

## Revista española de ciencia política v. 34

### *Artículos*

**Decentralization as a multifaceted concept: a more encompassing index using bayesian statistics** ..... p. 11 - 42  
Jose Pina Sánchez

**Religiosidad y voto en 34 democracias europeas** .....p. 43 - 63  
Guillermo Cordero

**Opinión pública y democracia deliberativa: el ejemplo del velo islámico en Francia** .....p. 65 - 87  
Máriam Martínez-Bascuñán

**La colaboración entre el sector público y el sector privado en proyectos complejos de infraestructuras y servicios públicos. Una revisión crítica del marco legal en España.** .p. 89 - 116  
Joan Ridao i Martín

**Ecologismo y democracia en el centro de trabajo: un análisis de la argumentación ecosocialista a favor de la democracia industrial** .....p. 117 - 141  
José Luis Haro García

**Financiación de los partidos y búsqueda de rentas: un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012**.....p. 143 - 159  
Enrique García Viñuela, Carmen González de Aguilar

### *Notas de investigación*

**Problemas y soluciones para la construcción de bases de datos de políticos** .....p. 161 - 181  
Xavier Coller, Andrés Santana, Antonio M. Jaime

**Análisis del grado del 'Mal-apportionment' en los parlamentos autonómicos del Estado español** .....p. 183 - 201  
J. Antonio Seijas Macías

*Recensiones*

**Juan J. Linz. Obras Escogidas** .....p. 205 – 223

Ignacio Molina A. de Cienfuegos

**Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza** .....p. 205 – 223

Ignacio Orbe

**El mundo interno y la política** .....p. 205 – 223

Fernando Fernández-Llebrez

**Gobiernos locales y contextos pluriétnicos: una propuesta de cooperación en red** .....p. 205 – 223

Guillermo Santander

**¿'Anonymous' Islam en España? Influencia de las comunidades islámicas como grupos de interés en las políticas públicas** .....p. 205 – 223

Iván Medina Iborra

---

# Decentralization as a multifaceted concept: a more encompassing index using bayesian statistics

*La descentralización como un concepto polifacético: un índice más completo utilizando métodos bayesianos*

*Jose Pina-Sánchez*

University of Manchester

jose.pinasanchez@postgrad.manchester.ac.uk

## **Resumen**

La mayoría de mediciones de descentralización política solo consiguen capturar algunas de sus facetas. En particular, la excesiva dependencia con respecto a indicadores fiscales es comúnmente criticada debido a su incapacidad para valorar el nivel de autonomía ejercido por administraciones subnacionales. Por el contrario, esfuerzos dirigidos a la creación de índices de mayor cobertura han recurrido a la combinación de opiniones de expertos, un proceso susceptible de ser afectado por errores idiosincráticos. En este artículo propongo el diseño de un marco metodológico basado en el uso del análisis factorial bayesiano para variables continuas y ordinales. Este modelo combina eficientemente múltiples medidas de descentralización con independencia de su nivel de medición, y de esta manera hace uso de manera simultánea del rigor de indicadores fiscales y de la amplia cobertura que caracteriza a otros índices cualitativos. Aplicando un conjunto de 14 indicadores a este modelo elaboro un índice de descentralización más completo para 33 países OCDE. Con el objetivo de ilustrar la importancia del uso de medidas de descentralización que no sean parciales, utilizo este índice para replicar partes del análisis exploratorio realizado por De Mello y Barenstein (2001) sobre la relación entre descentralización y corrupción, mostrando que esta relación es prácticamente inexistente.

*Palabras clave: medición, descentralización, índice, métodos Bayesianos, análisis factorial.*

## **Abstract**

Most measures of political decentralization seem to capture only specific facets of the concept. In particular, the excessive dependence on fiscal indicators has often been criticized since they seem unable to assess the degree of autonomy exerted by subnational governments. On the other hand, efforts directed at developing more encompassing indexes have had to rely on the aggregation of items developed by experts, a process

that is prone to idiosyncratic errors. In this paper I propose the development of a measurement framework using a Bayesian factor analysis model for mixed ordinal and continuous outcomes. This model can efficiently combine multiple measures of decentralization regardless of their level of measurement, and in this way make use of both the rigour of fiscal indicators and the wider coverage of qualitative indicators. Applying this model to a set of 14 indicators I elaborate a more encompassing index of decentralization for 33 OECD countries. In order to illustrate the importance of using non-partial measures of decentralization, I use this index to replicate parts of De Mello and Barenstein (2001) exploratory analysis regarding the relationship between decentralization and corruption, showing that such relationship is practically non-existent.

*Keywords: measurement, decentralization, index, Bayesian statistics, factor analysis.*

---

## INTRODUCTION

During the last three decades governments all over the world have favoured processes of decentralization through the creation and strengthening of subnational levels of public administration. According to a World Bank study (Dillinger, 1994), 63 of the world's 75 developing countries with populations over 5 million declared to be involved in a process of transfer of political power to local government. This wave of political reform has been envisaged by politicians, the civic society and academics as a process that brings the government closer to the people and thereby improving democratic accountability and public sector performance.

Political scientists have pointed at the potential of decentralization as a policy to both appease ethnic conflicts by allowing empowered regional governments, and bolster political participation in general (Brancati, 2006; and Hutchcroft, 2001). The branch of Sciences of the Administration also underlines the benefits in increased government responsiveness and transparency stemming from the closer contact between the citizenship and its government (Huther and Shah, 1998, Shah, A., 1999; and Treisman, 2002b). From a more economic perspective, decentralization has been theorized to enhance growth and innovation through regional and local competition and to improve efficiency in the provision of public goods by better fitting the preferences of smaller and more homogeneous groups (Faguet, 2004; Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2011; Thieben, 2001; and Vo, 2010). However, there are reasons to believe that decentralization might produce some undesirable effects too. For example, the multiplication of layers of government might in some cases hinder accountability. Moreover, due to economies of scale, the smaller the government the more likely there is to be a deficit in human, financial and technical resources, which reduces cost-effectiveness in the provision of public goods.

There is a large literature of empirical studies analysing the effect of decentralization on areas such as interregional equality, transparency, political participation, growth, inflation, or fiscal discipline; but results have often been inconclusive. The study of political decentralization on corruption represents a good example of this disagreement. Articles on this topic using a similar research design, namely regression analyses with

international cross section data, can be divided in two blocks: those denoting a positive effect of decentralization on government transparency, and those that find inconclusive or negative results.

Huther and Shah (1998) found that fiscal decentralisation measured by subnational share of government expenditures was associated with enhanced quality of governance as measured by political and bureaucratic accountability and reduced corruption. Similarly, using subnational government expenditure as a proxy for decentralization, Fisman and Gatti (2002) revealed a negative relation between decentralisation and corruption, measured by The International Country Risk Guide's Corruption Index. Gurgur and Shah (2005) found that decentralisation measured by subnational share of civilian government employment supports greater accountability and reduced corruption in the public sector, —these two outcomes measured by composite indexes that they generated—, and De Mello and Barenstein (2001) concluded that tax decentralisation was positively associated with improved quality of governance.

On the other hand, another group of studies have found different results. Treisman (2002a) indicates that nations which have more tiers of government tend to have higher perceived corruption, measured by the Transparency International's Corruption Perception Index (CPI), whereas other indicators capturing features of fiscal decentralization such as subnational expenditure were not significant. In a continuation of this study, Treisman (2002b), also found that federal states are perceived to be more corrupt than unitary ones. Freille *et al* (2008), found that corruption measured by the World Bank's Control of Corruption Index is higher in federalist than in Unitarian countries, although fiscal indicators such as subnational share of expenditure and revenue were associated with lower corruption. Finally, Fan, Lin and Treisman (2009) using data from surveys based on the concrete experience of businessmen found that decentralization measured by the number of tiers of government, the average area of the bottom administrations, and whether the lower tiers had some kind of authority in the different policy areas, were related with more frequent and more costly reported bribery. In addition, larger subnational shares of civilian government employment were also associated with bribery, although share of subnational revenue was found to be negatively related.

Shah *et al* (2004), Gil *et al* (2004), or Sharma (2006) have carried out reviews of the literature regarding the effects of decentralization in different areas such as fiscal balances, inflation, government accountability, responsiveness, political participation interregional inequality, or public sector size, and in all of them they have found opposing results like the ones I presented above. I argue that the lack of consistent findings in the study of decentralization is largely due to an improperly defined research framework. In particular there is a multiplicity of measures that are used rather loosely as proxies for decentralization. This is due to both the multidimensionality and complexity of the phenomenon of decentralization. In order to produce comparable findings that could be used to advance in the study of the effects of decentralization the concept needs first to be correctly operationalized.

I aim to tackle this problem here by generating a new index of decentralization for 33 OECD countries that, based on sound statistical foundations, will be able to encompass most of the facets of decentralization. In Section 2, I review the different measures of decentralization and discuss the reasons why they are not entirely satisfactory; in Section 3 I propose a new measurement framework based on the use of Bayesian statistics; the index of decentralization is presented in Section 4, where I also include a brief exploratory analysis to demonstrate how using proxies for decentralization can lead to misleading results; and in Section 5 I conclude by summarising my results and indicating how the index could be improved in future research.

## THE PROBLEM OF MEASURING DECENTRALIZATION

There are two main problems associated with the measurement of decentralization. First it involves the quantification of power and its distribution, which are complex phenomena not easily amenable to measurable categories. In addition, there is a lack of agreement on the very meaning of decentralization. Scholars of Public Administration and scholars of Political Science have dealt with the study of decentralization, but unfortunately with too little interaction between their respective bodies of work (Hutchcroft, 2001). To this division a third discipline can be added: Fiscal Federalism, an academic area stemming from Economics which has largely contributed to the study of decentralization but unfortunately sharing the same lack of interdisciplinary contacts than the other two disciplines.

Schneider (2003) indicates that each of these disciplines highlights a dimension of decentralisation which is treated as distinct and separable. According to the author, arguments from Public Administration focus on the administrative effects of granting local jurisdictions autonomy from central control in the form of policymaking authority, and control over the personnel and public finances; Political Science theories focus on the processes of mobilization, organization, participation, contestation, and aggregation of interests occurring at subnational levels; whereas Fiscal Federalism is concerned about the extent to which resources handled by each level of government have an impact on the functioning of the public sector.

Having to choose between one of these definitions of decentralization seems rather restrictive; *“Researchers who do not explicitly look at each dimension will mismeasure the type and degree of decentralization and draw incorrect inferences about the relationship between decentralization and other phenomena”*, (Schneider, 2003: 35). Instead Schneider (2003) recommends conceptualizing decentralization as a unique entity, in which three interrelated dimensions can be identified: economic, administrative, and political. This way the points of view used by the three disciplines mentioned before can be incorporated. Regretfully the use of proxies that account for a specific dimension of decentralization has been the norm rather than the exception in previous studies. Here I present those that are most commonly applied.

### *Federalist vs Unitarian and number of tiers*

The simplest way to operationalize decentralization has been to use a binary variable capturing whether a country's constitution declares itself as a federal or unitary state. This exercise represents a brute simplification. Rodden (2004) even makes the point that these indicators are rather loosely coded; identifying federations by relying more on common sense and experience than on the rigorous review of constitutional charts. Another simple way used to measure decentralization consists of recording whether regional and, or, local elections are held. So, a variable ranging from 0 (non-democratic states) to 3 (fully decentralized states) is formed. These types of measures are, however, more frequently found in studies that are not focussed on decentralization per se, but rather look to include a variable that could control for its effect.

### *Fiscal indicators*

The most popular approach when it comes to measuring decentralization is to use fiscal indicators, such as those published by the Government Finance Statistics (GFS) group at the International Monetary Fund, which represent practically the only approach used for studies examining the relationship of decentralization with aggregated measures of macroeconomic performance. These indicators reflect different features of the economic size of subnational governments. Two of the most basics, and for which the GFS panel covers a longer time period, are subnational share of total expenditures and subnational share of total taxations.

These measures possess two major advantages in the form of reliability and comparability. The GFS derives its indicators from national accounts, which in turn are rigorously calculated by each national department of statistics. In addition, they are precisely defined and it is straightforward to identify what they are really measuring. Second, the GFS has emphasized comparability by making a great effort at standardizing accounts from each country; nowadays covering 148 countries.

Nonetheless, and in spite of these merits, the GFS fall short in providing a full picture of decentralization. In particular, these fiscal indicators struggle to capture the level of autonomy enjoyed by subnational governments. As argued by Ebel and Yilmaz (2002), GFS indicators of expenditure do not distinguish the source of revenues (taxes, intergovernmental transfers, grants, etc.), making it complicated to evaluate the degree of independence allowed to subnational governments. For example, in many cases local expenditures are mandated by the central government or are spent on behalf of central government, reflecting a process of deconcentration instead of decentralization.

The indicator of subnational taxation offers additional information on autonomy degrees by capturing the percentage of taxes collected at subnational levels. Taxes are different from the total amount of resources, which is a better measure of wealth than control. "*Taxes offer*

*the greatest degree of autonomy, grants, and loans offer somewhat less, and discretionary transfer probably the least*", (Schneider, 2003: 39). However, subnational taxation still fails to address properly the intergovernmental fiscal structure of countries because it ignores the degree of central government control over local tax rates and tax bases.

The GFS has become increasingly aware of the shortfalls when it comes to measuring genuine autonomy, and recently it has released a new set of indicators more informative in this respect. They specify the percentage of conditional and unconditional transfers, and the share of intergovernmental transfers. The problem is that at the moment this data is only available for six eastern and central European countries in 2006. Nonetheless and despite improvements that are being made in this area, indicators based on monetary data will never be sufficient to describe the whole construct of decentralization on their own.

Oates (1999) pointed out that one cannot differentiate whether observed deviations by fiscal indicators are due to genuine decentralization or whether they reflect differences in economic policy. Even if there was an identical allocation of functions amongst subnational levels of government across two countries, the picture of decentralization painted by fiscal indicators will generally differ if they didn't have the same relative expenditure patterns across the whole nation. For example, given two countries that have decentralized the same set of competencies, the one with a larger portion of its resources devoted to national defence will appear to have, other things being equal, a lower degree of decentralization. In this sense, Stegarescu (2005) added that the economic cycle can produce significant changes in the relative size of government activities which might be confounded with real shifts in functions or resources between government tiers. For example, in a country where subnational governments provide unemployment benefits, subnational expenditure increases without an expansion of fiscal autonomy during times of high unemployment.

### *Qualitative indexes*

Some researchers have tried to overcome the limitations of measuring decentralization using fiscal indicators by developing qualitative indexes that potentially incorporate all the facets of the concept. These indexes are more encompassing than fiscal indicators, but they are produced by a less reliable and objective process. Here I present the two most exhaustive indexes available in the literature in terms of number of countries, years, and dimensions covered: The "Index of Effective Decentralization" from Arzaghi and Henderson (2005), and the "Regional Authority Index" from Marks *et al* (2008).

Arzaghi and Henderson (2005) define their measure as a "*nuanced index of institutional decentralization*". It covers 16 European and OECD countries, with eight observations that have been spaced in intervals of five years, from 1960 to 1995. It is constructed by averaging six indicators assessing fiscal, political, and administrative responsibilities of subnational government. A value between 0 and 4 is attributed to the following indicators: government structure, which identifies unitary and federal states at its extremes; election

of a regional executive, indicating whether elections are held at the regional level; election of a local executive (similar to the previous one); ability of the centre to suspend lower levels of government or to override their decisions; revenue raising authority of lower level governments; and revenue sharing, representing how public budgets are allocated within the hierarchy of governments.

The Regional Authority Index goes a step further in terms of completeness; it covers 42 countries on a yearly basis from 1950 to 2006. Different items are designed to capture abstract dimensions that are summarized in the master concept of regional authority. This concept is in turn conceived in two domains: self-rule, which refers to the authority of a regional government over those living in the region, and shared rule, referring to the authority a regional government exercises in the country as a whole. Some of the items for self-rule are: the range of policies for which a regional government is responsible; the extent to which a regional government can independently tax its population; or the extent to which a regional government is endowed with an independent legislature and executive.

An interesting development in Marks' index stems from the use of a coding scheme. Items receive values from 0 to either 3 or 4, but in contrast with Arzaghi's index, guidelines on how to allocate points for each item are included (Hooghe *et al* 2008). As the authors indicate the goal is to make the index inter-subjective, so that experts understand and apply it in a consistent way to arrive at convergent observations. These coding schemes make qualitative indexes more reliable and transparent. However, in the end, coding particular cases will usually involve expert judgment, no matter how clearly an item is formulated; "*Expert coding cannot be reduced to an algorithm*", Marks *et al.* (2008: 117). In conclusion, qualitative indexes help to overcome some of the fiscal indicators' limitations to account for the whole concept of decentralization, however, issues of reliability in general, and transparency and comparability in particular, remain when relying on qualitative indicators.

## A MORE ENCOMPASSING, ROBUST, AND INFORMATIVE MEASURE OF DECENTRALIZATION

In order to improve the measurement of decentralization I propose a Bayesian factor analysis model for mixed ordinal and continuous responses. In doing so I build upon the works of Pemstein *et al* (2010), and Hoyland *et al* (2012), where the same approach was used to estimate an index for quality of democracy and human development, amongst others. This model allows for 1) the inclusion of all aspects of decentralization; 2) the combination of measures that use different scales; 3) the elimination of idiosyncratic errors arising from subjective choices; and 4) the simultaneous adjustment for missing data.

As in the qualitative indexes presented before I combine different measures that can collectively capture every aspect of the concept of decentralization (economic, administrative, and political). In addition, the method that I use allows me to aggregate

different measures based on an objective criterion, the estimated factor loadings, which represent the share of internal correlation explained by each indicator. In other words, how much each indicator contributes to the construct of decentralization. This way, idiosyncratic errors that occur in individual measures when experts are asked to give a rate, or when different measures are aggregated using arbitrary schemes are eliminated. The prevalence of the latter is substantial. For example, it occurs when researchers aim to obtain a better measure of decentralization by taking the arithmetic mean of different fiscal indicators (Díaz-Serrano and Rodríguez-Pose, 2011; and Thieben, 2001); but even qualitative indexes suffer from this problem. For example, Arzaghi and Henderson (2005) calculated an average for all the items that they assessed, and defended this procedure with the claim that each item is measured in the same scale (from 0 to 4).

In addition, the combination of factor analysis and item response theory under a Bayesian framework facilitates the joint use of variables measured by continuous, ordinal or categorical scales without generating problems of misspecification. This is an advantage of the simultaneous estimations produced in Bayesian statistics. Quinn (2004) indicates that the difficulty of combining these types of measures using latent variable models has been a major limitation in the estimation of political concepts. Most latent variable models are only appropriate when the indicators to be used are either all continuous (factor analysis), all ordinal (item-response), or all categorical (latent class). Ignoring the discrete nature of the indicators can result in falsely precise and possibly biased estimates (Quinn, 2004); discretizing continuous variables throws away information and reduces precision in estimates; while dropping variables in order to have a set of indicators with the same scale, reduces both precision and the availability of items that might be used to tap on specific aspects of the construct. The first of these problems can be found, for example, in Schneider (2003), where a factor analysis is inappropriately specified using four continuous variables from the GFS and two dichotomous ones representing whether regional and local elections are held in the country.

Furthermore, latent variable estimation from a Bayesian framework allows obtaining a measure of uncertainty of the latent trait in a robust, straightforward, and more informative way. The reliance of Bayesian estimation on Markov chain Monte Carlo (MCMC) methods, and the simulated draws from the joint posterior distribution of the model unknowns, makes it unnecessary to use large sample assumptions (asymptotic normality). That is, in small to moderate samples, these exact posteriors provide robust standard errors and confidence limits (i.e. credible intervals) for the estimates, regardless of the sample size. These posterior distributions of the model unknowns can be used to infer the level of uncertainty that surrounds every country-value of decentralization. I take advantage of this possibility by accompanying the point estimates of the latent variable with their respective 95% credible intervals. This is a type of information that a frequentist approach would not be able to offer. As Levendusky *et al* (2008) point out, most analyses of covariance structure approaches treat the latent variables as nuisance parameters, and, at best, will produce point estimates of these quantities, conditional on estimates of the factor structure.

In contrast, in the framework that I propose the latent trait of interest appears explicitly as a parameter to be estimated. Lastly, Bayesian statistics can adjust for missing cases -under the assumption of missing at random- as the model of interest is estimated, without having to rely on second stage processes such as multiple imputation, which facilitates the use of incomplete although still informative indicators.

### *Data*

A set of 14 measures of decentralization for 33 OECD are used in the estimation of the model: *subnational expenditure*, *subnational revenue*, *subnational taxation*, *subnational employment*, *institutional depth*, *policy scope*, *fiscal autonomy*, *borrowing*, *federal*, *constitutional reform*, *representation*, *law making*, *executive control*, and *fiscal control*. These measures were chosen from the existing pool available in the literature according to three criteria: 1) reliability, only indicators that have been prepared through systematic processes are considered; 2) reflectivity, the measures given by the chosen indicators are not a direct cause or effect of the construct of decentralization, but a direct reflection of it; 3) relevance, indicators were chosen with the intention of making sure that all the three dimensions of decentralization considered in Schneider's (2003) definition (economic, administrative, and political), are sufficiently covered.

*Subnational expenditure*, *revenue*, *taxation*, and *employment* are used to tap on the economic facet of decentralization. The first three are fiscal indicators, which peculiarities have been recognized in the Section 2.2. Specifically, I use fiscal indicators published by the OECD as these are publicly available, unlike the GFS. Their most updated values are used (2010, 2011, and 2008, respectively). In addition, I include the *subnational share of civilian employment*—made publicly available by Treisman (2002a)—, which just like the other three indicators, it can be used to reflect subnational governments, relative size and capacity of spending.

*Borrowing*, *institutional depth*, *policy scope*, and *fiscal autonomy*, are used to tackle the extent of administrative decentralization; that is, the degree of autonomy from central authorities enjoyed by subnational governments. *Borrowing* is a qualitative indicator elaborated by the World Bank for the year 2000, which can be coded as a binary variable capturing whether subnational governments are allowed to borrow from financial markets. The other three measures are developed by Marks *et al* (2008) for their Index of Regional Authority and refer to the year 2006. *Institutional depth* can be defined as the extent to which a regional government is autonomous rather than deconcentrated. Each country-year observation receives a score ranging from 0 to 3, and the following codes have been used to improve inter-rater reliability: 0 if a functioning general-purpose administration at regional level does not exist; 1 if the administration can be considered as a deconcentrated and general-purpose one; 2 if it is a non-deconcentrated general-purpose administration subject to central government veto; and 3 if it is a non-deconcentrated general-purpose

administration not subject to central government veto. *Policy scope* captures the range of competences for which a regional government is responsible. It can go from 0, where no authoritative competencies are granted to 4, where regional government competences exist in almost all policy areas, including immigration or citizenship. *Fiscal autonomy* defines the extent to which a regional government can tax its population. It ranges from 0, where bases and rates of all taxes are controlled centrally to 4, where the regional government sets base and rate of at least one major tax (personal income, corporate, value added or sales tax).

To tackle political decentralization, or the extent to which political movements at the subnational level can be articulated and play a part in influencing national politics I use *federal, representation, constitutional reform, law making, executive control* and *fiscal control*. *Federal*, is a binary variable coded by Elazar (1995), which identifies whether the constitution of a country defines itself as federal or not. The other five measures are items developed by Marks *et al* (2008) referring to the year 2006. *Representation* measures the extent to which regional governments are endowed with an independent legislature and executive. It ranges from 0, given if there is no regional assembly, to 4, if the regional assembly is directly elected. *Constitutional reform*, defines the extent to which regional representatives co-determine constitutional change. It ranges from 0, where central governments can unilaterally determine a constitutional change, to 3, where a majority of regional governments can veto constitutional change. *Law making*, captures the extent to which regional representatives co-determine national legislation. It goes from 0 to 2, and 0.5 points are attributed according to the existence of the following features: regions are the unit of representation in the legislature, regional governments designate representatives in the legislature, regions have majority representation in the legislature, and the legislature with regional representation has extensive legislative authority. *Executive control*, defines the extent to which regions can determine national policy. It goes from 0, where no routine meetings between regional and central representatives are envisaged, to 2, where routine meetings can achieve legally binding decisions. Lastly, *Fiscal control*, defines the extent to which regional representatives can co-determine the distribution of national tax revenues. It ranges from 0, where regional representatives have no influence at all, to 2, where regional representatives can exert a veto over such issues.

### *Model*

In the latent variable model that I propose the set of indicators reviewed above could be conceptualized as imperfect measures of the unobserved construct of decentralization; with the index itself seen as a continuous (i.e. with infinite degrees of intensity) unidimensional scale, arising from their patterns of association of the 14 indicators used.

The set of 14 indicators are ordered according to their measurement scale: interval or discrete. I assume that items from the Regional Authority Index are continuous since

very often experts give values in between their predefined discrete points (see Appendix 1, where I include all the data used and generated in this study). This way, the 12 first indicators that I use are considered interval variables and are fitted as the response variables in a confirmatory factor analysis (CFA). This model could be specified as follows:

$$y_{ij} = \alpha_j + \beta_j x_i + \varepsilon_{ij} \tag{1}$$

where  $j = 1,2,\dots,14$  and  $i = 1,2,\dots,33$ , are subscripts designating indicators and country level observations respectively. In this part of the model  $y_{ij}$  represents the first 12 interval indicators which are considered proxy measures of decentralization;  $\beta_j$  denotes the factor loadings describing the effects of the latent construct of decentralization on the observed measures, or put it differently, describing the index  $j$ 's ability to discriminate between countries with respect to levels of decentralization;  $\alpha_j$  represents the intercept;  $x_i$  is the common underlying level of decentralization for each country that relates to the observed indicators; and  $\varepsilon_{ij}$ , denotes the error term, which is normally distributed with mean 0 and variance  $\sigma^2_{\varepsilon_j}$ .

Following the work of authors such as Dunson (2000), Jackman (2002), and Quinn (2004) I upgraded the model in order to appropriately incorporate the two categorical indicators *federal* and *borrowing*, indexed by  $j = 13$  and  $j = 14$ , which can be understood as ordinal variables with two values, 0 and 1. This is done by mixing the previously specified CFA model with an ordinary item response model (OIR). OIR models were first developed to account for scales indicating order of intensity in questionnaires and they are based on the assumption that each of the discrete items is measuring a same underlying construct, which is only observed in a sequence of steps.

In particular, for the case of a dichotomous variable such as *federal*, the probability of a country being unitary,  $P(y_{i13}) = 0$ , or federal,  $P(y_{i13}) = 1$ , can be expressed as a function of the latent trait decentralization,  $x_i$  with,

$$\begin{cases} P(y_{i,13} = 0 \mid \beta_{13}, x_i) = F(\tau - \mu_i) \\ P(y_{i,13} = 1 \mid \beta_{13}, x_i) = 1 - F(\tau - \mu_i) \end{cases} \tag{2}$$

where  $\mu_i = \beta_{13}x_i$  represent the latent variable of decentralization multiplied by the factor loading of *federal*,  $F(.)$  is the function mapping from the real line to the unit probability interval, which here was taken to be the logistic cumulative density function, with  $\tau_j$  as the unobserved threshold for the latent variable, which discriminates whether  $Y_{i13} = 1$  given  $\beta_{13}$  and  $x_i$ . Finally, the error term from uation 2 is logistically distributed and is represented by  $\zeta_i$  with variance  $\sigma^2_{\zeta}$ .

The logic of combining CFA and OIR is to build a joint distribution for a set of underlying variables,  $Y^*_{ij}$ , described by a mixture of linear and generalized linear models. The first 12 underlying variables are untransformed, whereas the underlying variable for *federal* and *borrowing* are assigned a logistic link function. Therefore, the values of the elements of  $Y_{ij}$  will be now determined by a 33x14 matrix  $Y^*_{ij}$  of latent variables and thresholds,

$$Y_{ij} = \begin{cases} Y_{ij}^* & \text{if variable } j \text{ is continuous;} \\ 1 & \text{if } Y_{ij}^* > \tau \text{ and variable } j \text{ is dichotomous;} \end{cases} \quad (3)$$

That is, in the continuous part of the model, the variables are tapping on the latent trait through equation 1, while in the item-response part, the dichotomous indicators included are tapping on the latent trait through equation 2.

Like in a standard factor analysis, the latent trait  $x_i$  is not observed, and the correlation between the different indicators across countries needs to be exploited to estimate the covariance matrix and within it  $\beta_j$ ,  $\sigma_{\epsilon}^2$ , and  $\sigma_{\zeta}^2$ . However, since the likelihood for the model is composed of a combination of latent constructs and factor (or item) parameters, changes in the latent trait can be offset by changes in the factor loadings, yet provide the same likelihood contributions. In order to overcome this lack of identification, and to rule out arbitrary shifts in location and scale in the latent variable, its distribution was constrained to have mean 0 and variance 1. This assumption does not have an impact in the validity or in the interpretation of the index as only relative performance is of interest and this performance does not have a particular scale. Then, after the distribution is constrained,  $\alpha_j$  can be identified from the mean of the observed variables, and using the within country variation and the observed variables,  $x_i$  can be finally identified.

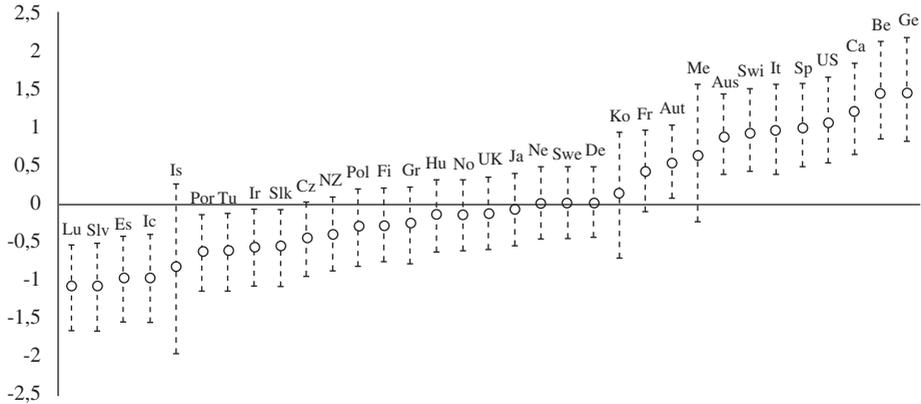
The estimation of the model was carried out using WinBUGS, a free Bayesian statistical package, developed by Lunn *et al* (2000), which implements the Gibbs sampler (a type of MCMC algorithm) to calculate the posterior distribution. Diffuse priors were used to generate the initial values and to ensure that inferences are drawn from the likelihood function only. In particular, estimations are taken from 7,000 iterations of the posterior distribution, after “burning-in” the first 3,000 iterations. Additional information on the set of priors used, graphical tests of convergence, and the WinBUGS syntax used to specify the model is included in Appendices 2 and 3.

## RESULTS AND FURTHER COMPARISONS

All the factor loadings considered in the model are statistically significant, and point in the expected direction. The higher the value of each indicator, the higher the decentralisation score (see Appendix 4, where the mean standard deviations and 95% credible intervals for all the factor loadings are included). More interestingly, in Diagram 1 I present the decentralisation scores obtained for the 33 OECD countries analysed. Countries are ranked in increasing order of decentralization across the x-axis, with the y-axis capturing the number of standard deviations below or above the average country score. Circles show the locations of the means of the country scores and the horizontal lines represent the 95% credible intervals.

DIAGRAM I.

POINT ESTIMATES AND 95% CREDIBLE INTERVALS FOR THE COUNTRY SCORES\*



\*“Aus” stands for Australia, and “Aut” for Austria.

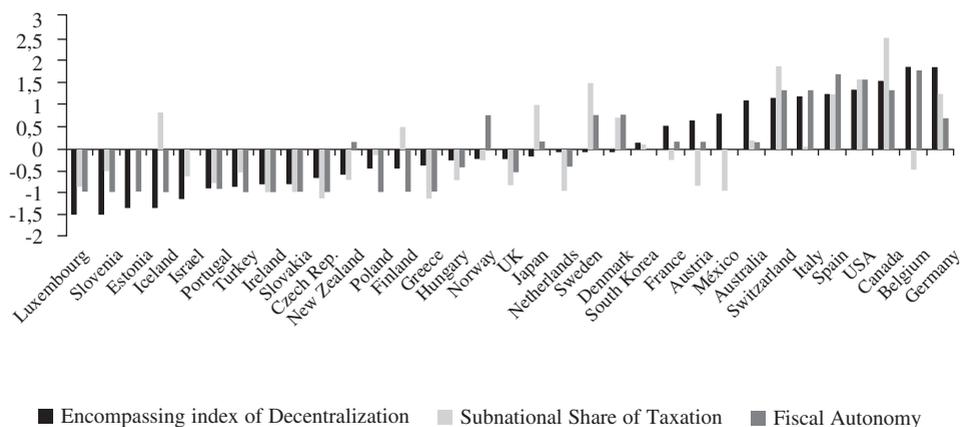
At first sight the order of countries according to this ranking seems reasonable. Federal countries as Germany, Belgium, Canada, and the US, occupy the top positions, whereas small unitary countries like Luxembourg, Slovenia, Estonia, or Iceland lie at the bottom. The credible intervals reflect, however, a considerable level of uncertainty in the estimation of the country scores, which makes some of the most similar countries statistically indistinguishable. This problem affects especially Israel, South Korea, and Mexico, countries for which many of the indicators used were missing (see Appendix 1).

Taking into account, the complexity of the concept studied and the model carried out—in which 101 parameters, including missing cases, need to be estimated using only 361 observations—the credible intervals are relatively narrow. After all, this type of model uncertainty is present in all latent variable models used to estimate unobserved concepts, although it is rarely reported when the model is estimated using frequentist statistics.

This is not, however, a problem to which proxy measures of decentralisation are prone to, suggesting a validity-reliability trade-off that could be used to defend the traditional choice of fiscal indicators—or any other particular proxy measure. However, the important limitations of fiscal indicators pointed out in Section 2.2 should suffice to deter researchers from that choice. To illustrate that point and the relevance of the more encompassing index of decentralization presented here I compare values from my index against *subnational share of taxation* and *fiscal autonomy*, a fiscal indicator and a qualitative index, respectively.

DIAGRAM 2.

VALUES OF DECENTRALIZATION USING DIFFERENT MEASURES\*



\*To facilitate comparisons the three measures of decentralization presented here have been standardised.

In Diagram 2 we can see how the levels of *subnational share of taxation* differ substantially from the index that I created, but also from *fiscal autonomy*, which underlines the incapacity of fiscal indicators to grasp the administrative autonomy dimension of decentralisation. In particular, the cases of Mexico, Italy, or Belgium stand out, as they show low levels of *subnational share of taxation* in spite of being undoubtedly decentralised countries. On the other hand, the Scandinavian countries (Norway, Sweden, and Denmark) show substantial level of regional *fiscal autonomy*, whereas when taking all other aspects of decentralization together they do not seem especially decentralised. In fact they lay around the mean levels of decentralization for the OECD sample of countries measured by the index presented here.

To further my argument regarding the perils of using proxies to measure decentralisation I replicate some of the exploratory analysis presented in De Mello and Barenstein (2001), in which the relationship between decentralisation using fiscal indicators and the level of government corruption was studied. To do that I compare scatter plots for the subnational share of taxation and the index presented here against three measures of corruption for the year 2012: the *International Country Risk Guide*, elaborated by the PRS group (used in De Mello and Barenstein, 2001); the *Corruption Perception Index*, elaborated by Transparency International; and the *Control of Corruption*, elaborated by the World Bank (these last two used in Freille *et al.*, 2008).

Scatterplots in Diagram 3 include lines of best fit, which illustrate a positive relationship between *subnational share of expenditures* and the three measures of decentralisation, but also how that relationship is attenuated in each of the three cases when the more encompassing index of decentralisation presented here is used. In Table 1 below I also include the specific correlation coefficients with their associated p-values, showing that two

of the positive and statistically significant relationships between measures of corruption and *subnational share of taxation* are not significant anymore when the encompassing index of decentralisation is used.

DIAGRAM 3.

SCATTERPLOTS FOR MEASURES OF DECENTRALIZATION AND CORRUPTION

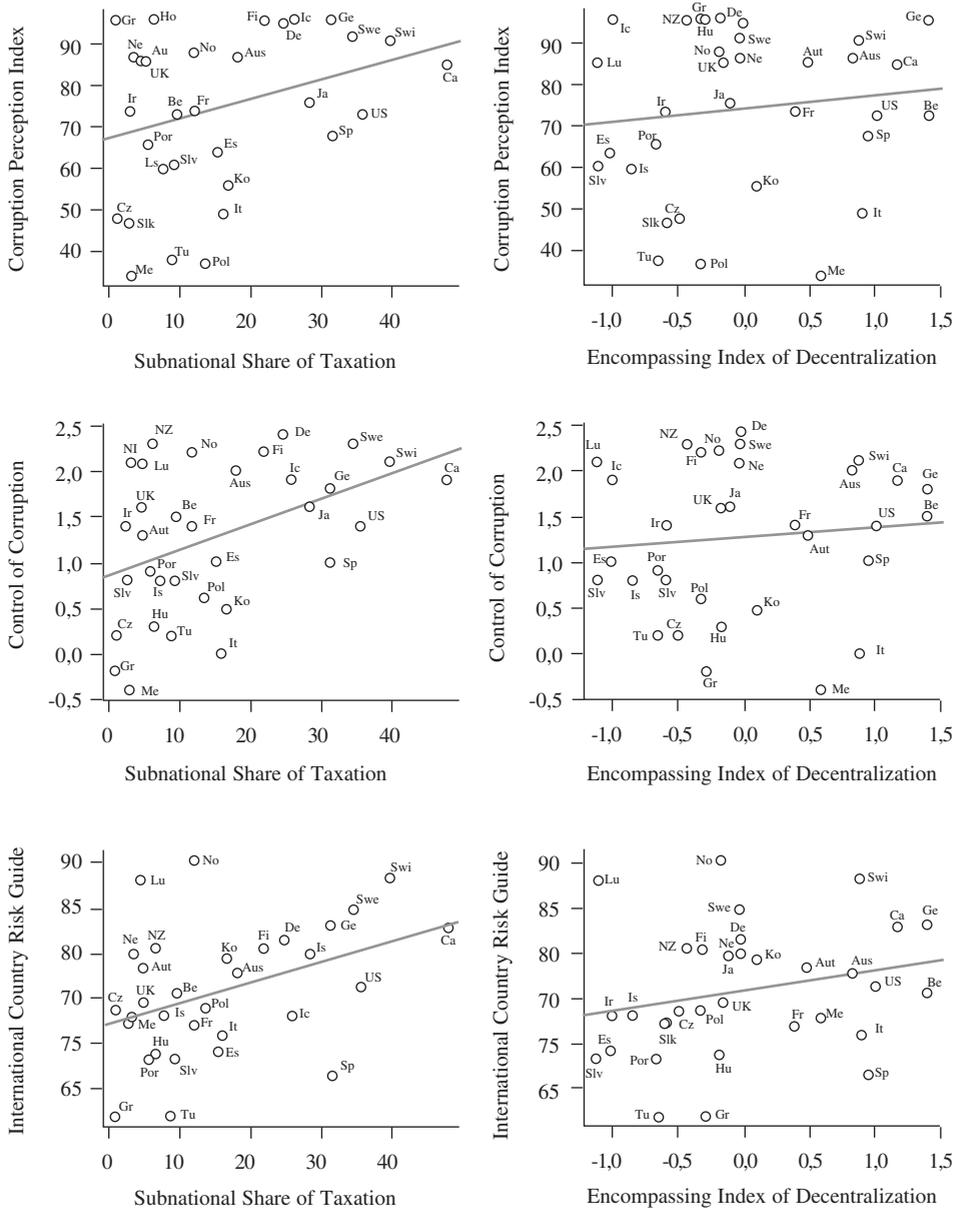


TABLE I.  
CORRELATIONS BETWEEN MEASURES OF DECENTRALIZATION AND CORRUPTION\*

	Corruption perception	Control of corruption	Country risk
Subnational share of taxation	.31 (.08)	.44 (.01)	.41 (.02)
Index of decentralization	.12 (.5)	.1 (.59)	.24 (.17)

\*p-values are reported within brackets.

Furthermore, for robustness sake I carried out additional comparisons using the *subnational share of expenditures* (see Appendix 5); finding the same types of attenuated correlations when the encompassing index of decentralisation is used.

## DISCUSSION

The importance of measurement cannot be overlooked, it is the first stage in the process of scientific inference, it establishes the building blocks of any hypothesis to be announced or tested. However, in the Social Sciences, measurement is often a complex procedure. Here I have shown that this is especially true for the case of decentralization. In the introduction I reviewed some of the contradictory results found in the literature regarding the study of the effects of decentralization on corruption, arguing that this is partly due to the different measures that have been used to operationalize decentralization. In section 2 I revealed the main flaws of the most commonly used measures of decentralisation, namely their limitations to either restrict the measurement to a specific dimension of decentralization, or to rely on subjective scales prone to idiosyncratic errors. For the case of the ubiquitous fiscal indicators of decentralisation, I demonstrated empirically in Section 4 how they suffer from serious problems of validity. In particular, I showed how such problems can result in the generation of misleading rankings of decentralisation, or even point at spurious associations between decentralisation and corruption.

To advance the academic knowledge in the area of decentralisation we need better measures. In the spirit of Pemstein's *et al* Unified Democracy Scores (2010), I have proposed here the use of a framework where relevant and systematically created data available in the literature can be efficiently combined to form a more encompassing index of decentralisation. Specifically, I used a Bayesian factor analysis model for mixed ordinal and continuous responses, which can offer some interesting solutions to improve the way decentralization is measured. First, unlike standard factor analyses, the model presented here can be used flexibly and efficiently to combine any measures of decentralization available in the literature, regardless of the scale in which they are measured. Second, unlike indexes created by simple aggregation, the model presented here uses the internal correlation shared by the indicators included, which helps to identify the relative importance

of each indicator in the construction of the index, but also to eliminate any idiosyncratic errors affecting qualitative indicators elaborated by experts. Third, unlike similar models based on frequentist statistics, the model presented here can account for missing cases as it is estimated, which facilitates the use of measures of decentralisation that do not necessarily cover the same set of countries.

The index of decentralisation that I have elaborated shows an adequate level of content validity as it is made of 14 indicators tapping on the three dimensions of decentralisation identified by Schneider (2003): economic, administrative, and political. However, it could still be improved by the inclusion of new indicators. In this respect, Marks *et al.* have recently announced (In their Regional Authority Index website) updated values of their indicators for the year 2010 to be published in the next months; including a new item that captures borrowing capacity of subnational governments. Similarly, the index could benefit from the addition of indicators that help to account for political mobilisation and representation at the local level. For example, future enhancements of the index could include an indicator capturing whether local governments are elected through open list systems. The addition of such data would improve the validity of the index as it would underline aspects that are not very well covered at the moment, but it will also improve reliability, as it would allow using more data to inform the model.

Once the measurement of decentralisation is perfected, I believe that ensuing academic efforts should be directed at adding a temporal dimension to the index. This could be done through the inclusion of a longitudinal structure (years within countries) to the model that I present here. Much of the data is now available, fiscal indicators from the IMF and OECD and the Regional Authority Index can be traced back for some countries to the 1950s. Other indicators do not show the same coverage, but they could be included anyway as long as they provide relevant information, since missing data—at random—can be easily accounted for within the framework suggested here. The availability of truly encompassing and longitudinal data on decentralisation would allow using more sophisticated empirical analyses, such as time series or panel data analysis, which would help to disentangle many of the presently unresolved questions regarding the effect of decentralisation on different matters; amongst which corruption is only one of them.

## APPENDIX 1: DATA

	Subnational Expenditure	Subnational Revenue	Subnational Taxation	Subnational Employment	Institutional Depth	Represent.	Law Making	Policy Scope	Fiscal Auto- nomy	Executive Control	Fiscal Control	Constitut. Reform	Federal	Borrowing	GPI	Control of Corruption	Country Risk	Index of Decentralis.
Australia	38	na	18.1	63.6	3	4	1.5	4	2	2	2	1	1	1	87	2	77.8	.83
Austria	31.1	24.7	4.7	42.5	3	4	1	3	2	1	1	3	1	1	86	1.3	78.3	.49
Belgium	36.7	16.9	9.5	57.1	5	7	2	4.8	4.8	2	2	1	1	1	73	1.5	75.5	1.4
Canada	66.5	55.2	48	63.8	3.8	5.1	0	4.8	4	1	1	3	1	1	85	1.9	82.8	1.17
Czech Rep.	26.9	18.5	1	na	2	4	0	1	0	0	0	0	0	1	48	0.2	73.6	-.49
Denmark	63.4	28.9	24.7	65	2	3	0	2	3	0	0	0	0	1	95	2.4	81.5	-.02
Estonia	24.6	15.4	15.4	34.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	64	1	69.2	-1.02
Finland	39.8	28.6	22	77.8	3	3.1	0	1	0	0	0	0	0	1	96	2.2	80.4	-.32
France	20.3	16.3	12.1	44	4	6	0	4	2	0	0	0	0	1	74	1.4	72	.39
Germany	37.4	34.5	31.4	87.7	5.5	8	2	3.9	2.9	2	2	3	1	1	96	1.8	83.1	1.41
Greece	5.6	2.6	0.8	25.6	3	5	0	2	0	0	0	0	0	1	96	-0.2	61.9	-.29
Hungary	25.4	9.3	6.4	48.1	3	4	0	2	1	0	0	0	0	1	96	0.3	68.8	-.18
Iceland	25.8	27.9	25.9	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	96	1.9	73.1	-1
Ireland	10.1	7.5	2.6	39.5	2	3	0	1	0	0	0	0	0	1	74	1.4	72.2	-.60
Israel	12.6	9.5	7.5	na	na	na	na	na	na	na	na	na	0	na	60	0.8	73.1	-.85
Italy	31	18.4	16.1	48.4	5	7	0	5	4	1	0.3	0.3	0	1	49	0	70.9	.91
Japan	30.1	na	28.4	63.1	2	4	0	2	2	0	0	0	0	1	76	1.6	79.8	-.12
Korea	45.7	16.5	16.7	55.2	na	na	na	na	na	na	na	na	0	1	56	0.5	79.3	.1
Luxembourg	11.4	6.8	4.5	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	86	2.1	88	-1.12

	Subnational Expenditure	Subnational Revenue	Subnational Taxation	Subnational Employment	Institutional Depth	Represent. Law Making	Policy Scope	Fiscal Auto- nomy	Executive Control	Fiscal Control	Constit. Reform	Federal	Borrowing	CPI	Control of Corruption	Country Risk	Index of Decentralis.
Mexico	46.7	9.7	3	na	na	na	na	na	na	na	na	1	1	34	-0.4	72.9	.6
Netherlands	33.3	10.5	3.3	24.8	2	3	1.5	2	0	2	3	0	1	87	2.1	79.8	-.04
New Zealand	11	na	6.3	49	1.9	3.8	0	1	2	0	0	0	na	96	2.3	80.5	-.43
Norway	33.4	13.8	11.9	38	2	3	0	2	3	0	0	0	1	88	2.2	90.2	-.18
Poland	32.7	17.9	13.5	63.6	2	4	0	2	0	0	0	0	0	37	0.6	73.7	-.33
Portugal	13.9	10	5.5	32.7	2.1	1.1	0	1	0.1	0	0	0	1	66	0.9	68.3	-.67
Slovakia	16	12.2	2.6	39.6	2	3	0	1	0	0	0	0	na	47	0.8	72.3	-.59
Slovenia	20.3	13.4	8.9	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61	0.8	68.4	-1.12
Spain	48	34.2	31.4	60.5	4.5	6.3	1.3	3.8	4.6	0	1	0.8	1	68	1	66.5	.95
Sweden	47.7	36.8	34.6	56.7	2	3	0	2	3	0	0	0	1	92	2.3	84.7	-.04
Switzerland	56.1	47.3	39.8	54.4	3	4	1.5	4	4	1	1	1	1	91	2.1	88.2	.89
Turkey	9.9	na	8.7	29.4	2	2	0	1	0	0	0	0	na	38	0.2	61.9	-.66
UK	27.3	9.5	4.8	63.5	2.9	3.3	0.1	2.1	0.8	0.1	0	0.3	0	86	1.6	74.4	-.16
USA	46.5	46	35.7	72.5	3.8	5.6	1.5	3.8	4.4	1	0	3	1	73	1.4	76.2	1.01

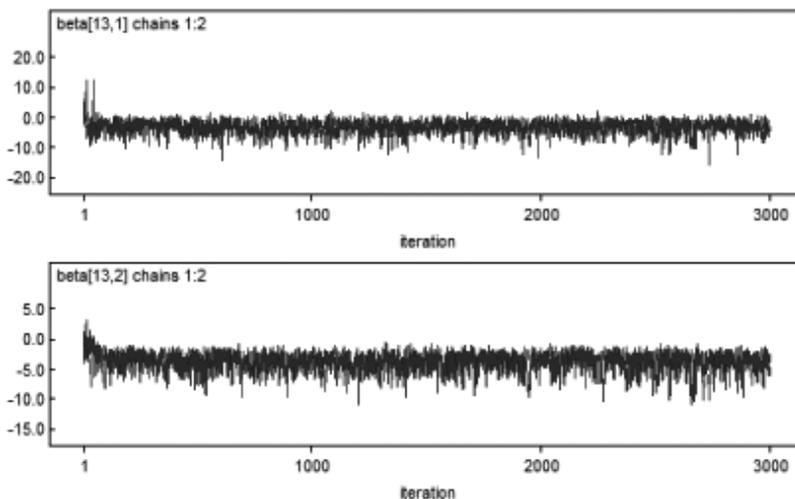
## APPENDIX 2: PRIORS AND CONVERGENCE

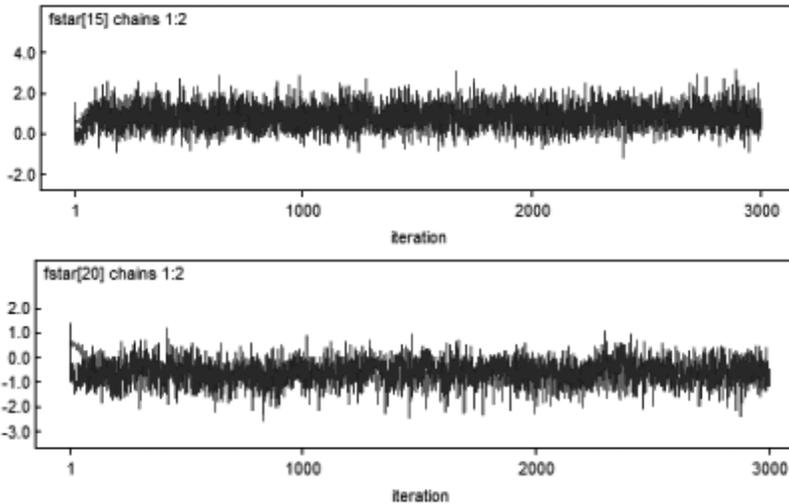
Every parameter in the model was assigned diffuse priors. This way, I put no a priori restrictions on the values that the parameters can or are likely to take, and their identification relies on the data through the likelihood function. As explained in the Model Section, in order to make the model identifiable the latent variable was constrained to be distributed as a  $N(0,1)$ . In addition, as Jackman (2004) points out, this limitation of the latent traits to have a standard deviation of one suggests that the likely values of the factor loadings will not be massive; therefore I can express the prior uncertainty over the  $\alpha$  and  $\beta$  parameters with independent  $N(0,10^2)$  priors. Following Jackman (2004), I also employ diffuse, independent, inverse-Gamma priors on the parameters of precision,  $1/\sigma_j^2$ , which are approximately uniform over the plausible range of values for these parameters.

In the estimation of the posterior distribution, as the number of iterations grows larger, the likelihood function gains weight at the expense of the prior distributions. In order to eliminate early values that were mainly generated after draws from the prior distributions, the first 3,000 MCMC iterations were discarded. In fact we can detect the MCMC algorithm reaching convergence before that figure. Diagram A1 below depicts two chains simultaneously run for a sample of the most complicated parameters to estimate in our model: the country values of Israel and Mexico (two of the countries with a higher prevalence of missing values), and the coefficients for the indicator *federal*,  $\beta_{13}$  and  $\alpha_{13x}$ . The four parameters have a rather erratic beginning due to the choice of non-informative priors, but they all seem to have reach convergence even before running 300 iterations.

## DIAGRAM A1.

## CONVERGENCE TRACE-PLOTS





### APPENDIX 3: WINBUGS SYNTAX

```

model{
## Likelihood
for (i in 1:33) { #index countries
  for (j in 1:12) { #index continuous indicators
    mu[i,j] <- beta[j,1]+beta[j,2]*fstar[i]
    x[i,j] ~ dnorm(mu[i,j],psi[j])
  }
  for (j in 13:14) { #index binary indicator
    logit(p[i,j]) <- fstar[i]*beta[j,1]-beta[j,2]
    x[i,j] ~ dbern(p[i,j])
  }
}
## Priors on countries
for(i in 1:33){
  fstar[i] ~ dnorm(0,1)
}
## Priors on indicators
for (j in 1:12) { #index continuous indicators
  beta[j,1:2] ~ dmnorm(g0[1:2],G0[1:2,1:2])
  psi[j] ~ dgamma(.05,.05)
}
for (j in 13:14) { #index binary indicators
  beta[j,1:2] ~ dmnorm(b0[1:2],B0[1:2,1:2])
}
}

```

### ## Hyperparameters

```

g0[1] <- 0
g0[2] <- 0
G0[1,1] <- .0000001
G0[2,2] <- .0000001
G0[1,2] <- 0
G0[2,1] <- 0
b0[1] <- 0 b0[2] <- 0
B0[1,1] <- .04 B0[2,2] <- .04
B0[1,2] <- 0 B0[2,1] <- 0
}

```

### APPENDIX 4: FACTOR LOADINGS

	Mean	Std. dev.	95% CI
Subnational expenditure	13.02	3.77	(6.34, 21.11)
Subnational revenue	9.64	3.37	(3.35, 16.8)
Subnational taxation	8.27	3.16	(2.47, 14.91)
Subnational employment	.63	.18	(.32, 1.02)
Institutional depth	12.13	4.68	(3.76, 22.05)
Representation	1.66	.35	(1.09, 2.43)
Law making	1.91	.36	(1.34, 2.72)
Policy scope	1.88	.4	(1.22, 2.77)
Fiscal autonomy	.67	.16	(.4, 1.02)
Executive control	2.33	.50	(1.49, 3.47)
Fiscal control	.65	.17	(.35, 1.04)
Constitutional reform	.93	.28	(.44, 1.53)
Federal	3.22	1.92	(.14, 7.62)
Borrowing	5.61	2.17	(2.35, 10.85)

## APPENDIX 5: CORRELATIONS

	Corruption perception	Control of corruption	Country risk
Subnational share of expenditure	.16 (.38)	.32 (.07)	.49 (.004)
Index of decentralisation	.12 (.45)	.1 (.59)	.24 (.17)

\*p-values are reported within brackets.

*References*

- Arzaghi, Mohammad and Vernon Henderson. 2005. "Why Countries Are Fiscally Decentralizing", *Journal of Public Economics*, 89: 1157-1189.
- Brancati, Dawn. 2006. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?", *International Organization*, 60: 651-685.
- De Mello, Luiz and Matias Barenstein. 2001. "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis", *IZA Discussion Paper*, 5647.
- Díaz-Serrano, Luis and Andrés Rodríguez-Pose. 2011. "Decentralization, Happiness and the Perception of Institutions", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2021, Available at: [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp\\_id=5647](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=5647) [Accessed: 15 November, 2013].
- Dillinger, William. 1994. *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery. Urban Management Programme Discussion Paper 16*, The World Bank, Washington D.C.
- Dunson, David D. 2000. "Bayesian latent variable models for clustered mixed outcomes", *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Statistical Methodology)*, 62: 355-366.
- Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz. 2002. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2809.
- Elazar, Daniel J. 1995. "From Statism To Federalism: A Paradigm Shift", *Publius*, 25: 5-18.
- Faguet, Jean P. 2004. "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, 88: 867-893.
- Fan, Simon, Chen Lin and Daniel Treisman. 2009. "Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World", *Journal of Public Economics*, 99: 14-34.
- Freille, Sebastian, Mohammad E. Haque and Richard A. Kneller. 2008. *Federalism, decentralisation and corruption*. Available at: <http://www.cepr.org/meets/wkcn/6/6675/papers/FreilleFinal.pdf> [Accessed: 16 May 2012].
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Journal of Public Economics*", 83: 325-345.
- Gil, Carlos C., Pedro Pascual A. and Manuel Rapun G. 2004. "Regional Economic Disparities and Decentralisation", *Urban Studies*, 41: 71-94.

- Gurgur, Turgur and Anwar Shah. 2005. "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?", *World Bank Policy Research Working Paper*, 3486.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks and Arjan H. Schakel. 2008. "Operationalizing Regional Authority: A Coding Scheme for 42 countries, 1950-2006", *Regional and Federal Studies*, 18: 123-142.
- Høyland, Bjørn, Karl Moene and Fredrik Willumsen. 2012. "The Tyranny of International Index Rankings", *Journal of Development Economics*, 97: 1-14.
- Hutchcroft, Paul D. 2001. "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power", *Governance*, 14: 23-53.
- Huther, Jeff and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", *World Bank Policy Research Working Paper*, 1894.
- Jackman, Simon. 2002. "Annexe 3. Note méthodologique", in Gérard Grunberg, Nonna Mayerdu and Paul N. Sniderman, (eds.), *La démocratie à l'épreuve: Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Jackman, Simon. 2004. "What Do We Learn from Graduate Admissions Committees? A Multiple Rater, Latent Variable Model, with Incomplete Discrete and Continuous Indicators", *Political Analysis*, 12: 400-424.
- Levendusky, Matthew S., Jeremy C. Pope and Simon Jackman. 2008. "Measuring District-Level Partisanship with Implications for the Analysis of US Elections", *The Journal of Politics*, 70: 736-753.
- Loehlin, John C. 2004. *Latent Variable Models: an introduction to factor, path, and structural equation models*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lunn, David J., Andrew Thomas, Nicky Best and David Spiegelhalter. 2000. "WinBUGS-A Bayesian modeling framework: Concepts, structure, and extensibility", *Statistics and Computing*, 10: 325-337.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe and Arjan H. Schakel. 2008. "Measuring Regional Authority", *Regional and Federal Studies*, 18: 111-121.
- Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism", *American Economic Association*, 37: 1120-1149.
- Palomo, Jesus, David Dunson and Ken Bollen. 2005. "Bayesian Structural Equation Modeling" in Lee, Sik-Yum (ed.), *Handbook of Latent Variable and Related Models*, Amsterdam: Elsevier.
- Pemstein, Daniel, Stephen Meserve and James Melton. 2010. "Democratic Compromise: A Latent Variable Analysis of Ten Measures of Regime Type", *Political Analysis*, 18: 426-449.
- Quinn, Kevin M. 2004. "Bayesian Factor Analysis for Mixed Ordinal and Continuous Responses", *Political Analysis*, 12: 338-353.
- Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization: On the Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, 36: 481-500.

- Rodríguez-Pose, Andrés and Roberto Ezcurra. 2011. *Journal of Economic Geography*, 11: 619-643.
- Schakel, Arjan H. 2008. "Validation of the Regional Authority Index", *Regional and Federal Studies*, 18: 143-166.
- Schneider, Aaron. 2003. "Decentralization: Conceptualization and Measurement", *Studies in comparative International Development*, 38: 32-56.
- Shah, Anwar. 1999. "Balance, Accountability, and Responsiveness: lessons about Decentralization", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2021.
- Shah, Anwar, Theresa Thompson and Heng-Fu Zou. 2004. *The Impact of Decentralisation on service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence. Dice Report: Journal of International Comparisons*, Available at: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206896/TheImpactofDecentralisation.pdf> [Accessed: 15 May, 2011].
- Sharma, Chanchal K. 2006. "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes", *The Indian Journal of Political Sciences*. 62: 49-64.
- Stegarescu, Dan. 2005. "Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends", *Fiscal Studies*, 26: 301-333.
- Thieben, Ulrich. 2001. "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries", *Fiscal Studies*, 24: 237-274.
- Treier, Shawn and Simon Jackman. 2008. Democracy as a Latent Variable. *American Journal of Political Science*. 52: 201-217.
- Treisman, Daniel. 2002a. *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. UCLA Working Paper*, Available at: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf> [accessed [Accessed: 08 September 2012].
- Treisman, Daniel. 2002b. *Decentralization and the Quality of Government. UCLA Working Paper*. Available at: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf> [Accessed: 08 September 2012].
- Vo, Hong D. 2010. "The Economics of Fiscal Decentralization", *Journal of Economic Surveys*, 24: 657-679.

Presentado para evaluación: 24 de septiembre de 2013

Aceptado para publicación: 27 de diciembre de 2013

JOSÉ PINA-SÁNCHEZ, University of Manchester  
jose.pinasanchez@postgrad.manchester.ac.uk

PhD candidate at the Social Statistics department in the University of Manchester. His research interests encompass the application of quantitative methods in different disciplines of the Social Sciences. Specifically, as part of his PhD Jose has worked in the topic of

measurement error in survey reports, publishing in different survey research journals. In addition, as a result of a short work experience as a quantitative analyst at the Sentencing Council of England and Wales, Jose has also published various articles on the field of penology; most of these dealing with the topic of sentence consistency.

---

# Religiosidad y voto en 34 democracias europeas<sup>1</sup>

## *Religiosity and vote in 34 european democracies*

*Guillermo Cordero*

Universitat Pompeu Fabra

guillermo.cordero@upf.edu

### **Resumen**

Habitualmente la literatura ha considerado que la religiosidad ha perdido fuerza como antecedente del voto en Europa. Esto ha sido así a pesar de que los partidos de izquierda y derecha siguen insertando temas religiosos y morales en el debate político para diferenciarse de sus oponentes. En este trabajo se lleva a cabo un estudio comparado de 34 democracias europeas con el fin de desentrañar en qué medida el voto religioso ha perdido intensidad desde los años ochenta. Los resultados ofrecidos apuntan hacia una marcada caída en los niveles de voto religioso hasta los años noventa, aunque también señalan una recuperación de la vitalidad del fenómeno desde entonces en una parte importante de los países incluidos en la muestra. También se ha mostrado el importante papel desempeñado por la élite política en la activación del voto religioso.

*Palabras clave: voto religioso, comportamiento electoral, Europa, religiosidad.*

### **Abstract**

Social sciences have often claimed the end of religiosity as an explanatory factor of electoral behaviour in Europe. Nevertheless, left and right parties still insert religious and moral issues in the agenda in order to distance themselves from their opponents. This paper shows a comparative study of 34 European democracies examining the extent to which religious voting has diminished since the eighties. Results point to a sharp decline in the levels of religious vote until the nineties, with a revitalization since then in some of the countries of the sample. The analysis also highlights the important role played by the political elite on the activation of religious vote.

*Keywords: religious voting, electoral behaviour, Europe, religiosity.*

---

1. El presente estudio ha podido desarrollarse gracias a la financiación del Ministerio de Educación y Ciencia, mediante el proyecto de investigación SEJ2006-10073 "Religiosidad, ideología y voto en Europa", dirigido por José Ramón Montero, a quien quisiera agradecer su paciente colaboración y su apoyo.

En las últimas décadas se ha producido una sustancial disminución en los niveles de creencias y prácticas religiosas de los europeos (Norris e Inglehart, 2004) y la religión ha dejado de ser un aspecto central en los programas y discursos de los partidos políticos (Manza y Wright, 2003). Esta paralela reducción ha ido acompañada de una “privatización” de la religiosidad (Turner, 1983), por lo que su relevancia en la esfera pública en general, y en el comportamiento electoral en particular, se antoja cuestionable (Franklin *et al.*, 1992; Dalton, 1998).

No obstante, ni esta tendencia a la secularización y privatización de la religión es tan lineal ni unívoca (Norris e Inglehart, 2004) ni la religiosidad ha dejado hoy de representar un elemento importante a la hora de estudiar las identificaciones y el comportamiento político (Freire, 2006; Raymond, 2011). En Europa, los partidos y sus líderes —no solo los democristianos y los conservadores, sino también los más cercanos a la izquierda—, siguen introduciendo debates relacionados con la religión, como la educación laica, la presencia de crucifijos en las aulas, de mezquitas en las ciudades; o estableciendo sus posiciones frente a temas morales tradicionales como la legalidad del aborto o de la unión en matrimonio de parejas del mismo sexo (Dalton, 2002: 330).

Teniendo en cuenta estos factores, y ya entrados en el siglo XXI, parece necesario ofrecer un análisis actualizado del voto religioso. Con dicho propósito, el objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, ofrecer un estudio descriptivo de la evolución del voto religioso en Europa desde 1980. Dicho estudio sirve para comprobar hasta qué punto la religiosidad de los europeos y su comportamiento electoral se encuentran cada vez menos relacionados. En segundo lugar, y utilizando datos de 2008<sup>2</sup>, analizar las características contextuales que ayudan a explicar por qué el voto religioso se encuentra más presente en unos países europeos que en otros en la actualidad.

Estos objetivos estructuran el artículo de la siguiente manera: tras la presentación del marco teórico se desarrollan las hipótesis que guían el estudio y los datos usados para su comprobación empírica. Más adelante se ofrece una descripción de la evolución del voto religioso desde 1980. Por último, se analizan los determinantes contextuales que explican que en la actualidad la presencia de voto religioso sea variable en los diferentes países europeos incluidos en la muestra.

## EL VOTO RELIGIOSO EN LA LITERATURA

Probablemente la obra referente en la corriente que engloba a los modelos sociológicos de voto sea *Party systems and voter alignments* (Lipset y Rokkan, 1967). Aunque el objetivo de Lipset y Rokkan no era estudiar el comportamiento electoral, desde la publicación

---

2. La insuficiente muestra de países presentes en las oleadas de 1980, 1990 y 2000 en la Encuesta Europea de Valores no hace posible un análisis longitudinal, por lo que el análisis jerárquico se limita a la oleada de 2008.

de su Teoría de los clivajes, diversas obras analizaron la manera en que las características sociales habían seguido determinando el voto de los ciudadanos (Rose y Urwin, 1969; Lijphart, 1979). Sin embargo, a partir de los años setenta se sucedieron en Europa una serie de cambios sociales y políticos que hicieron modificar algunos de los supuestos que guiaban estos análisis<sup>3</sup>. La literatura en las ciencias sociales pasó entonces de estudiar la estabilidad de los sistemas de partidos a interesarse en mayor medida por las características cambiantes de sus objetos de estudio (Dalton *et al.*, 1984: 3-4).

La mayor parte de las contribuciones al estudio del comportamiento electoral desde los años ochenta pasó a argumentar que las características sociales habían perdido fuerza como antecedente del voto en Europa. En 1992, Mark Franklin<sup>4</sup> publicó *Electoral Change*, donde se defendía que los ciudadanos se desligan de las ataduras que suponen sus adscripciones sociales, haciendo uso cada vez más de mecanismos individuales en la toma de decisiones electorales. En esta idea insistió una parte importante de los autores que se acercaron al estudio del voto religioso durante los años noventa y también algunas de las aportaciones más recientes al estudio del voto religioso desde una perspectiva comparada (Dogan, 1995; Dalton, 1998; Inglehart, 1997; Thomassen, 2005).

No fue hasta finales de los noventa cuando el interés por el voto religioso fue retomado por la Ciencia política y la Sociología política. Gracias en parte a la aplicación de técnicas de análisis más sofisticadas ya utilizadas anteriormente en el estudio del voto de clase, autores como Clem Brooks *et al.* (1997) retomaron el tema de estudio, concluyendo que el voto religioso distaba mucho de haber desaparecido. Oddbjørn Knutsen (2004) también coincidió en la relevancia de la consideración de la confesión religiosa a la hora de explicar el comportamiento electoral de los europeos<sup>5</sup>, así como, por ejemplo, Chris Raymond (2011) volvió a poner de relieve que la religiosidad sigue definiendo de manera importante las preferencias políticas de los ciudadanos.

Uno de los aspectos por los que este nuevo desarrollo de la literatura mostró interés fue la relación que se establece entre religiosidad, partidismo, ideología y voto, y su consecuente problema de endogeneidad (Inglehart y Rabier, 1986: 470; Montero *et al.*, 2008: 32; Raymond, 2011). Aunque Giacomo Sani argumentaba que estos elementos “van de la mano” (1974: 207) en un proceso de mutua influencia, la mayor parte de la literatura ha considerado que no deben tener la misma consideración en la cadena causal del voto<sup>6</sup>.

---

3. Los importantes incrementos en la volatilidad electoral registrados en Europa en el último cuarto de siglo fueron habitualmente relacionados por parte de las ciencias sociales con los crecientes niveles de heterogeneidad y movilidad social o la extensión de una imagen de ciudadano más individualista y guiado por valores posmaterialistas, entre otros elementos. En relación con el voto religioso, contribuyeron además los procesos de secularización y laicización presentes en Europa.

4. Mark Franklin, Thomas Mackie y Henry Valen.

5. Otros autores que desde un enfoque empírico y cuantitativo se han acercado al estudio del voto religioso utilizando una aproximación similar han sido Andersen y Heath (2003), Brooks, Nieuwebeerta y Manza (2006) y Oskarson (2005).

6. Para un análisis más detallado de esta problemática en una muestra similar de países, ver Balaguer, Cordero y Navarrete (2012).

Como John Bartle (1998) argumentó, la religiosidad como elemento sociodemográfico precede causalmente a la ideología, el partidismo y el voto, concepción mayoritariamente apoyada por las aproximaciones empíricas al estudio de la ideología (Huber, 1989; Fuchs y Klingemann, 1990; Knutsen, 1997; Freire, 2006)<sup>7</sup>.

En definitiva, la literatura actual parece haber vuelto a considerar el papel de la religiosidad como antecedente del voto en Europa (Cordero, 2012). Martin Elff (2007), en una de las aportaciones actuales más relevantes al estudio del fenómeno ha defendido que la religiosidad se sigue relacionando con el voto, especialmente en aquellos contextos en los que esta se encuentra presente en el debate electoral. El autor hacía referencia con su argumento a la relevancia de la polarización como elemento potenciador del voto religioso, aspecto en el que también insistió Maria Oskarson (2004). La capacidad de la élite política para activarlo (Chhibber y Torcal, 1997; Montero, Calvo y Martínez, 2008; Cordero, 2012) también ha sido estudiada como un elemento relevante a la hora de explicar por qué la religiosidad sigue hoy ayudando a explicar el voto de los europeos (Van der Brug, Franklin y Tóka, 2008). Según esta concepción, la élite política es capaz de “activar”, “reactivar”, o “desactivar” el voto religioso mediante la inserción o no en el debate electoral de temas relacionados con la religión y la moral tradicional.

## OBJETIVOS E HIPÓTESIS

En este artículo se considerará el voto religioso como la mayor preferencia de los creyentes<sup>8</sup> por el voto a partidos ubicados en la derecha y el centro-derecha de la escala ideológica, y de los no religiosos por partidos de izquierda y centro-izquierda. Según parte de la literatura, la correlación entre la religiosidad y el comportamiento electoral ha tendido a atenuarse en Europa en las últimas décadas. Así, el primer objetivo del artículo será ofrecer una imagen de la evolución de la vitalidad del voto religioso desde 1980 hasta 2008. Como será mostrado, el voto religioso no ha desaparecido en Europa, aunque no en todos los países tiene hoy la misma intensidad. Por ello, el segundo objetivo del artículo será analizar hasta qué punto esta concepción del voto religioso se encuentra vigente en Europa en la actualidad y cuáles son los elementos del contexto que determinan su mayor o menor presencia. Estos objetivos dan forma a las hipótesis que guían los análisis ofrecidos en el artículo.

Con el fin de explicar la variable “suerte” del voto religioso en Europa, algunos autores han señalado la importancia de la oferta partidista, aunque habitualmente sin comprobar sus efectos empíricamente. Una de las características que suele ser resaltada ha sido la

---

7. Tampoco han puesto en duda que la religiosidad preceda temporalmente al voto la escuela político-psicológica (Campbell *et al.*, 1960) ni los estudios que han hecho uso de enfoques no recursivos que cedían una mayor relevancia al papel racional del votante (Page y Jones, 1979; Fiorina, 1977).

8. La consideración de “creyente” se basa en una amplia definición a partir de la práctica, la denominación y la creencia en dogmas religiosos, la religiosidad privada y la confianza en instituciones religiosas.

polarización de los sistemas de partidos y su efecto positivo sobre la vitalidad del voto religioso. El argumento consiste en que los partidos de izquierda podrían insertar en el debate electoral temas ligados al laicismo y la moral, de la misma manera que lo harían los partidos situados a la derecha con el fin de resaltar su distancia ideológica con respecto a sus oponentes (Dalton, 2002). De esta manera, las élites políticas serían capaces de polarizar el sistema de partidos mediante la “activación” del voto religioso (Evans y De Graaf, 2012: 1). Este argumento va necesariamente ligado a un problema de endogeneidad: resulta problemático desentrañar la dirección causal entre la presencia de voto religioso y la activación de debates morales. En este sentido, no queda claro si es la élite política la que toma un papel activo movilizando el voto religioso o si, por el contrario, es la sociedad la que se encarga de movilizarlo, aunque la literatura ha demostrado empíricamente que habitualmente es la élite política la que moviliza la opinión pública (un buen examen teórico y empírico a este respecto es el desarrollado por Baldassarri y Gelman, 2008).

*“H<sub>1</sub>. La polarización partidista<sup>9</sup> basada en la movilización de temas religiosos y/o morales incentiva el protagonismo de la religiosidad como antecedente del voto.”*

El importante papel jugado por las élites religiosas en las últimas transiciones democráticas en Europa del Este (Evans y Whitefield, 1993), el relativo resurgir de la religiosidad en algunos de estos países (Gautier, 1997; Froese, 2001) y la recuperación de debates en torno a divisiones clásicas por parte de sus élites políticas (Van der Brug *et al.*, 2008) han contribuido a que en los países con pasado comunista no democrático reciente el voto religioso haya cobrado fuerza en las últimas décadas. Como algunos autores han puesto de manifiesto, la escasa experiencia democrática de los ciudadanos hace a los líderes políticos y a los votantes utilizar imágenes e identidades alternativas a la ideológica, como por ejemplo, diferencias étnico-religiosas ya presentes en el régimen anterior (Whitefield, 2002).

*“H<sub>2</sub>. La prominencia de la religión en los procesos de transición de algunas nuevas democracias de Europa Central y del Este ha favorecido una creciente extensión del voto religioso en la zona.”*

También las propias características religiosas del país podrían estar determinando cómo es el voto de los europeos, dado que los procesos de secularización no han tenido la misma intensidad ni han evolucionado de la misma manera en todo el continente. En los países protestantes los indicadores de religiosidad empezaron a descender antes que en países

---

9. En este trabajo se utilizará un índice de polarización ideológica elaborado por el *Party Manifestos Project* a partir de la presencia en los programas políticos de los partidos de debates económicos sobre el Estado de bienestar, morales, de organización del Estado, del respeto a la autoridad, entre otros (Volkens *et al.*, 2010).

católicos y mixtos<sup>10</sup> (Jagodzinski y Dobbelaere, 1995: 81), por lo que es de esperar que sea en estos últimos grupos donde el impacto del voto religioso se muestre más apuntado, aunque a su vez con una pendiente negativa más pronunciada. Por este mismo motivo, también se espera que en países con altos niveles de secularización —como en algunos países de Europa Central y del Este, muchos de ellos ortodoxos—, así como en Escandinavia, el impacto del voto religioso sea menor.

*“H<sub>3</sub>. El voto religioso se encuentra más presente en países católicos y mixtos que en protestantes y ortodoxos.”*

## DATOS

Un objetivo adicional que se plantea en este trabajo es superar algunas de las deficiencias metodológicas más extendidas en los trabajos previos sobre voto religioso. Estas carencias podrían ser resumidas en tres: la escasa cobertura geográfica y temporal de las que hacen uso, la insuficiente operacionalización de un fenómeno tan complejo como es la religiosidad y la aplicación de técnicas de investigación no adaptadas al objeto de estudio (Cordero, 2012). Para superar dichas carencias, en primer lugar se hará uso de la Encuesta Europea de Valores (EEV), cuya muestra se encuentra formada en la actualidad por 34 países y su cobertura temporal va desde 1980 hasta 2008, lo que hasta el momento supone el estudio sobre el voto religioso con una cobertura más amplia, incluyendo además países con diversas experiencias democráticas, sistemas de partidos y realidades religiosas diferentes.

En segundo lugar, se llevará a cabo un tratamiento complejo de la variable independiente. Los estudios de voto religioso han utilizado habitualmente una estrategia similar a la de los estudios de voto económico: seleccionar una característica determinada de la religiosidad (habitualmente la asistencia regular a misa) y han analizado la intensidad de su relación con el voto. Esta práctica es, en el caso del voto religioso, especialmente problemática si se tiene en cuenta que las formas de vivir la religiosidad han cambiado profundamente en las últimas décadas. La palmaria caída en Europa de los niveles de asistencia semanal a actos religiosos —variable usada más frecuentemente por la literatura— (Jagodzinski y Dobbelaere, 1995) es un indicador de la necesidad del uso de formas alternativas de medir el fenómeno (Dalton, 2002: 328). La utilización de la EEV hace posible una operacionalización más compleja de la variable independiente, pudiendo hacer uso de un abanico más amplio de indicadores. En los siguientes análisis, serán utilizados indicadores que miden diferentes aspectos de la religiosidad del individuo: su confesión religiosa<sup>11</sup>, su nivel de creencia en

10. Los países mixtos son aquellos en los que la denominación religiosa mayoritaria no alcanza el 60% de la población adscrita a alguna confesión en 2008.

11. Knutsen (2004).

dogmas, el grado de importancia que dan a la religión y a Dios en sus vidas<sup>12</sup> y la confianza que tienen en las instituciones religiosas<sup>13</sup>, además de la mencionada práctica religiosa.

En cuanto a las variables de control, se han seguido dos estrategias diferentes. En el siguiente apartado, cuyo objetivo es cuantificar la evolución temporal del voto religioso, las variables religiosas han sido aisladas y ninguna variable de control ha sido introducida en los modelos con el objetivo de no aumentar artificialmente su poder explicativo. Siendo conscientes de que esta decisión puede ser problemática, los modelos con controles se recogen en el anexo, donde puede comprobarse su robustez. Adicionalmente, en el siguiente apartado, donde el objetivo es analizar las características contextuales que afectan a la vitalidad del voto religioso, sí han sido incluidos controles tanto a nivel individual como contextual<sup>14</sup>.

La métrica de la variable dependiente seleccionada para el artículo es continua, lo que facilita la implementación de análisis más completos que variables con otro tipo de métrica. Para la operacionalización de la variable dichos partidos han sido ubicados por expertos de la Encuesta Europea de Valores<sup>15</sup> en una escala ideológica cuyo rango se extiende entre el 1 “izquierda”, y el 10 “derecha”. Para analizar en qué medida dicho voto se encuentra mediado por la religiosidad se seguirán dos estrategias diferentes, ya adelantadas. En el análisis longitudinal será considerado el uso del estadístico  $R^2$  como indicador de la evolución del impacto del voto religioso. Teniendo en cuenta que resulta necesaria la utilización de diversas variables independientes, dicho estadístico se muestra como el más idóneo índice de resumen del ajuste del modelo y, por tanto, de la capacidad de las variables religiosas para predecir el voto, una estrategia seguida en la literatura previa (Heath *et al.*, 1995; Freire *et al.*, 2009; Knutsen 2010). Para el análisis transversal de los determinantes contextuales del voto religioso se hará uso del análisis jerárquico (Steenbergen *et al.*, 2002: 218-37; Hox, 2010). Dicho análisis se centrará en la oleada de 2008, dado el insuficiente número de países que participaron en las oleadas previas.

---

12. Se analizará la relación entre el voto e indicadores anteriormente utilizados en la literatura (Jagodzinski y Dobbelaere, 1995; Manza y Wright, 2003; Norris e Inglehart, 2004), como la creencia en dogmas —Dios, el cielo, el infierno y la vida después de la muerte—, y la importancia de la religión y de Dios en la vida.

13. Dado que muchos autores han entendido el proceso de secularización como la pérdida de autoridad de la Iglesia en el ámbito público, será utilizado como indicador del grado de institucionalización religiosa la confianza en instituciones religiosas (Chaves, 1994).

14. La correlación entre religiosidad e ideología provoca al ser introducidas en un modelo de voto un efecto de solapamiento, logrando la segunda “absorber” parte del peso explicativo de la primera (Inglehart y Rabier 1986: 470; Bartle 1998; Montero, Calvo y Martínez 2008: 32), “enmascarando” su efecto real sobre el voto (Raymond, 2011). Este efecto se vuelve aún más problemático si se tiene en cuenta que el nivel de dicha multicolinealidad no es el mismo en todos los contextos (Knutsen 2011). La estrategia seguida en este artículo ha sido eliminar la ideología como variable de control, siguiendo el ejemplo de los influyentes análisis publicados por María Oskarson en *The European Voter* (2005), Oddbjørn Knutsen (2004), de los recientes análisis de Clem Brooks, Paul Nieuwbeerta y Jeff Manza (2006) o el de Martin Elff (2007). Para profundizar sobre la magnitud de esta “absorción”, así como para consultar los modelos con la ideología como variable de control, consultar Cordero (2012).

15. Aunque no existe acuerdo sobre la idoneidad de esta estrategia, ha sido demostrado que el juicio de expertos difiere en muy poca medida de estos otros procedimientos alternativos (Knutsen, 1998).

TABLA I.  
DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES A NIVEL INDIVIDUAL

	N	Mín.	Máx.	Media	D.T.
Denominación religiosa	177.706	0	1	0,76	0,43
Misa semanal	182.012	0	1	0,19	0,39
Índice de creencias	182.012	0	1	0,45	0,38
Importancia de la religión	161.286	1	4	2,41	1,06
Importancia de Dios	172.144	1	10	6,13	3,28
Confianza en la Iglesia	175.235	0	1	0,55	0,50
Ideología de partido votado	102.548	1	10	5,42	2,07

Fuente: oleadas 1 a 5 de la Encuesta Europea de Valores.

## EVOLUCIÓN DEL VOTO RELIGIOSO EN EUROPA 1980-2008

Entrados en el siglo XX, con una Europa en la que el proceso de secularización se encuentra muy avanzado, resulta relevante reconsiderar en qué medida las creencias, los valores y la denominación religiosa de los ciudadanos siguen guiando su comportamiento electoral, así como analizar si esta relación varía en función de las características contextuales de cada país. Para ello se ha construido un índice basado en el porcentaje de varianza explicada por parte de un modelo de regresión lineal, acotando su rango entre el 0 —no hay ajuste— al 1 —las variables explicativas son capaces de explicar el total de la varianza de la variable dependiente—. El uso de este tipo de índices (utilizado en trabajos recientes, como los de Heath *et al.*, 1997; Freire *et al.*, 2009; Knutsen, 2010) es especialmente útil si tenemos en cuenta el elevado número de variables independientes, países y observaciones temporales considerados en el análisis<sup>16</sup>. En el modelo ha sido insertado el grupo de variables religiosas al que se acaba de hacer referencia, no incluyendo variables de control que pudieran incrementar artificialmente el poder predictivo del modelo —no obstante, y para evitar problemas relacionados con la falta de especificación del mismo, los resultados han sido contrastados con los modelos más completos presentados en el anexo.

En el gráfico 1 se presenta la evolución de dicho indicador desde 1980 hasta 2008. En él puede observarse que durante el periodo analizado el voto religioso se ha visto recortado de una manera más drástica en los países católicos sin pasado comunista. En estos se produce una caída generalizada de 20 puntos porcentuales en el nivel de varianza explicada, lo que ha supuesto que desde los noventa ninguno de los países del grupo alcanzara el 20 por ciento en

16. Algunos autores han señalado que la cuantificación de este indicador puede verse afectada por el tamaño de la muestra, aunque en muestras de gran tamaño, como es el caso, estas variaciones no son de una magnitud relevante (Achen, 1982).

este mismo indicador<sup>17</sup>. A pesar de ello, tras la drástica caída experimentada por los demás países católicos occidentales, los niveles no han variado de manera relevante a partir de 1990. Desde entonces se puede observar una generalizada estabilización en los índices de voto religioso y una parcial recuperación en algunos países, con una recuperación media de cinco puntos de magnitud. Ello podría deberse a la inserción de debates relacionados con la religión y la moral en la arena política, por ejemplo en España, Portugal e Italia, como algunos autores ya han apuntado (Freire, 1998; Bréchon, 2000; Calvo, Montero y Martínez, 2010; Cordero y Martín, 2011).

Entre los países de mayoría católica con pasado comunista reciente se pueden distinguir dos tendencias encontradas (Markowski, 1997; Enyedi, 2006), diferencias que pueden ser explicadas por el papel jugado en dichos países por la élite política (Evans y Whitefield, 1993; Markowski, 1997; Evans y Need, 2002; McAllister y White, 2007; Baldassari y Gelman, 2008). Así, en países como la República Checa<sup>18</sup> y Eslovaquia<sup>19</sup> la competición electoral se conforma alrededor de debates económicos, no encontrando la religión un lugar destacable en el discurso de sus líderes (Markowski, 1997; Enyedi, 2006). Aunque en Hungría se da una presencia residual de temas relacionados con la moralidad (Enyedi, 2000), los discursos de los principales partidos en estos temas carecen de “coherencia” y “consistencia”<sup>20</sup>. El contrapunto lo ofrecen Polonia, Eslovenia y Croacia, todos ellos con un gran partido conservador y/o democristiano<sup>21</sup> que se encarga de convertir la religiosidad en tema de campaña (Markowski, 1997; Ka-Lok Chan, 2001; Fink-Hafner, 2006).

Entre los países protestantes, la media de la pendiente del índice de voto religioso es negativa, aunque con una inclinación menos pronunciada, dado que en estos países la caída en los indicadores religiosos comenzó a producirse a mitad del siglo XX (Madeley, 2000). A pesar de todo, y al igual que ocurría en el caso de los países católicos, desde 1990 se han producido ligeros incrementos, aunque solo en los países escandinavos —Noruega y Suecia—, dos de los países donde el voto de clase se ha visto más recortado en favor de una mayor presencia de debates morales y religiosos (Madeley, 2000). Aunque Alemania Oriental ha sufrido caídas en el índice, estas no han supuesto la desaparición del fenómeno, que todavía es capaz de explicar el 15% de la variabilidad del voto, por encima de la media de los países protestantes.

---

17. Italia es el único país donde se observa una recuperación en el indicador en 1990. No obstante, los resultados tras esta observación van en línea con el resto de países católicos (Mackie, Mannheim y Sani, 1992), y con la común aceptación de la caída del voto religioso en Italia tras la debacle del Partido Democristiano en los noventa.

18. La oferta partidista mayoritaria se divide entre el ODS, partido liberal antieuropeo, y el CSSD, partido socialdemócrata. Ambos hacen girar el debate electoral alrededor de temas relacionados con la liberalización económica y la intervención del Estado en la economía.

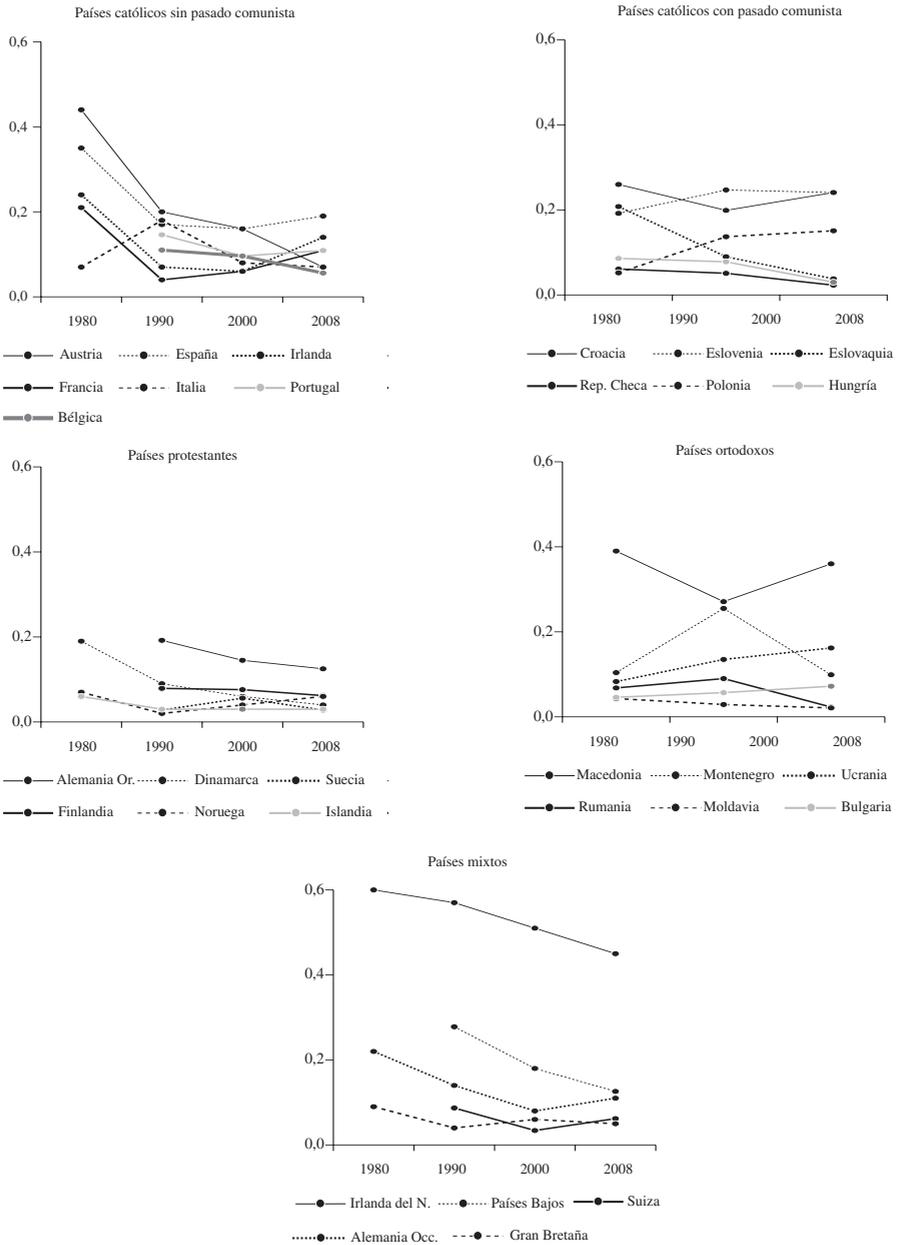
19. Es la tercera fuerza política, el KDH (partido democristiano), el único que abiertamente hace alusiones directas a temas relacionados con la moral católica.

20. El FIDESZ, principal partido del país, era en sus orígenes un partido liberal y anticomunista que a mitad de los años noventa se reinventa como partido conservador. El otro gran partido, el MSZP, socialdemócrata y sucesor del Partido Comunista, lleva a cabo un programa muy liberal desde el punto de vista económico, habiendo promovido desde el Gobierno profundas políticas de liberalización y privatización.

21. PO y PiS en Polonia, SDS en Eslovenia y HDZ en Croacia. Alusiones a los sistemas de partidos presentes en dichos países cuando las observaciones individuales de la última oleada de la EVS fue llevada a cabo (en torno a 2007, en función del país).

GRÁFICO I.

VARIANZA EXPLICADA POR EL CONJUNTO DE VARIABLES RELIGIOSAS EN EUROPA, 1980-2008\*



Fuente: oleadas 1 a 5 de la Encuesta Europea de Valores.

\* Han sido eliminados los países para los que entre 1980 y 2008 no existan, al menos, tres observaciones. Además, por falta de disponibilidad de los datos para las primeras oleadas, para los resultados presentados en este gráfico ha sido utilizada la ideología media de los votantes de cada partido como variable dependiente y no la ubicación por parte de expertos como en los demás análisis de este trabajo.

Al igual que ocurría entre algunos de los países católicos con pasado comunista, entre los países ortodoxos<sup>22</sup> también se han producido ligeros incrementos en la relevancia del voto religioso durante los últimos años. Este es el caso de Ucrania, Macedonia, Montenegro y en menor medida Bulgaria<sup>23</sup>, países en los que se da una fuerte conexión entre la religión y el nacionalismo<sup>24</sup>. Estas divisiones tienen un claro reflejo en las divisiones étnicas y nacionalistas que forman una parte fundamental del debate y la oferta política de estos países, estructurando sus sistemas de partidos (Evans y Whitefield, 1993; Markowski, 1997). En cualquier caso, la característica más relevante que presenta el grupo, al igual que lo hacía el de católicos con pasado comunista, es su gran volatilidad, propia de democracias jóvenes. Por ello, nuevas observaciones temporales aportarían una relevante información sobre la evolución del indicador.

Finalmente, la vitalidad del voto religioso es también dispar entre los países mixtos, debido precisamente a su naturaleza heterogénea. A pesar de estas marcadas diferencias, en todos ellos se ha producido una pérdida de peso de las variables religiosas sobre el voto en los últimos 30 años, unas tendencias ampliamente recogidas en estudios nacionales previos (Eisinga *et al.*, 1994; de Graaf *et al.*, 2001; Nicolet, 2009). Sin embargo, los países mixtos también parecen apuntarse a la generalizada recuperación en los niveles del indicador de voto religioso, aunque en este caso muy leve y solo durante los últimos diez años. No obstante, estas recuperaciones no tienen lugar precisamente entre los países que presentan niveles más altos de voto religioso —Irlanda del Norte y Países Bajos—, los cuales continúan experimentando una caída continuada hasta la actualidad.

Con todo ello y aunque algunos autores recientes han insistido en la persistencia de la vitalidad de los clivajes desde los años sesenta (Van der Brug *et al.*, 2008; Elff, 2009; Raymond, 2011), los resultados de esta investigación parecen insistir en que ha tenido lugar una generalizada y apuntada caída en los niveles de voto religioso en Europa, descenso que se desarrolló durante la primera mitad del siglo XX en la mayor parte de los países protestantes y mixtos y hasta los años ochenta, en los católicos. No obstante, desde los años noventa este marcado proceso de descenso se ha visto estancado, habiéndose localizado incrementos en muchos de los países católicos y ortodoxos incluidos en la muestra, algo que puede ser apreciado con mayor claridad en el gráfico 2.

Por un lado, las caídas en los niveles de voto religioso desde los años noventa han sido de mayor magnitud en los Países Bajos, Irlanda del Norte e Italia, donde el clivaje religioso era el elemento estructurador fundamental de la sociedad y donde el proceso de

---

22. Todos los incluidos en la presente muestra comparten un pasado comunista no democrático reciente al haber sido eliminado Grecia por falta de datos para un análisis longitudinal.

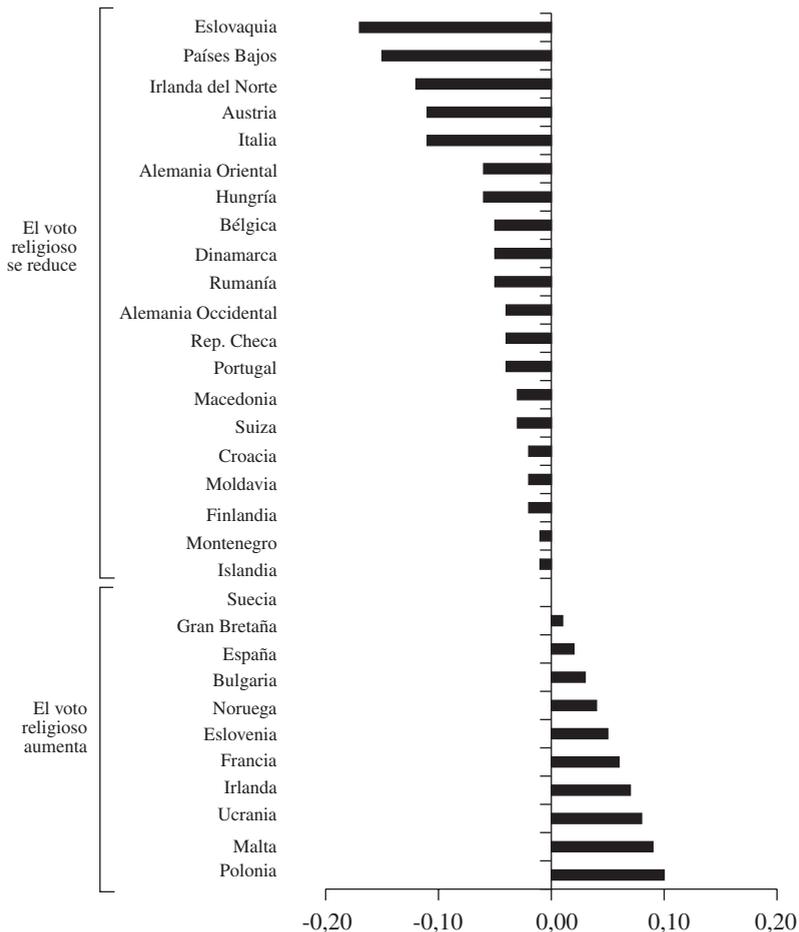
23. En las dos primeras oleadas, Montenegro carecía de un diseño muestral propio —las observaciones no superaban las 250, mientras que para el resto de Serbia superaban las 1200—. Adicionalmente, en la segunda oleada se produjo un boicot por parte de los grupos musulmanes, aunque sobre todo afectó a Kosovo.

24. Se trata de las divisiones entre macedonios ortodoxos y albaneses musulmanes en Macedonia o entre las Iglesias ortodoxas locales de Ucrania y Montenegro en contraposición con las anteriormente mayoritarias Iglesias ortodoxas rusa y serbia. En Ucrania, sin embargo, no tiene lugar un relevante grado de polarización en términos morales entre los partidos.

secularización ha sido más tardío. En Eslovaquia o Hungría dichos descensos también son pronunciados, aunque en estos casos parece ser la volatilidad de sus sistemas de partidos la que podría encontrarse detrás del cambio.

GRÁFICO 2.

TASA DE CRECIMIENTO DEL VOTO RELIGIOSO ENTRE 1990 Y 2008 EN EUROPA



Fuente: oleadas 3 y 5 de la Encuesta Europea de Valores.

A pesar de dicha generalizada y marcada caída, desde 1990 se ha producido un incremento en la intensidad de la correlación entre la religiosidad y el voto en una tercera parte de los países europeos estudiados. Dicho incremento se extiende a las diferentes adscripciones mayoritarias, encontrándose especialmente presente entre los países católicos, tanto occidentales —España, Francia, Irlanda y Malta— como orientales —Eslovenia

y Polonia. Bulgaria y Ucrania —ortodoxos— así como Gran Bretaña y Noruega, que también experimentan incrementos en los niveles de voto religioso durante la última década. Entre los países de Europa del Este, dicha evolución positiva, aunque presente, parece menos clara dada la juventud de sus sistemas de partidos y su reciente experiencia democrática, por lo que nuevas oleadas de la Encuesta Europea de Valores podrían ayudar a responder a la pregunta de si se está produciendo una revitalización del voto religioso en la zona.

## EXPLICANDO EL VOTO RELIGIOSO EN EUROPA

Como ha sido descrito anteriormente, y en contra de lo que una parte de la literatura ha venido apuntando (Franklin *et al.*, 1992; Dalton, 1998), en la actualidad el voto de los europeos religiosos dista de ser comparable al de los no religiosos (Raymond, 2011), aunque las diferencias entre ambos grupos varían enormemente en función de las características del contexto. Por ello, a continuación se lleva a cabo un análisis multinivel (Steenbergen *et al.*, 2002; Hox, 2010), en el que han sido consideradas tanto variables de nivel contextual como individual. Dicho tipo de análisis requiere de un número suficiente de observaciones a nivel macro (Steenbergen *et al.*, 2002), requisito que solo se cumple en la oleada de 2008, en la cual se centrará el análisis. Dicho obstáculo impide llevar a cabo un análisis jerárquico más dinámico, en el que se ofrezca una imagen de la evolución del voto religioso como en el apartado anterior, aunque será presentada una imagen fija detallada sobre el estado actual del fenómeno.

El número de países incluidos en la muestra —34 en este caso<sup>25</sup>—, a pesar de ser amplio, no es suficiente para llevar a cabo un análisis con un número alto de variables contextuales. Por ello, de entre las variables citadas al principio del trabajo han sido seleccionadas aquellas que han conseguido mayores mejoras en la capacidad predictiva del modelo. Estas son la confesión mayoritaria del país y el grado de polarización partidista<sup>26</sup>. Las variables individuales insertadas han sido las características sociodemográficas básicas<sup>27</sup> y las religiosas mencionadas en los apartados anteriores. Con ello se pretende analizar qué variables logran predecir mejor el voto y en qué contextos, controlando además por factores secundarios.

En la tabla 2 se presentan los resultados de un análisis jerárquico donde se ha utilizado la intención de voto individual a partidos situados en la escala ideológica 1-10 por expertos de la EEV como variable dependiente. Los resultados permiten establecer cuál es el voto

---

25. Dado que Alemania y Reino Unido no han sido desagregadas por falta de datos disponibles.

26. El tercer elemento contextual mencionado en los epígrafes anteriores, el pasado comunista, ha sido eliminado del modelo por no aportar información relevante a los resultados y no resultar en diferencias significativas.

27. Variables sociodemográficas adicionales habitualmente consideradas, como, por ejemplo, el tamaño de hábitat, no han sido incluidas por la falta de homogeneidad en la recolección de datos entre los países.

medio predicho para un teórico “ciudadano de referencia”, “intercepto” en la tabla<sup>28</sup>. La interpretación de los coeficientes permite establecer en qué medida las características contextuales e individuales influyen en la ideología del partido votado de dicho individuo de referencia. Concretamente, y al considerar las diferencias contextuales, el voto predicho para dicho individuo de referencia se desplaza alrededor de medio punto a la derecha en países protestantes y mixtos —en comparación con los países católicos, categoría de referencia—, mientras que lo hace a la izquierda a medida que sus parlamentos se polarizan ideológicamente<sup>29</sup>.

TABLA 2.

MODELO MULTINIVEL DE INTENCIÓN DE VOTO A PARTIDOS UBICADOS EN LA ESCALA IDEOLÓGICA 1-10, 2008

	<b>B</b>		<b>E. T.</b>
Intercepto	4,37	**	(0,33)
Variables contextuales			
País ortodoxo (ref.: católico)	0,32		(0,31)
País protestante	0,57	*	(0,25)
País mixto	0,42	*	(0,18)
Nivel de polarización (centrada)	-0,02	*	(0,01)
Variables individuales			
Variables sociodemográficas			
Sexo (ref.: hombre)	0,24	**	(0,00)
Edad (en país sin pasado comunista)	0,01	*	(0,00)
Edad (en país con pasado comunista)	-0,01	**	
Educación primaria (ref.: universitaria)	0,08		(0,11)
Educación secundaria	0,02		(0,05)
Práctica religiosa			
Asistencia semanal a actos religiosos	0,27	**	(0,05)
Frecuencia de rezo	-0,09	*	(0,05)

28. En este modelo, se trata de un varón de edad media, con educación universitaria, católico, pero que no asiste a actos religiosos semanalmente ni reza de manera habitual, que no cree en dogmas, que no da importancia a la religión ni a Dios en su vida, y que no confía en las instituciones religiosas, en un país católico con una polarización ideológica media en su parlamento. El voto predicho para un ciudadano de dichas características se prevé para un partido situado en la posición 4,37 de la escala ideológica. Atendiendo a las características sociodemográficas, son las mujeres las que de manera general optan por partidos situados más a la derecha (0,24 puntos más como media). Tal y como era de esperar, la edad afecta de manera diferente al voto según la experiencia con regímenes comunistas no democráticos en Europa. La edad tiene un peso positivo en el voto a la derecha en países sin pasado comunista, mientras que en países con un pasado comunista reciente son los más jóvenes los que optan por partidos situados más a la derecha.

29. En concreto, el incremento en una unidad en el nivel de polarización desplaza la ideología media del partido votado en 0,02 puntos a la izquierda.

TABLA 2.

MODELO MULTINIVEL DE INTENCIÓN DE VOTO A PARTIDOS UBICADOS  
EN LA ESCALA IDEOLÓGICA I-10, 2008 (CONT.)

	<b>B</b>		<b>E. T.</b>
Denominación religiosa (ref.: católico)			
Sin denominación	0,37		(0,30)
Ortodoxo (en país católico)	-0,80	*	(0,46)
Ortodoxo (en país ortodoxo)	1,17	**	(0,37)
Ortodoxo (en país protestante)	1,11	*	(0,49)
Protestante (en país católico)	0,91	**	(0,31)
Protestante (en país protestante)	-0,16	*	(0,12)
Protestante (en país ortodoxo)	-1,07	**	(0,35)
Otras	0,41		(0,34)
Creencia en dogmas			
Dios	0,10		(0,07)
Vida tras la muerte	0,00		(0,04)
Infierno	0,13	*	(0,06)
Cielo	0,02		(0,04)
Religiosidad individual			
Importancia de Dios en la vida	0,02	*	(0,01)
Importancia de la religión en la vida	0,04		(0,05)
Confianza en instituciones religiosas	0,25	**	(0,05)
N nivel micro (n nivel macro)	20.644 (34)		
Varianza explicada por el segundo nivel	0,09		
Grados de libertad	29		

Fuente: quinta oleada de la Encuesta Europea de Valores y Party Manifestos Project.

\* Significativo al 0,05. \*\* Significativo al 0,01.

La frecuencia de asistencia a actos religiosos se relaciona con el voto a partidos situados un cuarto de punto más a la derecha como media que aquellos que asisten con menor frecuencia. Sin embargo, la frecuencia de rezo presenta el efecto contrario al esperado. Cuando se controla por el resto de variables, los que rezan habitualmente parecen optar por partidos localizados más cerca de la izquierda. Ello podría estar apuntando a que en países católicos y también mixtos<sup>30</sup>, para los ciudadanos que no acuden a misa ni confían en las instituciones religiosas, estos aspectos más privados de la religiosidad no parecen tener una conexión con el voto a partidos de derecha, algo que sí ocurre en los países protestantes y los ortodoxos. No obstante, esta diferencia, a pesar de ser estadísticamente significativa,

30. Resultados de análisis previos, no mostrados en el texto por cuestiones de espacio.

no es de mucha magnitud, siendo además el único indicador de intensidad religiosa con un signo negativo.

La denominación religiosa parece mostrar comportamientos diferentes en base al contexto en el que se circunscribe. La creencia en dogmas no parece jugar un papel determinante en el voto. A excepción de la creencia en el infierno, los demás indicadores de este componente no demuestran poseer un peso significativo en el voto de los europeos. Lo que sí parece estar relacionado con el voto es la importancia de Dios en la vida, siendo los que le dan una mayor importancia los que votan en mayor medida a la derecha. Lo mismo ocurre con la confianza en las instituciones. Independientemente del contexto, confiar en las instituciones religiosas supone votar a partidos situados un cuarto de punto más a la derecha de lo que lo hacen los que no confían en ellas.

Como se ha podido ver, la denominación religiosa mayoritaria del país así como su nivel de polarización partidista influyen en el impacto del voto religioso. También quedó evidenciado con el ejemplo de los países de Europa del Este que en algunos contextos esta polarización se genera alrededor de diferentes debates que pueden tener que ver, por ejemplo, con aspectos económicos —intervención del Estado en la economía o nivel de regulación de los mercados—, o con aspectos morales y religiosos —relaciones entre la Iglesia y el Estado, aborto o matrimonio homosexual. En aquellos contextos donde las posturas de los partidos se encuentran más distanciadas en temas ligados a la moral conservadora y la religión, es donde se da el ambiente ideal para un impacto más extendido del voto religioso.

Por ello, en el siguiente análisis serán considerados dos índices diferentes de polarización ideológica<sup>31</sup>: uno que mide la polarización sobre temas relacionados con el libre mercado, el liberalismo económico y el Estado de bienestar<sup>32</sup> (de aquí en adelante, “polarización económica”) y otro que se basa en “menciones sobre valores morales, la prohibición o censura de la inmoralidad y los comportamientos indecorosos, el mantenimiento de la estabilidad en la familia y la religión” así como de “la oposición a valores morales tradicionales, apoyo al divorcio, el aborto, etc.” (o “polarización moral”) (Laver y Budge, 1992). Ambos indicadores han sido extraídos del *Party Manifestos Project* con el fin de desentrañar si como algunos autores defienden (Calvo, Martínez y Montero, 2010; Van der Brug, Franklin y Tóka, 2008; Elff, 2009), la élite política es capaz de polarizar el sistema de partidos, incrementando así la vitalidad del voto religioso “activando” o “desactivando” este tipo de debates. Para observar la manera en que la polarización y el voto religioso se relacionan, en el gráfico 3 han sido representados de nuevo los niveles de ajuste del modelo<sup>33</sup> de voto religioso en cada país —Pseudo-R<sup>2</sup>—, y cómo estos varían en función de la

31. El índice de polarización en asuntos económicos se obtiene de calcular la ideología de los partidos según aparece en Laver y Budge (1992). Las posiciones de cada programa han sido además ponderadas por el tamaño de cada partido. El índice de polarización en asuntos tradicionales/morales ha sido realizado siguiendo la misma estrategia, aunque a partir de las variables per604 y per605.

32. También hace referencia a las alusiones positivas o negativas hacia el respeto a la autoridad, el ejército y la libertad.

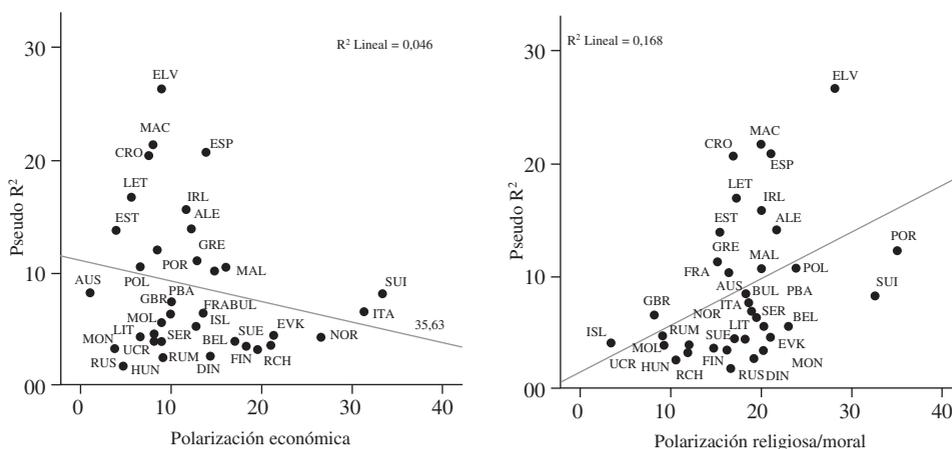
33. Mediante el Pseudo-R cuadrado. Notar que estas cantidades pueden variar ligeramente de las presentadas en los análisis del gráfico 1 debido a que en este caso incluyen variables sociodemográficas básicas de control (en el

polarización en asuntos económicos —parte izquierda— y sobre asuntos morales —parte derecha.

De esta manera, y aunque la relación no es demasiado intensa, en la parte izquierda se puede observar que a medida que aumenta la polarización sobre asuntos económicos, disminuye el impacto del voto religioso. Aunque el nivel de ajuste del modelo no es alto, esta relación sí parece evidente en los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, donde se dan los mayores niveles de polarización en asuntos económicos y donde como ya se ha visto, el voto religioso carece de importancia. Por el contrario, en países como Croacia, Eslovenia o Macedonia, donde la polarización en temas económicos no es demasiado amplia, los niveles de voto religioso sí que adquieren cotas importantes.

### GRÁFICO 3.

NIVEL DE VOTO RELIGIOSOS EN FUNCIÓN DE LA POLARIZACIÓN EN ASUNTOS ECONÓMICOS Y LA POLARIZACIÓN EN ASUNTOS RELIGIOSOS/MORALES EN EUROPA, 2008



Fuente: quinta oleada de la Encuesta Europea de Valores y Party Manifestos Project.

En la parte derecha del gráfico se muestra, en cambio, la positiva y más marcada relación que se establece entre la polarización referente a temas morales y el voto religioso. Ello puede comprobarse claramente en los casos de Croacia, Eslovenia, España o Macedonia, los cuales destacaban por sus altos niveles de voto religioso y donde se cumple que el claro y distante posicionamiento de los partidos en base a temas morales y religiosos fomenta que exista una mayor conexión entre la religiosidad de los ciudadanos y el voto a partidos de derecha. Siguiendo esta misma hipótesis, en países de Europa del Este como Hungría, Moldavia, República Checa y Rumanía, donde los

anterior análisis no fueron incluidas dado que el objetivo era el de cuantificar el voto religioso y se optó por aislar el efecto de las variables religiosas para no inflar de manera artificial su efecto).

partidos son muy similares en relación a sus posiciones frente estos temas, la presencia de voto religioso es testimonial<sup>34</sup>.

En resumen, los resultados presentados a lo largo del artículo apuntan a que a pesar del descenso en su vitalidad, durante los años noventa los niveles de voto religioso se han visto parcialmente recuperados en buena parte de Europa. Aunque los datos no permiten señalar un mecanismo causal que explique dicho repunte, sí han demostrado el relevante papel que desempeña la élite política en que los niveles de voto religioso sean más o menos elevados. Los análisis expuestos apuntan a que la polarización del debate político en torno a temas relacionados con la religión y la moral tradicional hace que, a pesar del proceso de secularización, la religiosidad se convierta en un elemento a tener en cuenta en las decisiones electorales de los europeos.

## CONCLUSIONES

El proceso de secularización en Europa ha alcanzado cotas no comparables a las de otras regiones del mundo. En ningún otro lugar los indicadores religiosos muestran niveles más bajos ni sus procesos de laicización han llegado tan lejos. A ello se ha añadido la evolución hacia formas más privadas de vivir la religiosidad, alejándola del ámbito de lo público y por ende, de lo político. Como consecuencia, gran parte de la literatura ha coincidido en apuntar que la religión juega un papel cada vez menos relevante en el comportamiento electoral de los europeos.

Sin embargo, los resultados presentados demuestran que la evolución de la vitalidad del voto religioso no ha sido lineal durante las últimas décadas ni la tendencia apunta a una desaparición de la religión como factor explicativo del voto. En todos los grupos de países, especialmente en los católicos y los ortodoxos, se dan numerosos casos de recuperación de los niveles de voto religioso desde los años noventa hasta hoy. Dicha recuperación alcanza a una tercera parte de los países incluidos en la muestra.

Como se ha podido comprobar, la vitalidad del voto religioso es además diferente entre los países europeos, diferencias que pueden ser en gran medida explicadas por las características contextuales y coyunturales del país. Algunos autores han apuntado a que en aquellos contextos más polarizados es donde más altos niveles de voto religioso se pueden observar. Los análisis aportados en este artículo matizan, sin embargo, dicha aseveración al determinar que no es la polarización ideológica *per se* la que insufla vitalidad al voto religioso, sino que esta se produce en función del tema sobre el que dicha polarización se construya.

Allí donde la polarización se establece en términos de debates económicos, la vitalidad del voto religioso se ve reducida. Por el contrario, donde los partidos utilizan debates relacionados con el laicismo, el aborto o la familia tradicional es donde se da una mayor

---

34. Debe ser tenido en cuenta que el estadístico utilizado para medir el grado de ajuste del modelo se ve altamente influenciado por casos atípicos, como por ejemplo Portugal o Suiza, reduciendo de manera importante su magnitud.

presencia del fenómeno. De esta manera, el papel de los líderes políticos se pone de manifiesto al demostrar su capacidad para “activar” y “reactivar” un factor explicativo del comportamiento electoral que parecía abocado a desaparecer en Europa.

## ANEXO

TABLA A. I.

CARACTERÍSTICAS CONTEXTUALES DE LOS PAÍSES INCLUIDOS EN LA MUESTRA

	<b>Polarización económica<sup>a</sup></b>	<b>Polarización en temas morales<sup>a</sup></b>	<b>Denominación religiosa mayoritaria<sup>b</sup></b>
Alemania Occ.	12,1	10,8	Mixta
Alemania Or.	12,1*	10,8*	Protestante
Austria	0,9	9,1	Católica
Bélgica	12,9	11,4	Católica
Bulgaria	13,6	9,6	Ortodoxa
Croacia	7,6	8,4	Católica
Dinamarca	14,4	9,6	Protestante
Eslovaquia	21,2	10,4	Católica
Eslovenia	9,0	14,0	Católica
España	13,9	10,4	Católica
Estonia	3,9	7,6	Mixta
Finlandia	18,5	7,3	Protestante
Francia	14,8	8,1	Católica
Grecia	12,9	7,5	Ortodoxa
Hungría	9,1	5,3	Católica
Irlanda	11,7	9,9	Católica
Irlanda del Norte	9,8*	4,1*	Mixta
Islandia	17,1	1,7	Protestante
Italia	31,3	9,4	Católica
Letonia	5,6	8,6	Mixta
Lituania	6,6	9,0	Católica
Macedonia	8,1	10,0	Ortodoxa
Malta	16,2	10,0	Católica
Moldavia	8,1	4,5	Ortodoxa
Montenegro	3,6	10	Ortodoxa
Noruega	26,4	8,5	Protestante

TABLA A.1.

CARACTERÍSTICAS CONTEXTUALES DE LOS PAÍSES INCLUIDOS EN LA MUESTRA (CONT.)

	<b>Polarización económica<sup>a</sup></b>	<b>Polarización en temas morales<sup>a</sup></b>	<b>Denominación religiosa mayoritaria<sup>b</sup></b>
Países Bajos	10,0	9,3	Mixta
Polonia	6,5	11,8	Católica
Portugal	8,5	17,4	Católica
Reino Unido	9,8	4,1	Mixta
Rep. Checa	19,4	5,9	Católica
Rumanía	8,8	6,0	Ortodoxa
Rusia	4,4	8,3	Ortodoxa
Serbia	9,0	9,9	Ortodoxa
Suecia	20,9	8,0	Protestante
Suiza	33,3	16,2	Mixta
Ucrania	8,1	4,6	Ortodoxa

a. Fuente: Party Manifestos Project. Se refieren a las elecciones más cercanas a 2008 recogidas en la base de datos. El índice de polarización en asuntos económicos se obtiene de calcular la distancia entre las posiciones sobre temas económicos en los programas de los partidos presentes en cada Parlamento, ponderadas por su tamaño, según aparece en Laver y Budge (1992). El índice de polarización en asuntos tradicionales/morales se construye de la misma manera, aunque a partir de temas morales y religiosos.

b. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la European Values Survey de 2008. Los países mixtos son aquellos en los que la denominación religiosa mayoritaria no alcanza al 60% de la población adscrita a alguna confesión.

\* Alemania y Reino Unido sin desagregar por falta de datos disponibles.

TABLA A.2.  
REGRESIÓN LINEAL SOBRE LA INTENCIÓN DE VOTO (SEGÚN IDEOLOGÍA DEL PARTIDO) POR PAÍS, 2008

	Alemania Occidental	Alemania Oriental	Austria	Bélgica	Bulgaria	Croacia	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia
Variables sociodemográficas												
Sexo (ref.: hombre)	0,15	0,40 *	0,49 **	0,35 **	0,22	0,38 **	0,65 **	-0,13	0,03	0,37 **	0,06	0,21
Edad	0,01 **	-0,01 **	0,01 **	0,01	-0,02 **	-0,01 *	0,00	-0,01 **	0,00 ***	0,00	0,00	0,00
Nivel educativo	0,00	-0,03 *	-0,03 *	-0,01	0,03	-0,10 *	-0,04 **	0,03	0,00	0,03 **	0,04 *	0,08 **
Práctica religiosa												
Asistencia semanal a actos religiosos	-0,35	0,30	0,12	-0,01	0,49	0,37 *	0,45	0,20	0,37 **	0,16	0,32	-0,14
Frecuencia de rezo	0,09	0,24	-0,32	-0,30*	-0,45 *	-0,08	-0,06	0,49 *	-0,1	-0,27 *	0,48 **	-0,01
Denominación religiosa												
Católico	0,63 **	0,92	0,38	0,36 *	0,75 **	0,45 *	-0,20	-0,07	0,28 **	0,10	0,73	-1,64
Ortodoxo	0,23	-0,64	1,47					-0,85	0,03		-1,47 **	0,46
Protestante	0,34	0,44	0,46	-0,72	-0,28	-2,55	0,63 **	0,06	0,10	2,65	0,38	0,56 **
Otras	0,27	0,18	0,34	0,45	-1,46 *	-0,08	0,43	-0,77	0,03	-0,19	-0,26	1,13
Creencia en dogmas												
Dios	0,37 *	-0,04	-0,47 *	0,01	-0,03	0,38	0,43 *	0,47	0,07	0,48 **	-0,12	0,28
Vida tras la muerte	0,07	0,54	-0,25	0,12	0,37	0,08	0,09	-0,03	0,01	0,11	-0,12	-0,01
Infierno	-0,06	-0,24	0,81 **	0,02	0,14	-0,01	0,26	-0,01	0,14	-0,02	0,09	-0,05
Cielo	0,22	1,25 **	-0,10	-0,02	-0,50	0,20	-0,04	0,00	0,05	0,08	0,13	0,26
Religiosidad individual												
Importancia de Dios en la vida	0,02	0,03	0,11 **	-0,10**	0,01	0,06	-0,02	-0,06	0,01	-0,02	-0,02	0,00
Importancia de la religión en la vida	0,02	0,15	0,56 **	-0,28	0,37	0,47 **	-0,02	0,04	0,17	0,27	0,04	0,02
Confianza en instituciones religiosas	0,17	0,39	-0,27	0,27	0,01	0,58 **	0,24 *	0,06	0,47 **	0,81 **	-0,02	-0,02

TABLA A.2.  
REGRESIÓN LINEAL SOBRE LA INTENCIÓN DE VOTO (SEGÚN IDEOLOGÍA DEL PARTIDO) POR PAÍS, 2008 (CONT.)

	Alemania Occidental	Alemania Oriental	Austria	Bélgica	Bulgaria	Croacia	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia
Constante	3,83 **	5,22 **	4,89 **	5,12 **	5,51 **	3,86 **	5,24 **	5,25 **	4,35 **	3,34 **	4,46 **	2,90 **
Pseudo R2	0,15	0,17	0,10	0,05	0,10	0,21	0,05	0,06	0,24	0,22	0,14	0,06
n	630	540	790	1.196	652	805	1.224	641	695	739	746	634

Fuente: elaboración propia a partir de la quinta oleada de la Encuesta Europea de Valores. El modelo de referencia en este análisis es un hombre de edad media, con estudios medios, que no asiste a actos religiosos ni reza, que no cree en dogmas y no cede importancia a aspectos religiosos en su vida, además de no confiar en la Iglesia.

\* Significativo al 0,05.

\*\* Significativo al 0,01.

## REGRESIÓN LINEAL SOBRE LA INTENCIÓN DE VOTO (SEGÚN IDEOLOGÍA DEL PARTIDO) POR PAÍS, 2008 (CONT.)

	Francia	Grecia	Hungría	Irlanda	Islandia	Italia	Letonia	Lituania	Macedonia	Malta	Moldavia	Montenegro
Variables sociodemográficas												
Sexo (ref.: hombre)	0,10	0,56 **	-0,04	-0,15	0,66 **	0,31 **	-0,04	-0,09	0,55 *	0,07	-0,20	-0,14
Edad	0,00	0,01	-0,02 **	0,02 **	-0,01	0,00	0,01	0,01	-0,0 *	-0,01 **	-0,02 **	-0,01
Nivel educativo	0,00	-0,01	-0,04 *	0,02	-0,02	0,00	0,03	0,03 *	-0,0	-0,07 **	0,06 **	0,00
Práctica religiosa												
Asistencia semanal a actos religiosos	0,50 *	0,39 *	0,22	0,29 *	0,54	0,02	-0,05	0,33	0,09	-0,12	-0,13	0,46 *
Frecuencia de rezo	-0,09	-0,32	0,13	-0,33	-0,26	-0,01	-0,48 **	0,12	-0,2	0,01	0,23	-0,04
Denominación religiosa												
Católico	0,86 **	-0,03	-0,03	0,52 *	0,18	0,09	-0,01	-0,30	0,24	0,52	0,44	-0,30
Ortodoxo	0,68	-0,27					-1,28 **	-0,36	-1,4 **	-0,44	-0,52	-0,18
Protestante	0,42	-0,13	0,74	0,74	0,84	-0,20	0,63 **	-1,05	0,90	0,90	-2,64	
Otras	0,35	0,42	-1,48 *	0,20	0,61	-1,45 *	0,71	-1,20	-0,0		-1,25	0,27
Creencia en dogmas												
Dios	0,19	0,70	-0,02	0,32	-0,44	0,23	-0,13	0,08	1,41 **	0,14	0,18	-0,17
Vida tras la muerte	0,02	0,23	-0,11	0,36 *	-0,07	0,12	-0,16	0,15	-0,0	-0,19	0,71 **	-0,11
Infierno	0,49 *	0,16	0,59 **	-0,34 *	0,26	0,19	-0,03	-0,56	0,31	0,15	0,12	-0,08
Cielo	-0,10	-0,17	-0,53 *	-0,20	0,15	-0,17	0,02	0,53	0,08	-0,17	-0,25	0,34
Religiosidad individual												
Importancia de Dios en la vida	-0,04	0,08	0,02	0,08	-0,01	-0,07 *	0,05	0,05	0,02	-0,01	0,07	-0,01
Importancia de la religión en la vida	0,00	0,23	0,01	-0,14	-0,23	0,40 *	0,02	-0,20	0,35	0,18	-0,41	0,10
Confianza en instituciones religiosas	0,20	0,78 **	0,27 *	0,13	0,34	0,14	0,26	-0,22	-0,2	-0,67 **	-0,39	0,04
Constante	4,37 **	3,64 **	7,53 **	3,47 **	4,98 **	3,74 **	4,97 **	4,91 **	6,50 **	6,52 **	3,65 **	6,36 **

TABLA A.2.  
REGRESIÓN LINEAL SOBRE LA INTENCIÓN DE VOTO (SEGÚN IDEOLOGÍA DEL PARTIDO) POR PAÍS, 2008 (CONT.)

	Francia	Grecia	Hungría	Irlanda	Islandia	Italia	Letonia	Lituania	Macedonia	Malta	Moldavia	Montenegro
Pseudo R2	0,09	0,13	0,06	0,17	0,06	0,08	0,18	0,04	0,12	0,15	0,09	0,03
n	1.011	768	763	496	459	684	554	577	437	744	675	635

Fuente: elaboración propia a partir de la quinta oleada de la Encuesta Europea de Valores. El modelo de referencia en este análisis es un hombre de edad media, con estudios medios, que no asiste a actos religiosos ni reza, que no cree en dogmas y no cede importancia a aspectos religiosos en su vida, además de no confiar en la iglesia.

\* Significativo al 0,05.

\*\* Significativo al 0,01.

TABLA A.2.  
REGRESIÓN LINEAL SOBRE LA INTENCIÓN DE VOTO (SEGÚN IDEOLOGÍA DEL PARTIDO) POR PAÍS, 2008 (CONT.)

	Noruega	P. Bajos	Polonia	Portugal	R. Checa	R. Unido	Rumanía	Rusia	Serbia	Suecia	Suiza	Ucrania
Variables sociodemográficas												
Sexo (ref.: hombre)	0,95 **	0,33 **	-0,09	0,04	-0,17	0,15	-0,04	-0,56 **	0,36	0,42 *	0,80 **	0,01
Edad	0,01	-0,01	-0,01 **	0,00 **	-0,02 **	0,00	-0,01	-0,03 **	0,01	0,00	0,01	-0,02 **
Nivel educativo	-0,04	-0,04 *	0,00	0,02	0,29 **	-0,03 *	0,02	-0,01	-0,0	0,02	0,00	-0,03
Práctica religiosa												
Asistencia semanal a actos religiosos	-0,22	0,01	0,17	0,38	0,31	-0,12	0,01	-0,05	0,03	-0,14	-0,06	0,23
Frecuencia de rezo	-0,46	-0,45 **	-0,20	0,33	-0,06	-0,14	0,42	0,00	-0,2	-0,18	0,01	-0,16
Denominación religiosa												
Católico	1,61	0,60 **	0,64	0,92 *	-0,16	-0,05	0,11	0,28	-0,8	1,05	0,45	0,00
Ortodoxo	0,13		-3,24 **		-2,49		-0,45	-0,03	0,35	-0,05	0,01	-0,23
Protestante	0,68 *	1,10 **	0,94	0,30	-0,31	0,51 **	0,04	1,04	-1,7	0,13	0,74 **	-0,37
Otras	1,10	0,79 **		1,19	-0,64	-0,48	-0,07	1,91		1,74 **	0,51	-0,34
Creencia en dogmas												
Dios	-0,57	0,16	-0,44	0,16	0,14	-0,19	-0,75	-0,01	-0,5	-0,03	0,22	0,16
Vida tras la muerte	0,56 *	-0,09	0,31	0,09	0,12	0,11	-0,19	-0,36	-0,1	-0,20	-0,17	-0,17
Infierno	0,49	0,32	0,20	0,29	0,23	0,23	-0,17	-0,01	0,05	0,11	0,43	-0,65 *
Cielo	0,00	0,15	0,20	-0,17	-0,70 *	-0,11	0,09	0,22	-0,6	0,31	0,10	0,94 **
Religiosidad individual												
Importancia de Dios en la vida	0,07	-0,02	0,09	0,13 **	-0,03	-0,09 **	-0,02	0,06	0,09	-0,06	0,03	-0,03
Importancia de la religión en la vida	-0,57	-0,20	-0,25	-0,37	0,30	0,14	0,24	-0,19	0,41	-0,43	-0,11	-0,22
Confianza en instituciones religiosas	0,28	0,21	0,53 **	0,54 *	0,04	-0,10	0,03	-0,08	0,47 *	0,45 *	-0,16	0,11

TABLA A.2.  
REGRESIÓN LINEAL SOBRE LA INTENCIÓN DE VOTO (SEGÚN IDEOLOGÍA DEL PARTIDO) POR PAÍS, 2008 (CONT.)

	Noruega	P. Bajos	Polonia	Portugal	R. Checa	R. Unido	Rumanía	Rusia	Serbia	Suecia	Suiza	Ucrania
Constante	5,72 **	6,01 **	6,14 **	2,11 **	4,98 **	5,59 **	6,71 **	7,78 **	4,23 **	4,63 **	3,95 **	6,43 **
Pseudo R2	0,06	0,07	0,12	0,11	0,09	0,07	0,04	0,09	0,06	0,05	0,11	0,06
n	827	1.200	587	546	807	791	615	804	774	652	554	728

Fuente: Elaboración propia a partir de la quinta oleada de la Encuesta Europea de Valores.

El modelo de referencia en este análisis es un hombre, de edad media, con estudios medios, que no asiste a actos religiosos ni reza, que no cree en dogmas, y no cede importancia a aspectos religiosos en su vida, además de no confiar en la Iglesia.

\* Significativo al 0,05.

\*\* Significativo al 0,01.

## Referencias

- Achen, Christopher H. 1982. *Interpreting and using regression. Quantitative Applications in Social Science*. Beverly Hills and London: Sage.
- Andersen, Robert y Anthony Heath. 2003. "Social identities and political cleavages: The role of political context", *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 166 (3): 301-327.
- Balaguer, Jaime, Guillermo Cordero y Rosa María Navarrete. 2012. *Religion and left-right self-placement in Europe*, XXII IPSA Congress, Madrid.
- Baldassari, Delia y Andrew Gelman. 2008. "Partisans without constraint: Political polarization and trends in American public opinion", *American Journal of Sociology*, 72: 784-811.
- Bartle, John. 1998. "Left-right position matters, but does social class? Causal models of the 1992 British General Election", *British Journal of Political Science*, 28 (3): 501-529.
- Bréchon, Paul. 2000. "Religious voting in a secular France", en D. Broughton y H. M. ten Napel (eds.), *Religion and mass electoral behaviour in Europe*, London: Sage.
- Brooks, Clem, Paul Nieuwbeerta y Jeff Manza. 2006. "Cleavage-based voting behaviour in cross-national perspective: Evidence from six post-war democracies", *Social Science Research*, 35: 88-128.
- Calvo, Kerman, Álvaro Martínez, y José Ramón Montero. 2010. "A difficult friendship: Religiosity, ideology, and vote in Spain", Documento de trabajo presentado en IPSA International Conference, Luxemburgo.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes. 1960. *The American voter*, New York: Wiley.
- Chaves, Mark. 1994. "Secularization as declining religious authority", *Social Forces*, 72 (3): 749-774.
- Chhibber, Pradeep y Mariano Torcal. 1997. "Elite strategy, social cleavages, and party systems in a new democracy: Spain", *Comparative Political Studies*, 30: 27-53.
- Cordero, Guillermo. 2012. *Religiosidad y comportamiento electoral en Europa*, Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Cordero, Guillermo e Irene Martín. 2011. *Quiénes son y cómo votan los españoles de izquierdas*, Madrid: Catarata y Fundación Alternativas.
- Dalton, Russell J. 1998. "Comparative politics: Micro-behavioral perspectives", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, 1: 336-353, Oxford: Scholarship Online Monographs.
- Dalton, Russell J. 2002. "Political cleavages, issues, and electoral change", en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing democracies 2. New challenges in the study of elections and voting*, 189-209, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dalton, Russell J., Scott Flanagan y Paul Allen Beck. 1984. *Electoral change in advanced industrial democracies: Realignment or dealignment?*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

- Dogan, Mattei. 1995. "Erosion of class voting and of the religious vote in Western Europe", *International Social Science Journal*, 47: 525-538.
- Eisinga, Rob, A. Felling y Jan Lammers. 1994. "Religious affiliation, income stratification, and political party preference in The Netherlands", 1964 to 1992, *Netherlands Journal of Social Sciences*, 30: 107-127.
- Elff, Martin. 2009. "Social divisions, party positions, and electoral behaviour", *Electoral Studies*, 28 (2): 297-308.
- Elff, Martin. 2007. "Social structure and electoral behavior in comparative perspective: the decline of social cleavages in Western Europe revisited", *Perspectives on Politics*, 5 (2): 277-294.
- Enyedi, Zsolt. 2000. "Clerical and religious polarization in Hungary", en David Broughton y Hans-Martien ten Napel (eds.), *Religion and mass electoral behaviour*, 157-176, London: Routledge.
- Enyedi, Zsolt. 2006. "Party politics in post-communist transition", en Richard S. Katz y William J. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*, 228-238, London: Sage.
- Evans, Geoffrey y Ariana Need. 2002. "Explaining ethnic polarization over attitudes towards minority rights Eastern Europe: A multilevel analysis", *Social Science Research*, 31 (4): 653-680.
- Evans, Geoffrey y Nan Dirk de Graaf. 2013. *Political choice matters*, Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Geoffrey y Stephen Whitefield. 1993. "Identifying the bases of party competition in Eastern Europe", *British Journal of Political Science*, 23 (4): 521-548.
- Fink-Hafner, Danica. 2006. "Slovenia: Between bipolarity and broad coalition-building", en Susanne Jungerstam (ed.), *Post-communist EU member states: parties and party systems*, 203-231, Ashgate Aldershot.
- Fiorina, Morris. 1977. "An outline for a model of party choice", *American Political Science Review*, 21: 601-621.
- Franklin, Mark. N., Tom Mackie y Henry Valen. 1992 (2009). *Electoral change: Responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*, Colchester: ECPR.
- Freire, André. 2006. "Bringing social identities back in: The social anchors of left-right orientation in Western Europe", *International Political Science Review*, 27 (4): 359-378.
- Freire, Adré, Marina Costa Lobo y Pedro Magalhães. 2009. "The clarity of policy alternatives, left-right and the European parliament vote in 2004", *The Journal of European Integration*, 31 (5): 665-683.
- Freire, André y Marina Costa-Lobo. 2005. *Economics, ideology and vote: Southern Europe, 1985-2000*. *European Journal of Political Research*, 44 (4): 493-518.
- Froese, Paul. 2001. "Hungary for religion: A Supply side interpretation of the Hungarian religious revival", *Journal for the Scientific Study of Religion*, 40 (2): 251-268.
- Fuchs, Dieter y Hans-Dieter Klingemann. 1990. "The left-right schema", en M. K. Jennings y, J. W. van Deth, *et al.* (eds.), *Continuities in Political Action*, 203-234, Berlin: de Gruyter.

- Gautier, Mary L. 1997. "Church attendance and religious belief in postcommunist societies", *Journal for the Scientific Study of Religion*, 289-296.
- De Graaf, Nan Dirk, Anthony Heath y Ariana Need. 2001. "Declining cleavages and political choices: The interplay of social and political factors in The Netherlands", *Electoral Studies*, 20: 1-15.
- Heath, Anthony y M. Savage. 1995. "Political alignments within the middle classes", en Tim Butler y Mike Savage (eds.), *Social change and the middle classes*, 279-292, London: UCL Press.
- Heath, Anthony, Nan Dirk de Graaf y Ariana Need. 1997. "Class and nation in England and Scotland", en Charles Pattie, David Denver, Justin Fisher y Steve Ludlam (eds.), *British elections and parties review*, 55-73, London: Frank Cass.
- Hox, Joop. 2010. "Multilevel analysis: Techniques and applications", *Quantitative methodology series*, New York: Routledge.
- Huber, J. D. 1989. "Values and partisanship in left right orientations: Measuring ideology", *European Journal of Political Research*, 17 (5): 599-621.
- Inglehart, Ronald. 1997. "Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies", *Political science/sociology*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald y J. R. Rabier. 1986. "Political realignment in advanced industrial society: From class-based politics to quality-of-life politics", *Government and Opposition*, 21 (4): 456-479.
- Jagodzinski, Wolfgang y Karel Dobbelaere. 1995. "Secularization and church religiosity", en Jan W. van Deth y Elinor Scarbrough, (eds.), *The impact of values* Oxford: Oxford University Press.
- Ka-Lok Chan, Kenneth. 2001. "Structuralism versus intentionalism in post-communist party system evolution: The Polish case", *Party Politics*, 7: 605-619.
- Knutsen, Oddbjørn. 1997. "The partisan and the value-based component of left-right self-placement: A comparative study", *International Political Science Review*, 18 (2): 191-225.
- Knutsen, Oddbjørn. 1998. "Expert judgements of the left-right location of political parties: A comparative longitudinal study", *West European Politics*, 21 (2): 63-94.
- Knutsen, Oddbjørn. 2004. "Religious denomination and party choice in Western Europe: A comparative longitudinal study from eight countries, 1970-1997", *International Political Science Review*, 25 (1): 97-128.
- Knutsen, Oddbjørn. 2010. "The religious cleavage in 24 European Countries: A comparative study", Documento de trabajo presentado en XVII ISA World Congress, Gotemburgo.
- Laver, Michael J. e Ian Budge. 1992. *Party policy and government coalitions*, London: Sage.
- Lijphart, Arendt. 1979. "Religious vs. linguistic vs. class voting: The 'crucial experiment' of comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland", *The American Political Science Review*, 442-458.

- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, New York: The Free Press.
- Mackie, Thomas, R. Mannheim y Giacomo Sani. 1992. "Italy", en Mark N. Franklin, Thomas T. Mackie y Herny Valen (eds.), *Electoral change. Responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*. Franklin, ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Madeley, John. 2000. "Reading the runes", en David Broughton, Hans-Martien ten Napel, (eds.), *Religion and mass electoral behaviour*,. London: Routledge.
- Manza, Jeff y Nathan Wright. 2003. "Religion and political behaviour", en Michele Dillon (ed.), *Handbook of the sociology of religion*, 297, New York: Oxford University Press.
- Markowski, Radoslaw. 1997. "Political parties and ideological spaces in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, 30 (3): 221-254.
- McAllister, Ian y Stephen White. 2007. "Political parties and democratic consolidation in post-communist Societies", *Party Politics*, 13 (2): 197-216.
- Montero, José Ramón, Kerman Calvo y Álvaro Martínez. 2008. "El voto religioso en España y Portugal", *Revista Internacional de Sociología*, 66 (51): 19-54.
- Nicolet, Sarah y Anke Tresch. 2009. "Changing religiosity, changing politics? The influence of 'belonging' and 'believing' on political attitudes in Switzerland", *Politics and Religion*, 2: 76-99.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2004. *Sacred and secular religion and politics worldwide*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Oskarson, María. 2005. "Social structure and party choice", en Jack Thomassen (ed.), *The European voter. A comparative study of modern democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Page, Benjamin I. y Calvin C. Jones. 1979. "Reciprocal effects of policy preferences, party loyalties and the vote", *American Political Science Review*, 73: 1071-1090.
- Raymond, Christopher. 2011. "The continued salience of religious voting in the United States, Germany, and Great Britain", *Electoral Studies*, 30: 125-135.
- Rose, Richard y Derek Urwin. 1969. "Social cohesion, political parties and strains in regimes", *Comparative Political Studies*, 2 (1): 7-67.
- Sani, Giacomo. 1974. "A test of a least-distance mode of voting-choice: Italy, 1972", *Comparative Political Studies*, 7 (2): 193-208.
- Steenbergen, Marco R. y Bradford S. Jones. 2002. "Modeling multilevel data structures", *American Journal of Political Science*, 46 (1): 212-237.
- Thomassen, Jacques. 2005. *The European voter: A comparative study of modern democracies*, Toronto: Oxford University Press.
- Turner, B. S. 1983. *Religion and social theory*, London: SAGE Publications.
- Van der Brug, Wouter, Mark Franklin y Gábor Tóka. 2008. "One electorate or many? Differences in party preference formation between new and established European democracies", *Electoral Studies*, 27 (4): 589-600.

Volkens, Andrea, Onawa Lacewell, Pola Lehman, Sven Regel y Annika Werner. 2010. *The Manifesto data collection*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Presentado para evaluación: 7 de febrero de 2013

Aceptado para publicación: 3 de marzo de 2014

**GUILLERMO CORDERO**, Universitat Pompeu Fabra

guillermo.cordero@upf.edu

Investigador posdoctoral en la Universitat Pompeu Fabra. Es doctor en Ciencia Política y máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha realizado cursos de especialización en estadística en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y en las universidades de Essex y Michigan. Sus principales líneas de investigación tienen que ver con la religiosidad y el comportamiento electoral, el estudio de las élites políticas, los sistemas electorales y los efectos de la crisis sobre el comportamiento y las actitudes políticas.

---

# Opinión pública y democracia deliberativa: el ejemplo del velo islámico en Francia<sup>1</sup>

*Public opinion and deliberative democracy:  
the example of the islamic veil in France*

Máriam Martínez-Bascuñán

Universidad Autónoma de Madrid

mariam.martinez@uam.es

## Resumen

Este artículo tiene por objeto proponer el marco teórico de la democracia deliberativa para analizar el proceso de construcción de la opinión pública en las democracias occidentales. Con tal fin se indagará en la idea que Iris Marion Young sistematiza sobre reciprocidad asimétrica porque se entiende que tal concepto desafía el entendimiento tradicional de lo que implica ponerse en el lugar del otro a la hora de formular un juicio sobre su situación. Se sostiene que esta ética comunicativa tiene consecuencias importantes para los contextos democráticos que buscan tomarse en serio los valores de pluralismo, libertad e igualdad. Para probar esto se hace un análisis desde la teoría política del debate público acontecido en los últimos años en el contexto europeo sobre el velo islámico, especialmente en Francia.

*Palabras clave: democracia deliberativa, opinión pública, reciprocidad asimétrica, velo islámico.*

## Abstract

This article aims at making an operative use of the deliberative framework as a means to examine the formation of public opinion in western democracies. It focuses and reflects mainly on Iris Marion Young's conception of asymmetrical reciprocity, which challenges the typical understanding of imagining oneself in the place of the other as the way to make a judgment regarding the situation of the other. I suggest that Iris Marion Young's proposal of asymmetry has important implications for democratic contexts that seek to take pluralism, liberty and equality in the official discourses seriously. In order to prove it I examine the

---

1. Este trabajo se inserta en el proyecto I+D "Las consecuencias políticas de la crisis económica", CSO2011-2841 del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno.

public debate on the Islamic Veil that has been developing in the European Context, particularly in France, throughout the last few years.

*Key words: deliberative democracy, public opinion, asymmetrical reciprocity, Islamic veil.*

---

*“La diferencia entre un regalo y cualquier otra operación de simple y puro intercambio es que el regalo otorga tiempo. Donde hay un regalo, hay tiempo. Lo que da el regalo es tiempo, pero este regalo de tiempo es además una demanda de tiempo. La cosa no deberá ser restituida inmediatamente y con urgencia. Tiene que haber tiempo, tiene que haber espera sin olvido. La cosa requiere tiempo, pero requiere de un tiempo limitado, no de un instante pero tampoco de un tiempo infinito, sino un tiempo determinado por un término, en otras palabras, un ritmo, una cadencia.”*

Jacques Derrida, *Donner le temps*, 1992

## INTRODUCCIÓN: EL MARCO DELIBERATIVO PARA EL ANÁLISIS DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Parece que los sistemas democráticos actuales no dejan espacio para un compromiso fácil entre las diferentes cuestiones en disputa. Quizás por ello nos hemos instalado en la paradoja de pedir más democracia, a la vez que desconfiamos del funcionamiento de sus instituciones o pensamos que estas no tienen el suficiente potencial como para cambiar algo<sup>2</sup>.

Con todo, tanto movimientos sociales como individuos suelen formular sus quejas y demandas planteándolas en términos de justicia social manifestando implícitamente que los sistemas democráticos son algo más que meros garantes de procedimientos e implementaciones administrativas. Debido a esto, la vinculación entre democracia y justicia ha sido estudiada por algunos teóricos políticos entendiendo que una de las vías para profundizar en esa conexión podría establecerse a través de los ideales normativos de la conocida democracia deliberativa (Shapiro, 1999).

La razón parece obvia: los principios reguladores de la democracia deliberativa expresan la legitimación de las decisiones colectivas no ya tanto desde la validez de los votos individuales, cuanto a partir del *debate público* de la ciudadanía antes de la adopción de decisiones. El resultado es que a la dimensión representativa se le añade otra de carácter participativo y deliberativo que se traduce en una mayor legitimidad de las decisiones que

---

2. Véase por ejemplo el Barómetro del CIS de Mayo de 2012, en el que la mayoría de los encuestados guardan una “opinión negativa” sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas del Estado. Concretamente en la pregunta nº 9 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940\\_2959/2944/Es2944.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940_2959/2944/Es2944.pdf)

finalmente adoptan los gobiernos. Por eso la ética comunicativa está directamente relacionada con los valores de la democracia.

Más allá del análisis de las condiciones fácticas para la implementación de una democracia deliberativa siguiendo las pautas originarias de sus máximos instigadores, Habermas (1983), Cohen (1989) o Bohman (1996), y de la pregunta de si son viables tales condiciones en el mundo real, lo que se pretende en este artículo es focalizar la atención exclusivamente sobre una de sus dimensiones; la de *la construcción de la opinión pública*.

En lo que Vallespín denomina como su *versión débil*, la democracia deliberativa funcionaría como principio regulador de la opinión pública al amortiguar en la medida de lo posible el peso que sobre esta pudieran tener las élites dominantes (Vallespín, 2012b: 23-38). Desde esta perspectiva, el objetivo de la democracia deliberativa sería el de poder modular una opinión pública lo más democrática posible; esto es, una opinión pública sostenida por el libre acceso a las informaciones y la libertad de los ciudadanos para expresar sus opiniones en todo momento (Manin, 1998: 206). Este proceso de discusión colectiva, por tanto, deberá producirse entre ciudadanos libres e iguales (Habermas, 1989) y bajo condiciones que garanticen la perfecta inclusión y simetría de los que participan en la deliberación (Benhabib, 1991: 136).

Interpretando a Benhabib, pues, sostenemos que para asegurar esa *inclusión simétrica*, los ciudadanos deberían desarrollar la capacidad de ponerse en el lugar de los otros de manera que pudieran formarse una perspectiva más amplia que permitiese también razonar desde la posición de aquellos. Este tipo de *ejercicio mental imaginativo* sería conveniente en los procesos de construcción de la opinión pública. Pongamos por caso el debate sobre si es deseable, por ejemplo, que una niña musulmana vaya al colegio con el velo islámico o sin él<sup>3</sup>. Ponerse en el lugar de estas niñas, siguiendo también a Williams, ayudaría a contrarrestar el prejuicio de privilegiar únicamente un tipo de razones determinado (2000: 130). Ayudaría a tomar conciencia además, de que el *framing* sobre estas cuestiones suele introducir, como veremos más adelante, un discurso normalizador con importantes implicaciones para estos colectivos en términos de justicia social.

Este artículo pretende tomar como base todas estas reflexiones con el objeto de recomendar precisamente la idea contraria a lo anteriormente afirmado; esto es, que la condición *igual y libre* de los deliberantes en la construcción de la opinión pública se

---

3. Aunque el término árabe para referir esta prenda es el de *hijab*, vamos a utilizar el nombre de “velo islámico” por ser el comúnmente usado por el público en general en contextos europeos donde se producen los debates en torno a él. Es importante señalar la tensión que existe en la significación de la prenda, como mero artículo de vestimenta que puede tener múltiples usos por un lado, y por otro lado la percepción simbólica que conlleva esa carga religiosa reforzada por el hecho de llamarla así: “velo islámico”. Por eso, aunque en este artículo nos refiramos a él como “velo islámico” es importante tener en mente los límites de su representación occidental y el rol que esa representación juega de antemano en los discursos oficiales de esos contextos. Tal y como expresa Seyla Benhabib, “visto desde afuera, esta compleja semiótica de códigos indumentarios (*chador, niqad, hijab, foulard*) se reduce a una o dos prendas, que entonces asumen la función de símbolos clave en las complejas negociaciones entre las identidades culturales y religiosas musulmanas y las culturas occidentales” (Benhabib, 2006: 164). Un buen estudio sobre el término y las estrategias de resignificación del mismo llevadas a cabo por mujeres musulmanas en contextos europeos puede verse en Michela Ardizzone, “Unveiling the Veil: Gendered Discourses and the (In)Visibility of the Female Body in France”, en *Women’s Studies*, 33, 2004: 629-635.

garantiza mejor no a partir de su inclusión simétrica, sino asimétrica. Es decir, lo que estamos cuestionando, volviendo al ejemplo del velo islámico, es si la imaginación de la población autóctona puede ver el mundo desde la perspectiva del grupo particular de musulmanes que viven en el país receptor, y si es conveniente que lleven a cabo este desplazamiento reflexivo con el ánimo de formular un juicio que alimente una opinión pública más democrática.

El artículo tratará pues, de analizar todas estas cuestiones a la luz del marco teórico expuesto en la primera parte del artículo sobre la *ética comunicativa* desarrollada por Iris Marion Young (2000) y, en concreto, de su noción de *reciprocidad asimétrica* (1997). Con el fin de articular sus presupuestos y vincularlos al proceso de construcción de la opinión pública se considerarán para el análisis desde la teoría política dos ejes centrales sin pretender que estos no merezcan una mayor profundización y exploración. A continuación se expondrán de una manera sistemática para pasar a un desarrollo posterior. Se entiende que estos niveles de análisis son importantes porque ayudan a comprender por qué es importante abordar los procesos de construcción de la opinión pública bajo la lógica del entendimiento asimétrico que se propone en este artículo:

1. La falsa diferencia. En este nivel de análisis se tratará de mostrar que la idea de reversibilidad y simetría en la construcción de la opinión pública funciona como un espejo negativo en el que la representación de la identidad occidental se conforma como una imagen positiva.
2. La mitigación de las voces en relación con la diferencia. En el proceso de construcción de la opinión pública, la idea de verse en el lugar del otro prima sobre el proceso de escucha de la voz diferente distorsionando realmente el valor de la diferencia.

En el estudio de estos dos niveles de análisis se tratará de examinar el debate público sobre el velo islámico acontecido en los últimos años dentro de contextos europeos, y especialmente en Francia. Es importante señalar que con relación a ello, el artículo no busca hacer un estudio intensivo de historias o casos empíricos sobre la cuestión del velo ni tampoco condenar o hacer apología sobre su uso. Más bien pretende, en la medida de lo posible, hacer un estudio desde la teoría política sobre el rol que las representaciones y discursos sobre el mismo juegan en la construcción del debate público a partir del ideal de simetría entre sujetos.

En ese sentido, el análisis teórico pretende demostrar dos cosas. En primer lugar, que la conformación del debate público sobre un tema tiene consecuencias importantes para los sistemas democráticos que buscan tomarse en serio la construcción de una opinión pública fundada efectivamente en los valores de libertad, pluralismo e igualdad. Y en segundo lugar, que estos valores se reflejan más adecuadamente a partir de esa inclusión asimétrica de las voces concernidas.

Para el desarrollo de los dos niveles de análisis arriba mencionados, se hace necesaria la previa comprensión de lo que es el entendimiento simétrico y el entendimiento asimétrico en los debates deliberativos de los últimos años. A su descripción pasamos ahora.

## EL MARCO TEÓRICO

### *¿Qué es el entendimiento ‘simétrico’?*

En los contextos de interacción cotidiana que buscan alcanzar el entendimiento entre las partes se suele apelar a la necesidad de ponerse en el lugar del otro. Se asume que salirse de uno mismo y situarse en la posición del otro para ampliar nuestra perspectiva sobre un tema es el primer paso para comprender y alcanzar un acuerdo. A menudo se piensa que entender a una persona no solo implica ponerse en su lugar, sino encontrar cosas en común con ella. Con frecuencia, incluso en las conversaciones más mundanas, uno trata de encontrar puntos de identificación con esa persona de forma consciente o inconsciente. Escucho pues, a la otra persona, en la línea de sus argumentos y sus motivos, y después comparo su situación con la mía. Busco similitudes.

Esta operación nos da una visión más objetiva de la cuestión en controversia, y de alguna manera nos ayuda a salir del egoísmo y, a veces, de nuestro provincianismo. Nos hace más sencillo extraer conclusiones sobre lo que está bien o mal, o lo que es justo o injusto. No es casual que el propio Kant sistematizara esta forma de pensar a través de lo que él llama la “mentalidad ampliada”. Una forma según la cual al pensamiento juicioso no le basta con estar de acuerdo consigo mismo, sino que debe pensar poniéndose en el lugar de los otros. El lugar desde ninguna parte que trasciende todos los puntos de vista en el que no se piensa solo en función de cómo algo afecta a alguien, sino en términos de lo que otros necesitan o cómo pueden verse afectados por esas necesidades. Sin lugar a dudas, esta operación de la imaginación recibe su mejor sistematización dentro de los postulados morales de la filosofía kantiana.

Es en su tercera crítica o *Crítica del juicio* (1970) donde Kant se enfrenta al pensamiento de lo singular que solo tiene cabida para él en el juicio estético, en ese juicio reflexivo que reconoce la capacidad discriminatoria del gusto<sup>4</sup>. Según nos enseña Arendt, pensar significa generalizar, de manera que “pensar es la facultad de combinar misteriosamente lo particular y lo general” (Arendt, 1984: 534). Es precisamente de la obra kantiana sobre el juicio estético de la que se sirve Arendt para interpretar y entender el arte de pensar el

---

4. Es en la *Crítica de la Facultad de Juzgar (Kritik der Urteilskraft)* donde Kant habla del “juicio reflexivo” para referirse al gusto, al juicio estético. Tal y como el filósofo establece, esta facultad depende de la posibilidad que el sujeto tiene de ponerse en el lugar del otro, de esa “mentalidad ampliada”. Para Kant, ninguna condición de esta naturaleza es requerida en los juicios de validez universal objetiva, donde es necesario el aislamiento de la “conciencia teórica”, y por tanto, una forma de solipsismo. En los juicios teóricos no existe la necesidad de observar las cosas desde el “punto de vista de los otros”, puedo prescindir del asentimiento de los demás. Por eso, en el juicio estético se habla de un marco conceptual diferente, donde entra en escena la dimensión de la “imaginación” que requiere salir de uno mismo para entrar en otro mundo, para pensar en el mundo desde el punto de vista del otro. Así lo expresa Kant cuando dice “La universal comunicabilidad subjetiva del modo de representación en el juicio del gusto, debiendo realizarse sin presuponer un concepto, no puede ser otra cosa más que el estado de espíritu en el libre juego de la imaginación y del entendimiento” (1981: §9, X, 29) Véase la edición en castellano de Manuel García Morente, *Crítica del Juicio*, Madrid: Espasa Calpe, 1981.

singular con una intención política. Ese juicio “reflexivo” referido al gusto depende de la capacidad del sujeto de salir de su solipsismo. Para Arendt, el poder de esta forma de pensamiento que es el juicio reside en ese acuerdo potencial que se da con los otros. En el diálogo con los demás. Nos ayuda a ampliar nuestros horizontes para ver la perspectiva de los demás —y a través de ellos—, en las luchas políticas y en las disputas morales (Arendt, 1961: 220). La interpretación que Arendt da de esa mentalidad ampliada evoca implícitamente la imagen de tomar en cuenta el punto de vista de todo el mundo. La mentalidad ampliada solo funciona ante la presencia de los otros y cuando las perspectivas de los otros son tomadas en cuenta (del Águila, en Máiz, 2009: 24).

En *Situating the Self*, Seyla Benhabib vuelve a esta apropiación que Arendt hace de la noción kantiana de “mentalidad ampliada” como una forma del juicio político que consiste en pensar poniéndose en lugar de los demás (Benhabib, 1991: 136). Benhabib formula su ética comunicativa dentro del marco habermasiano, recogiendo el punto de vista del otro concreto que, según la autora, Habermas no parece reconocer. Habermas piensa que las normas moralmente universales no deben motivarse partiendo de las experiencias particulares de los sujetos dialogantes. De ahí la sistematización que el pensador hace de unos principios generales que obligan a la abstracción de esos motivos particulares de los sujetos.

Cuando Habermas habla de una racionalidad normativa entiende que su universalidad debe consistir en privilegiar una perspectiva neutral e imparcial de todos los deliberantes. Construir racionalmente un consenso consiste para el autor en hablar desde un punto de vista que sea imparcial y que apele al interés general. Así lo expresa, por ejemplo, cuando dice:

*“Si bien las partes pueden acordar un compromiso negociado por distintas razones, el consenso que resulta de la argumentación debe basarse en razones idénticas que sean capaces de convencer a las partes de la misma forma (1996: 344).”*

Benhabib denomina a esto la “perspectiva del otro generalizado”, y en su lugar propone la del “otro concreto”, esto es, aquella en la que la discusión democrática emancipadora es capaz de recoger no tanto el punto de vista que apele al interés general como aquel que expresa también los motivos y necesidades particulares.

Es a partir de la revisión del universalismo de la teoría comunicativa habermasiana, pues, cuando Benhabib imagina la situación comunicativa como un *momento simétrico* y piensa que las personas engranadas en un diálogo pueden adoptar las perspectivas y posiciones sociales del otro concreto, en contraposición al otro generalizado de la teoría de Habermas. La diferencia entre uno y otro es que mientras Benhabib cree integrar en el diálogo la expresión de las necesidades desde un punto de vista situado de un yo concreto, la ética comunicativa habermasiana solo da cabida en el diálogo a aquellos intereses que son generalizables<sup>5</sup>. Según establece la autora, el mundo de los intereses generalizables

5. Otras críticas formuladas a Habermas en esta línea pueden verse en Bohman (1996) y Valdez (2001).

constituye el mundo de la norma, el mundo público legalista y burocrático, mientras que el mundo que incorpora una dimensión *narrativa del deseo* y afiliaciones particulares, pertenece al ámbito de una utopía. Renunciar a ese mundo de la utopía implica renunciar a una comunidad de amistad y felicidad en la que es posible la expresión de las necesidades, sin la exigencia de apelar a un punto de vista imparcial o al de un interés generalizable (Benhabib, 1986: 12). Una ética comunicativa debe suponer para Benhabib desarrollar una teoría que reconozca el valor único e insustituible de las relaciones intersubjetivas. En el acto comunicativo, cada participante debe dar razón de una narrativa particular y al tiempo debe ser capaz de comprender la del otro teniendo en cuenta su perspectiva particular, esto es, el punto de vista “del otro concreto”.

### ¿Qué es el entendimiento ‘asimétrico’?

En 1992, Jacques Derrida sorprende a la academia con un libro muy inspirador donde reflexiona sobre el acto de regalar, esto es, sobre la condición ideal del gesto del regalo. En *Donner le temps*<sup>6</sup> el filósofo francés rompe con la *fantasía del retorno* hablando de la no obtención de un *beneficio* y utiliza para ello el ejemplo del regalo. Normalmente se suele pensar en el acto de regalar como algo que concierne a dos personas. Un momento entendido como intercambio circular en el que alguien que ofrece algo recibe también algo a cambio. De acuerdo con Derrida, sin embargo, el acto de regalar no debe comprenderse a partir de ese movimiento circular. El acto de regalar, pues, debe imaginarse sin ese ejercicio de retorno. Sin la existencia de una deuda entre quien dona y quien recibe, porque el regalo no se inscribe dentro de un intercambio mercantil. Se dice que alguien regala algo realmente cuando en efecto no espera nada a cambio. Y se dice además que uno ha regalado de verdad cuando no ha recibido nada por ello. Esta condición ideal de asimetría es en definitiva la que hace posible que la acción de regalar exista de veras. El gesto de regalar puede iniciar un proceso, dejar abierta la posibilidad de que la otra persona corresponda a ese gesto con otro regalo. Pero si yo considero que la otra persona “me debe” ese regalo de retorno, entonces la relación se convierte en un intercambio mercantil.

A partir de esta interesante conceptualización de *asimetría*, Iris Marion Young propone su idea de “reciprocidad asimétrica”, sustituyéndola como noción alternativa a la de “reciprocidad simétrica”, formulada por Seyla Benhabib. La relación del gesto del regalo es asimétrica porque los regalos (en caso de que se den recíprocamente) no deben ser equivalentes en sentido de acabar transformados en objetos de intercambio mercantil. En tal caso sería poco creativo y hasta ofensivo; implicaría tratar un regalo, en su calidad de gesto único, como el pago por una deuda debida que en lugar de reforzar el vínculo entre las dos personas lo acabaría debilitando. Esa relación de ofrecer y aceptar es, por tanto,

---

6. Existe una traducción al castellano de la obra titulada *Dar (el) tiempo: La Moneda Falsa*, Barcelona, Paidós, Básica, 1995.

asimétrica, y si tú me ofreces otro regalo debe ser otra cosa, no una cosa equivalente, algo que mantenga esa asimetría. Por eso, la diferencia entre el regalo y otro intercambio mercantil también consiste en introducir una noción de tiempo: “Donde hay un regalo, hay tiempo”; porque el regalo no debe ser restituido inmediatamente; “debe prolongarse, debe haber una espera sin un olvido. El regalo demanda otro ritmo, una cadencia, tiempo (Derrida, 1992: 41).

En uno de los textos probablemente más complejos y abstractos de Young<sup>7</sup>, la autora desafía la idea de que una persona deba ponerse en el lugar del otro como condición para el entendimiento moral. Y lo hace a partir de la deconstrucción de esa lógica circular que Derrida cuestiona en *Donner le temps*. Como decimos, tal asimetría en la condición ideal del acto de regalar es utilizada por Young para describir la posición social de los sujetos como una situación que también ha de mantenerse idealmente asimétrica. Para la autora, pues, no es posible ni deseable la reversibilidad de perspectivas dentro de una teoría moral sobre la comunicación<sup>8</sup>. Ello nos es útil en este artículo porque lo que tratamos de defender aquí es que *la capacidad de imaginar la experiencia del otro para formular una opinión sobre él o su situación no equivale a ponerse en su lugar, y que esto no es deseable en relación con las cuestiones que saltan a la opinión pública*. Existe una idea de circularidad implícita en esta lógica que de alguna manera evoca la imagen de un espejo. Entendemos al otro porque somos capaces de vernos a nosotros mismos reflejados en la otra persona y ver que ellos pueden verse a sí mismos reflejados en nosotros. Sin embargo, en esta relación especular se corre el riesgo de querer ponernos en el lugar del otro para obtener el reflejo de nuestra propia identidad.

En el ejercicio de esa reciprocidad asimétrica dentro del acto comunicativo debe producirse además un *reconocimiento recíproco*. Esto es, tomar conciencia de que la identidad se forma también a partir de cómo yo percibo la visión que el otro tiene sobre mí. En ese momento de la comunicación yo internalizo la objetivación que de mí misma tiene el otro y reformulo mi propia autoconcepción. Ese es el sentido en el que Hegel, en su *Fenomenología del Espíritu* (1807), habla de subjetividad como *negatividad*; relacionarse con una persona es objetivarla, y al mismo tiempo que la objetivamos somos testigos también de la comprensión objetiva que esa persona tiene de nosotros, de nuestro cuerpo, de nuestra forma de movernos, de mirar, de hablar, etc. A través de la interacción con otros yo experimento que soy un *otro* para la gente con la que interactúo, al mismo tiempo que esa gente es un *otro* para mí. Por eso la identidad en sentido hegeliano es un producto de las relaciones interactivas que establecemos con los otros.

7. Nos referimos al artículo citado anteriormente “Asymmetrical Reciprocity: On Moral Respect, Wonder, and Enlarged Thought”, en *Intersecting Voices*, Oxford University Press, 1997.

8. La hipótesis formulada por Young se inscribe dentro de una línea de teóricos multiculturalistas y deliberativos que han prestado especial interés a la *incommensurabilidad de perspectivas*. Desde la idea de la posicionalidad social, estos teóricos y teóricas defienden la existencia de una determinada perspectiva del mundo que es incompatible con quienes no han ocupado nunca esa posición social. Para estos teóricos, el entendimiento se produce precisamente porque se respeta esa diferencia.

En ese proceso de internalización de la comprensión objetiva del otro sobre mí es crucial no solo lo que se nos dice, sino *cómo se nos dice lo que se nos dice*. Hay elementos comunicativos que exceden lo meramente discursivo y que tienen que ver con aspectos inconscientes manifestados a través de movimientos corporales o en el propio tono de voz, que influyen a veces incluso como para cambiar el significado referencial de lo que se expresa.

En el reconocimiento entendido como reversibilidad de perspectivas y simetría todas las personas se comprenden las unas a las otras como se entienden a sí mismas. Visto así, parece que existe una suerte de transparencia entre sujetos que posibilita hablar de esa simetría como condición ideal del acto comunicativo. Esto es lo que Young, siguiendo a Derrida, denomina el ideal de la *copresencia entre sujetos* (Young, 1986: 2)<sup>9</sup>. Este ideal presupone que el sujeto es una unidad ante sí mismo como lo es ante los demás. No se entiende, por tanto, que el sujeto es un despliegue de *deseo y diferencia*, de manera que los múltiples deseos y necesidades que el sujeto tiene no siempre son coherentes. Sostener que la gente es contradicción y proceso implica afirmar que tales contradicciones con frecuencia aparecen en el acto comunicativo. Tomar conciencia de esto no es negar que pueda existir el entendimiento, sino asumir que la *comunicación es frágil*, pero, a pesar de ello, posible. Esto a su vez parece indicarnos que *ese compartir debe producirse a través de las diferencias, como recurso político, y no a pesar de ellas, como obstáculo político*. De manera que negar la diferencia en este sentido implica negar la posibilidad misma de compartir, porque solo se comparte cuando existe la diferencia.

El momento del reconocimiento recíproco entendido en estos términos implica que es posible constituir relaciones de similitud y solidaridad entre la gente, pero que sus perspectivas no deben ser intercambiables. Por eso, el reconocimiento recíproco tiene que ver con una relación ética que se establece entre la gente.

Pero ¿en qué consistiría esta relación ética? Interpretando a Young, sugerimos que esa relación ética consiste en entender el reconocimiento como un momento en el que estamos dispuestos a afrontar el riesgo de confiar en el otro a través de un vínculo que es necesario para preservar y mantener la discusión democrática. Esa relación ética es siempre un regalo, en el sentido de que la confianza que se establece en el acto comunicativo cuando tú te abres al otro no puede esperar *la promesa de reciprocidad* de esa otra persona; si no lo entenderíamos así, quizá la conversación jamás comenzaría (Young, 1997: 50).

Ese momento de confianza prepara el debate y favorece el grado de inclusión de los participantes sin que aún hayan dicho nada. Es ahí donde se establece la relación ética del uno con respecto al otro en su reclamo mutuo. Ese momento de responsabilidad se asemeja en Levinas a una prisión que no constituye el límite de la solidaridad recíproca, sino su propia condición de realización (Levinas, 1987: 110). En este sentido, es posible que en el

---

9. Concretamente en: *De la Grammatologie* (1967). Véase la edición publicada en castellano Derrida, J. (1971): *De la Gramatología*, México: Siglo XXI editores.

momento del reconocimiento recíproco se respete la asimetría entre sujetos como condición ideal (Benjamin, 1998: 243).

Negar la simetría entre sujetos, por tanto, no es negar la comprensión y la comunicación. Negar la simetría entre sujetos es negar el *reconocimiento recíproco* como identificación. Negar la comunicación como fusión, antes que como separación, y negar el reconocimiento recíproco como reversibilidad de puntos de vista. Según esto, por tanto, la comunicación en su condición ideal es *asimétrica e irreversible*, incluso siendo recíproca.

El objetivo de este artículo es mostrar que la verdadera lógica de la *otra diferente* se violenta cuando, sin embargo, intentamos comprenderla mediante el mecanismo de la reversibilidad. Esta operación se convierte en adalid de injusticias que se han sucedido históricamente sobre gente cuyas posiciones sociales han sido ocupadas por otra gente, proyectando esa relación circular que desplaza y silencia al otro cuando este debería hablar en un registro diferente e inconmensurable. La diferencia entendida de este modo no es completa alteridad, sino relación. Cuando se conceptualiza como alteridad, sin embargo, la diferencia tiende a esencializarse y a degradarse en una posición de subordinación y jerarquía con implicaciones importantes desde un punto de vista democrático y de justicia social. Por estos motivos, aquí se sostiene que la ética comunicativa en los procesos de construcción de la opinión pública debe atender a la cuestión sobre la diferencia, y a la cuestión sobre las voces en relación con la diferencia. Para desarrollar este argumento llevaremos estos dos niveles de análisis de la ética comunicativa al proceso de construcción de la opinión pública especialmente en el esquema representativo que predomina en ellas en relación a los discursos sobre el velo en contextos europeos y especialmente en Francia. A ello pasamos ahora.

## EL EJEMPLO DEL VELO ISLÁMICO EN FRANCIA

### *El velo islámico en Francia: una introducción*

Durante el tiempo que transcurre entre junio de 2009 hasta aproximadamente el año 2010, Francia vive una progresiva intensificación del debate sobre la cuestión del velo musulmán, a pesar de que la promulgación de la Ley de 15 de marzo de 2004 sobre “el uso de signos religiosos ostentosos en establecimientos de enseñanza pública” parecía haberlo cerrado<sup>10</sup>. Tanto el término *voile islamique* como la expresión *affaire du foulard* fueron

---

10. Véase en “Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics”, en *Journal Officiel de la République Française*, 17 mars 2004. Véase en Legifrance (servicio público para la difusión de la legislación) Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, versión en vigor a 7 de noviembre de 2011. A pesar de ello, la ley es nombrada comúnmente como “la ley sobre el velo” quizás porque los debates que dieron lugar a su promulgación también fueron conocidos por tal uso. Incluso en la academia, autoras como Seyla Benhabib se refieren a ellos como el *affaire du foulard* o el caso del pañuelo islámico en Francia. Véase Benhabib, 2006: 163. Véase también Nussbaum, 2013: 21-25.

utilizados reiteradamente en ese debate, provocando, probablemente, que la ley acabase por ser referida como “la ley sobre el velo”<sup>11</sup>.

En realidad esta controversia de enfrentamientos públicos habría que remontarla a 1989, con la expulsión del colegio público de Creil (Oise) de tres niñas musulmanas —Fátima, Leila y Samira— después de haber acudido al colegio con la cabeza cubierta a pesar del acuerdo al que habían llegado directores y padres de no ir a clase con el pañuelo islámico. El uso del pañuelo islámico se interpretó como un gesto político consciente y, por tanto, de reivindicación y desafío. Poco después sería el propio *Conseil d'État* el que decidiera expulsar a 23 niñas por el mismo motivo<sup>12</sup>.

Para justificar este hecho desde las instancias del poder se aludió a la idea de neutralidad pública del Estado hacia cualquier práctica religiosa que tuviera que ver con la exhibición de símbolos, prendas, iconos, etc. El debate expresó la tensión entre la pertinencia de mantener una esfera pública libre de toda simbología religiosa, por un lado, y el necesario respeto del derecho de las personas a la libertad de conciencia y de religión, por otro. El enfrentamiento entre corrientes liberales, republicanas y multiculturales mostraba, sin embargo, un paradójico acuerdo en la cuestión de género: tanto la izquierda como la derecha veían ese lugar común en el entendimiento de lo que era la igualdad sexual (Benhabib, 2006: 166; Ardizzoni, 2004: 634-635).

La enorme complejidad en el choque de negociaciones culturales y sociales cristalizó posteriormente en una decisión del *Conseil d'État*, con Lionel Jospin como ministro de Educación, cuando este preguntó al propio *Conseil d'État* si el uso de símbolos religiosos en el ámbito público podía ser compatible con el principio de laicidad. El *Conseil* mantuvo firme su posición de que el Estado respetara la laicidad y la neutralidad en la provisión de servicios públicos al mismo tiempo que debía salvaguardar la libertad de conciencia de los y las estudiantes. Esta libertad, sin embargo, “no les da permiso de ostentar símbolos de pertenencia religiosa que, por su naturaleza, por las condiciones en las que son utilizados individual o colectivamente, o por su carácter ostentoso o reivindicativo, constituirían un acto de presión, provocación, proselitismo o propaganda que atente contra la dignidad o la libertad del estudiante en sí, o la de otros miembros de la comunidad educativa”<sup>13</sup>.

La libertad de culto quedaba restringida entonces no por lo que el pañuelo islámico significaba para las niñas musulmanas, sino por lo que las autoridades escolares habían

---

11. Para una mejor profundización sobre el uso de esta terminología en el debate público y sus consecuencias véase Michaela Ardizzoni, “Unveiling the Veil: Gendered Discourses and the (In) Visibility of the Female Body in France”, en *Women's Studies* 33, 2004: 629: 49 (634-635). Es interesante comprobar, tal y como señala la autora, que muchas mujeres musulmanas decidieron utilizar esta terminología, a pesar de que la ley habla sobre “signos religiosos ostentosos”, con el fin de hacer una resignificación positiva de esas prendas en el contexto francés.

12. La exposición de estos incidentes se basa en diversas fuentes. Especialmente *Los reclamos de la cultura*, de Seyla Benhabib, Katz editorial, 2005. Otro sumario de los acontecimientos vividos desde 1989 a 2004 en Francia se han buscado en textos escritos por autoras francesas, especialmente en Natalie Benelli, Ellen Hertz, Christine Delphy, Christelle Hamel, Patricia Roux y Jules Falquet, “De l'affaire du voile à l'imbrication du sexisme et du racisme”, *Nouvelles Questions Feministes*, 25 (1) (2006): 4-11.

13. Véase *Avis du Conseil d'État du 27 Novembre 1989*.

visto como un medio de provocación. La ambigüedad de la sentencia, además, provocó una radicalización de las posiciones que culminó, en el año 1994, con nuevas medidas de represión emitidas por el ministro de Educación de entonces, François Bayrou, dirigidas a prohibir expresamente el velo por no entenderse como símbolo religioso discreto. La sucesión de acontecimientos y de frentes entre los actores políticos fue inminente: durante el verano de 1994 estallaba una bomba colocada en el metro de París por grupos fundamentalistas musulmanes, hasta que, finalmente, el uso del pañuelo islámico llegó a representar el propio dilema de la identidad nacional francesa cristalizada en los valores de laicismo, igualdad republicana y ciudadanía democrática. El caso concluía aparentemente con la promulgación, en marzo de 2004, de una ley que se entendía como la culminación del proceso secularista francés así interpretada por la conocida *Comisión Stasi*, instituida en 2003 por el presidente Jaques Chirac (Benelli, Hertz, Delphy, Hamel, Roux y Falquet, 2006: 6).

Habría que esperar hasta 2010 para ver en Francia otra nueva promulgación de una ley, esta vez declarando como infracción penal el acto de cubrirse la cara en público con un *niqab*, *burka*, etc. Aunque todas las razones anteriores volvieron a ponerse en la estela del debate, fueron la defensa de la transparencia, de la igualdad y del reconocimiento humano asociado con la comunicación cara a cara en los espacios públicos los que propiciaron que la República francesa tuviera que tomar nuevas medidas al respecto<sup>14</sup>. Actualmente, tres naciones europeas como son Francia, Bélgica e Italia tienen aprobadas leyes que prohíben vestir con el *burka* musulmán. A pesar de que en Italia, por ejemplo, un cálculo fiable estima el número de mujeres que lo usa en poco menos que un centenar, estas leyes han sido tratadas en estos países como si con ellas estuvieran abordando “una crisis de trascendental significación” (Nussbaum, 2013: 21). La pregunta que se suscita entonces es ¿por qué?

La exposición de los hechos y debates ocasionados en torno a la cuestión del velo nos servirá, a los efectos de este artículo, para analizar lo que se entiende por un esquema representacional en el cual *las niñas funcionan como un espejo negativo a través del cual la construcción occidental de la identidad obtiene su reflejo positivo (i. la cuestión sobre la falsa diferencia)*, y por qué esta falsa diferencia se construye al primar esa lógica visual simétrica de verse en el lugar de las niñas, en lugar de atender al proceso de escucha de una voz diferente (*ii. La mitigación de la voz*). A estos niveles de análisis pasamos ahora.

### *La falsa diferencia*

En el marco teórico expuesto en este artículo hemos afirmado que la idea de reversibilidad y simetría en el momento de la comunicación sugiere la imagen de un espejo. Somos capaces de entendernos porque podemos ver el reflejo que proyecta otra gente sobre nosotros y encontramos a nosotros mismos reflejados en la otra gente. Aunque seamos diferentes, hay

14. Para ver el texto de la ley consúltese [www.visage-decourvert.gouv.fr](http://www.visage-decourvert.gouv.fr)

una forma común, unos rasgos comunes en nuestras experiencias que facilitan la comunicación *a pesar* de nuestras diferencias. En este trabajo se intenta mostrar que, en realidad, *la idea de reversibilidad y simetría en la construcción de la opinión pública puede funcionar como un espejo negativo en el que la representación de la identidad occidental obtiene su reflejo positivo*. Por este motivo se sostiene que la aplicación de esta lógica en el ámbito de construcción de la opinión pública crea la ilusión de una *falsa diferencia*. ¿Pero por qué sucedería esto? Es Edward Said, en su magnífica obra titulada *Orientalism* (1978), quien muestra cómo el hombre civilizado obtiene su propia identidad cuando mira al salvaje, como lo hace Occidente cuando mira a Oriente. Sin embargo, tal y como sugiere el propio Said:

*“Orientalismo es un modo de relacionarse con Oriente basado en el lugar especial que este ocupa en la experiencia de Europa occidental. [...] Oriente ha servido para que Europa se defina en contraposición a su imagen, su idea, su personalidad y su experiencia. [De esta manera], la cultura europea adquiere fuerza e identidad al ensalzarse a sí misma en detrimento de Oriente (1997: 30).”*

La necesidad de ver *al otro* en una posición simétrica con la nuestra sigue una lógica a través de la cual yo proyecto sobre el otro una perspectiva que en realidad trata de complementar la mía (mis fantasías, mis miedos y mis deseos).

A lo largo de todo el debate que tiene lugar en el contexto francés, los principios sobre la laicidad y neutralidad del Estado pudieron verse objetivados, cercados y determinados a partir de esa relación especular establecida al tratar de situarse en el lugar de esas muchachas<sup>15</sup>. Solo ese ejercicio podría explicar que, de antemano, las viéramos como niñas oprimidas. Existe un dato de gran interés provocado precisamente por este hecho; la imagen de estas mujeres con velo devuelve al contexto europeo lo que él entiende por opresión de género. Antes que preguntarse por las relaciones de género que experimentan estas mujeres, lo que se produce en realidad es una reafirmación de la comprensión de lo que es opresión de género desde la óptica occidental. De esta manera, *el significado del velo se ve inextricablemente unido a la idea de opresión de género*, hasta el punto de naturalizarse en los debates oficiales y hacerse casi imposible su cuestionamiento. Ello a partir de una lógica que interioriza el imaginario colectivo y que dice que una mujer occidental no está oprimida porque no lleva velo. En ese sentido, el debate oficial queda reducido a ese esquema representacional que mantiene la ecuación opresión de género/islam<sup>16</sup>. Al final, ponerse

---

15. En Francia, por ejemplo, la ley sobre el velo promulgada en 2004 era entendida como un símbolo de la laicidad francesa, pensada para ofrecer una solución al problema de separar la esfera política de la religiosa y definir de esta manera la neutralidad del espacio público. Véase el estudio que hace Christine Delphy en “Un affaire française”, en *Le foulard islamique en questions*, ed. Charlotte Nordmann, París: Éditions Amsterdam, (2004: 64-71).

16. Un dato interesante en relación con ello, tal y como señalábamos anteriormente, es que normalmente existe un consenso en relación con este esquema, tanto en las fuerzas políticas de izquierda como en las de derecha. La autora Alia Al-Saji también defiende este argumento (2010: 896).

en el lugar del otro implica, pues, anularlo, y especialmente cuando esa reversibilidad de perspectivas se hace a través de una diferencia estructurada socialmente que normalmente implica relaciones de privilegio y de opresión (Young, 1997: 45).

Quizás la opresión de género, en el caso de estas mujeres, debería haber sido analizada desde otra perspectiva. Es muy probable, además, que el velo funcionara para *invisibilizar*, antes que para *visibilizar*, esos ejes estructurales de opresión de género por los que estas mujeres podrían verse afectadas<sup>17</sup>. El argumento al que queremos llegar es que es más deseable la visualización de estas mujeres desde el respeto de esa asimetría, porque aún en el caso de que pudiésemos ponernos efectivamente en su lugar, siempre existe un remante, una diferencia que no se puede compartir y que es preciso respetar.

Efectivamente, la gente que pertenece a la población autóctona no puede adoptar el punto de vista de las niñas que llevan el velo porque esta gente adolece de la historia personal y grupal que tienen esas niñas. Hemos afirmado además que la idea de opresión de género proyectada sobre el islam permite a las mujeres occidentales construir su identidad de emancipadas en relación con esa opresión, como el único modo imaginable de representar una identidad emancipada. De alguna manera, la abyección que produce la mujer con velo permite que la identidad de la “mujer occidental” se constituya como el ideal deseable. En esta situación, ese relato sobre la opresión de género que viene de antemano configurada juega un importante rol en la construcción de un imaginario que circunscribe de manera precisa lo que Occidente es y no es. A través de este argumento, construido tanto por feministas como por intelectuales y por medios de comunicación populares y discursos políticos, fue posible suprimir una prenda caracterizada como símbolo islámico de la opresión de género de su uso en las escuelas francesas donde esa supuesta igualdad de género era signo de identidad de los valores republicanos<sup>18</sup>. Todo ello, a pesar de que paradójicamente la ley no menciona en ningún momento la expresión “igualdad de género” y de que esa igualdad de género se daba por supuesta en la propia sociedad francesa y, por ende, en sus escuelas públicas. El resultado fue que tanto las voces de las mujeres musulmanas que llevaban el velo como aquellas feministas que cuestionaron la propia ley fueron calificadas de antifeministas y relegadas a los márgenes del discurso público sobre el velo (Al-Saji, 2010: 881).

---

17. Por ejemplo, la división sexual del trabajo constituye uno de los mayores ejes de opresión estructural que sufren las mujeres inmigrantes musulmanas, y en general, las mujeres inmigrantes. Muchas investigaciones proporcionan evidencia empírica de que estas mujeres se ven relegadas a empleos con salarios más bajos y cercadas dentro de un ámbito laboral estructurado por esa división sexual del trabajo. La división sexual del trabajo hace que muchas mujeres inmigrantes sean el baluarte de liberación de las mujeres de los países receptores porque permiten que estas últimas entren en mercados labores para realizar otro tipo de trabajos, mientras ellas siguen desempeñando tareas de cuidado (del hogar, cuidado de niños, ancianos, limpieza, etc.) De esta manera, la estructura de división del trabajo estratificada en relación con el género se mantiene intacta en contextos europeos, a pesar de que parte de las mujeres no migrantes logren “emanciparse” de esa estructura. El problema es que la estructura permanece. He desarrollado este argumento con más profundidad en “¿Es el multiculturalismo bueno para los inmigrantes?”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* n° 135, 2011, pp. 27-46.

18. Fue significativa, en ese sentido, la carta dirigida por algunas conocidas feministas francesas titulada “Profs, ne capitulons pas!”, publicada en *Le Nouvel Observateur*, 2-8 de noviembre.

En el debate público sobre el tema en Holanda, por ejemplo, esta lógica de reversibilidad de perspectivas podría haber llevado a lo que Halleh Ghorashi entiende como un proceso de emancipación confuso en el que la discusión pública ahondaría sobre la división ya existente entre el “nosotras emancipadas” como referente o modelo para las inmigrantes islámicas representadas como las “otras no emancipadas” (Ghorashi, 2010: 76). En este proceso de crear al otro, se conforman ambas identidades en relación recíproca, a pesar de que se construyen de manera excluyente. Lo paradójico de esta operación es que no solo se esencializa la identidad que se degrada, sino ambas, la de la mujer con velo y la de la mujer occidental. La degradación de la identidad de una funciona para definir las fronteras de lo que la otra es, construyendo ambas identidades en términos absolutos<sup>19</sup>. De esta forma, aunque se consiguió llevar una perspectiva de género al discurso oficial sobre migración e integración en Holanda, la “visibilidad extrema” que habrían alcanzado estas mujeres redundaría en el doble juego de darles visibilidad, al mismo tiempo que se las habría marcado como desviadas desde una posición cuya vulnerabilidad venía definida por un “aislamiento social que requeriría la máxima atención para hacerlas salir de esta posición marginal y oprimida” (2010: 77). Hay un discurso oficial que no solo construye la imagen de estas mujeres como víctimas oprimidas, sino que lo hace en oposición a una cierta autopercepción de la sociedad de acogida que define y refuerza el sentido que tiene de sus valores y de su identidad. Y lo lleva a cabo a través de la proyección de la opresión de género y de esa identificación de Occidente con la igualdad de género, la modernidad y la libertad. Las muchachas pueden ser el espejo sobre el que la sociedad de acogida recibe la imagen de su propia identidad, donde esa sociedad de acogida aparece liberada de cualquier estructura de opresión de género (Delphy, 2006). En este caso hacerlas entrar en el debate público, esto es, darles visibilidad, no implicó necesariamente *incluirlas* en la construcción de la opinión pública. Resulta paradójico la manera en la que el hecho de dar *hipervisibilidad* a ciertos aspectos, en este caso, supone *invisibilizar* otros. La *hipervisibilidad* del velo se hace a costa de *invisibilizar* a quien lo lleva, su propia voz. De esta forma, aunque aquello que se representa como opresor es el símbolo del velo, lo que en realidad se acaba por excluir es a la propia mujer musulmana que lo lleva. Tal exclusión tiene su origen, sobre todo, en el hecho de naturalizar, dentro de estos debates, la relación entre velo y opresión. Solo cuando esta relación entre velo y opresión de género se naturalizó también en el debate público francés, fue posible hacer realidad la ley sobre el velo islámico o “loi sur le foulard” como fue nombrada por ese discurso oficial (Al-Saji, 2010: 879). Sin embargo, en la construcción de la opinión pública posiblemente más que en cualquier otro ámbito

---

19. Tomo esta explicación de la descripción que hace Frantz Fanon del proyecto colonial francés en Argelia sobre el proceso de esencialización y construcción de dos identidades, la blanca y la negra, de manera jerárquica y excluyente, a pesar de que una es la condición de posibilidad de la otra. Uno de los aspectos más llamativos de este proceso, para el autor, fue la homogeneidad de las percepciones y reacciones del “sujeto francés” al observar Argelia. La *mujer velada*, según reza el autor, parecía comprender todos los atributos de lo que representaba el ser femenino en la sociedad argelina (Fanon, 1959). Desde la óptica francesa, la mujer velada estaba oprimida, pues, por el hecho de llevar el velo.

arrogarse el poder de nombrar, “de dotar de expresividad a lo que ocurre”, es arrogarse el poder de imponer la visión que se tenga de las cosas (Vallespín, 2012: 36). Esto quiere decir, además, que en muchas ocasiones no solo basta con dar visibilidad a los colectivos más desfavorecidos para, efectivamente, “empoderarlos”. Si las asunciones básicas de los discursos dominantes no se cuestionan, si a estos colectivos no se les da voz, al final, nada significativamente cambia. Por eso la cuestión de la voz va dirigida directamente a la esencia misma de la democracia. Al análisis de este nivel en relación con la construcción de la opinión pública, pasamos ahora.

### *La cuestión sobre las voces*

La construcción de la opinión pública es una empresa creativa que implica dar cabida a la perspectiva irremplazable de alguien, aprender algo nuevo, y ser capaz de ver tu propia perspectiva como extraña al escuchar otra diferente. Pero ni la concreción ni la otredad de alguien puede ser conocida “en ausencia de la voz de ese otro” (Benhabib, 1991: 168). En este escenario, aquella metáfora visual del espejo que evocaba simetría da paso a metáforas que tienen que ver con la voz y que demandan distancia para comunicarse *a través* de las diferencias. En ese sentido, afirma Nancy Love: “La voz cruza, incluso cuando respeta las fronteras” (1991: 96). Si hemos elegido el ejemplo del velo es porque quizás refleja como ningún otro la estructura de un campo visual que hace posible la percepción de la realidad de una determinada manera, y que, en la deliberación, *la escucha de una voz diferente debe primar sobre la idea de verse en el lugar del otro*.

En su ya clásica obra *In a Different Voice*, publicada en la década de los setenta del siglo pasado, Carol Gilligan desarrolla un minucioso estudio sobre la importancia de mantener el proceso de escucha fuera de viejas categorías morales para evitar su disolución dentro de aquellas. Esto es, para impedir la pérdida de su mensaje único y novedoso. De ahí la necesidad que la autora pone de manifiesto de encontrar nuevas palabras para crear nuevos métodos de análisis. En el proceso de escucha, no se trata de entender lo que dice el hablante porque hago encajar su relato en algún paradigma o lógica de razonamiento que yo tengo de antemano; al contrario, cuando escucho dejo en suspenso mis prejuicios y asunciones y me abro realmente para oír algo nuevo. En este proceso no hay identificación, sino *empatía* (Bartky: 2002: 69-89). Puede existir incluso un momento de asombro, de querer saber más. Si no es así, sin ese momento de apertura a la novedad y al misterio que puede albergar la otra persona, “la energía creativa que infunde el deseo puede quedar disuelta en la indiferencia” (Young, 1997: 56).

Desde una perspectiva marcadamente psicológica, Gilligan llega a la conclusión de que las mujeres experimentan con más frecuencia la sensación de que está mal lo que afirman (1982, x). En el marco de ciertas conversaciones, además, estas suelen “escuchar el sonido de su propia disociación”, en sentido de verse separadas de ellas mismas en relación con sus propias afirmaciones, como si “actuasen o hablaran siempre por otros” (ibíd.: 8-9).

El requerimiento de esa disociación, según interpreta Gilligan, es tan antiguo como la propia *Odisea*, en la que el héroe legendario vive constantemente historias de violencia y separación radicales negando voces (sirenas) e imponiéndose otras más abstractas (culminación en Ítaca) (ibíd.: xiv).

Esa disociación elegida a veces conscientemente suele revelarse en la *performance* de la narración; son frecuentes las fluctuaciones de registros personales a impersonales, de sentimientos y pensamientos con modulaciones en la voz que atemperan las respiraciones hondas, los suspiros o los sonidos entrecortados. Una interpretación más adecuada de la ética comunicativa debería tener en cuenta esos niveles deslizantes y cambiantes de la conversación. Los aspectos afectivos y corporales que apoyan la significación discursiva. Si esos niveles no se incorporan en una ética comunicativa el resultado puede acabar siendo esa disociación. Para Gilligan, además, tal disociación interna que experimentan muchas mujeres entre lo que una siente y después lo que es capaz de nombrar mediante el lenguaje a través de esos registros impersonales se concreta también en una proyección externa: el hecho de percibir un orden estructural fundado sobre la desconexión de una *voz diferente*. Sobre estas ideas es posible encontrar una fuerte resonancia en la obra de Martha Minnow, en *Making All the Difference* (1991). Basada en las múltiples ramificaciones legales desde la perspectiva de la diferencia, Minnow analiza las plasmaciones legales que acaban teniendo determinadas realidades sociales, y de cómo esa cristalización de las leyes se hace a menudo sobre una retórica completamente desconectada de los colectivos hacia los que van dirigidas las mismas. De la misma manera ocurre con la ley sobre el velo integral (*voile intégral*) aprobada en Francia en 2004 bajo el signo de una laicidad rigurosa, y el estricto compromiso con la igualdad de género<sup>20</sup>. Proyectado como un símbolo peligroso y opresivo, lo cierto es que el velo se convirtió en el centro de un debate público en el que las mujeres musulmanas no tuvieron ninguna voz (Al-Saji, 2010: 876). Paradójicamente, cuando el rostro descubierto se impuso como condición para un espacio democrático inclusivo, fue cuando ciertas formas de vida o de expresión pudieron ser excluidas.

En el otro ejemplo sobre la construcción del debate público en relación con la inclusión de migrantes mujeres en Holanda, el *frame* de referencia fue “mujeres emancipadas autóctonas” frente a “mujeres aisladas y oprimidas migrantes”, a las que no se les reconoce capacidad de agencia, de reconfigurar, reapropiarse y subvertir no solo la significación de la prenda, sino la propia identidad holandesa o francesa, desestabilizar las fronteras de lo que significa ser francés y su exclusión de lo que es islámico (Ardizzoni, 2004). En ese sentido, estas mujeres cobran *hipervisibilidad* como oprimidas, pero permanecen *invisibles* como sujetos con agencia (Al Saji, 2010: 891). De esta forma, a pesar de que se consigue dar visibilidad a estas mujeres, tanto sus voces como sus capacidades son ignoradas, de manera que, finalmente, tal y como apunta Ghorashi, el debate público sirve más bien para

---

20. Véase, por ejemplo, la *Proposition de résolution réaffirmant la prééminence des valeurs républicaines sur les pratiques communautaristes et condamnant le port du voile intégral comme contraire à ces valeurs*, n° 2272, París: Assemblée Nationale.

reforzar las fronteras entre el “nosotros” y el “ellos” antes que para brindar el espacio de su verdadera inclusión (2010: 86)<sup>21</sup>. Esta visibilidad funciona dentro de un mapa discursivo trazado de antemano que ayuda a reforzar, más que a desestabilizar, esas rígidas dicotomías entre occidental/islámico u oprimido/libre con las que además pensamos cuando hablamos de estos temas. Recordemos la imagen del *burka* sobre las mujeres de Afghanistan y cómo esta representación llegó a ser el símbolo en Occidente de la opresión de las mujeres bajo el mando de los talibanes. En la representación occidental el cuerpo cubierto por un velo es un cuerpo oprimido (Al-Saji, 2010: 891). Normalmente, la mala representación de las experiencias de esas mujeres en los imaginarios colectivos y debates públicos se debe a que estas funcionan antes que como sujetos con voz propia como objetos que sirven para probar la eficacia de principios y valores que los estados receptores quieren preservar. En ese sentido, como se señalaba anteriormente, estos debates ayudan a consolidar la identidad de los países de acogida (espejo negativo que nos devuelve a nuestra identidad de origen), pero no se llega a un entendimiento real de las experiencias y los motivos de esas chicas. Así lo explica Homa Hoodfar en el sugerente artículo titulado *The Veils in Their Minds and on Our Heads* (1993).

Mi propósito en este artículo es mostrar que la simetría bajo la imposición de neutralización de motivos particulares (la experiencia del velo) y su proyección sobre principios generales y abstractos (la laicidad del estado) acaban provocando que determinada gente sienta esa desconexión entre su propia voz y aquella impuesta por un registro abstracto que debe adoptar, y que suele imperar en esa construcción de los debates públicos, con las numerosas implicaciones sobre las esferas sociales, legales e institucionales que esto tiene. Esas separaciones o disociaciones psicológicas, según Gilligan, se han justificado durante mucho tiempo en nombre de la autonomía y de la libertad, apareciendo además como condición *sine qua non* del desarrollo humano sin llegar a cuestionarse o a problematizarse (Gilligan, 1993: xiii). Los argumentos de Gilligan y Minow nos sirven para intentar mostrar que ese ideal de simetría entre sujetos como abstracción de la particularidad hecho en nombre del consenso puede ser un problema y que hay formas más adecuadas de captar la realidad que no tienen que ver tanto con la mirada, como con el esfuerzo de hablar y de escuchar efectivamente *al otro*.

## CONCLUSIONES

Este artículo ha pretendido ahondar en el proceso de construcción de la opinión pública y ponerlo en conexión con los ideales de la ética comunicativa formulados por teóricos deliberativos contemporáneos. Los ejemplos y debates surgidos a partir de la discusión

---

21. En Francia, la *Comisión Stasi*, encargada finalmente de recomendar la aprobación de la ley sobre el velo, llegó a entrevistar solamente a dos mujeres que llevaban la prenda el último día de las audiencias públicas. Por su parte, la prensa francesa se refería a las niñas por sus nombres de pila. Con frecuencia estas eran tratadas como niñas mudas o, cuando no, sus testimonios aparecían mediados y completamente reformulados. Véase Moruzzi (1994).

sobre el velo islámico acontecida en el contexto francés han servido para contrastar esas argumentaciones teóricas y defender una línea de pensamiento que prioriza un entendimiento de la comunicación que concibe la noción de diferencia como recurso, antes que como obstáculo político.

En el artículo se ha querido identificar la diferencia con la voz y con la escucha. La voz como la *lucha por el reconocimiento*, y la escucha como el *momento de lo justo*, según advierte Lyotard:

“Creemos que un lenguaje es en primer lugar, y ante todo, alguien hablando. Pero hay juegos del lenguaje en los que lo importante es escuchar, en los que las reglas tienen que ver con la audición. Tal juego es el juego de lo justo. Y en este juego uno habla solo en la medida en que escucha, es decir, uno habla como quien escucha, y no como un autor (1995: 71-72).”

Las reglas de la ética comunicativa nos han servido para poner en evidencia cómo se construyen los debates públicos y tomar conciencia de que, a veces, las propias normas del discurso democrático distorsionan la expresión de determinadas voces. Antes que la exclusión o la dominación directa ejercida sobre ciertos colectivos, se ha tratado de mostrar que aunque nominalmente sean incluidas dentro del espacio democrático, este puede silenciar algunas voces sobre la base de un fondo normativo.

El estudio sobre el debate en torno al velo ha tratado de explicar la dinámica de visibilización e invisibilización de ciertos fenómenos, para intentar demostrar que dar visibilidad a determinados colectivos no basta sin las asunciones de fondo no se cuestionan. En este sentido la diferencia funciona como recurso político, porque no solo tiene un valor expresivo, sino un potencial transformativo de los términos con los que se construye el debate. En el artículo, se ha visto, por ejemplo, que dar *visibilidad extrema* a estas muchachas en los términos de mujeres oprimidas sirvió para *invisibilizarlas* como sujetos con capacidad para actuar y desafiar grandes pilares identitarios fundamentados a partir de valores abstractos que, como la laicidad, necesitan una resignificación ante los nuevos desafíos del siglo. Este artículo toma partido por los valores de la democracia deliberativa que se han analizado a lo largo del mismo para llevar a cabo esos desafíos.

### Referencias

- Al-Saji, Alia. 2010. “The racialization of Muslim veils: A philosophical analysis”, *Philosophy and Social Criticism*, 36 (8): 875-901.
- Arendt, Hannah. 1961. *Between Past and Future: Six exercises in political thought*, New York: Meridian Books.
- Arendt, Hannah. 1984. *La vida del espíritu*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Adorno, Theodor. [1966], 1973. *La Dialéctica Negativa*, Madrid: Ediciones Akal.
- Ardizzoni, Michela. 2004. "Unveiling the Veil: Gendered Discourses and the (In)Visibility of the Female Body in Frances", *Women's Studies*, 33: 629-649.
- Badinter Elisabeth. 1989. "Profs, Ne capitulons pas!" *Le Nouvel Observateur*, 2-8 de noviembre.
- Bartky, Sandra. 2002. *"Sympathy and Solidarity" and Other Essays*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Behnabib, Seyla. 1991. *Situating the Self*, New York: Routledge.
- Benhabib, Seyla. 2006. *Las reivindicaciones de la culturam*, Buenos Aires: Katz Editores.
- Benhabid, Seyla. 1986. *Critique, Norm and Utopia*, New York: Columbia University Press.
- Benjamin, Jessica. 1998. *The Shadow of the Other (Subject)*, New York: Routledge.
- Berstein, Richard. 1983. *Beyond Objectivism and Relativism Science, Hermeneutics and Praxis*, University of Pennsylvania Press.
- Bohman, James. 1996. *Public Deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Cohen, Joshua. 1989. "Deliberation and democratic legitimacy", en A. Hamlin, Ph. Pettit, *The Good Polity*, Oxford: Blackwell.
- Del Águila, Rafael. 2009. "La inclasificable teoría política de Hannah Arendt: Poder, acción y juicio", en R. Máiz (ed.), *Teorías Políticas Contemporáneas*, Valencia: Tirant lo blanch.
- Del Águila Rafael y Fernando Vallespín. 2001. *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Delphy, Cristhine. 2004. "Une affaire française", *Le foulard islamique en questions*, en Charlotte Normann (ed.), Paris: Éditions Amsterdam.
- Delphy, Cristhine. 2006. "Antisexisme ou antiracism? Un faux dilemma", *Nouvelles Questions Feministes*, 25 (1).
- Dworkin, Ronald. 1993. "Feminist and Abortion", *New York Review of Books*, nº 10.
- Fanon, Frank. [1959], 2001. *L'an V de la révolution algérienne*, Paris: La Découverte.
- Gaspard, F. y F. Khosrokhavar. 1995. *Le foulard et la République*, Paris : La Découverte.
- Ghorashi, Halleh. 2010. "From absolute invisibility to extreme visibility: emancipation trajectory of migrant women in the Netherlands", *Feminist Review*, 94: 75-92.
- Giddens, Antony. 1979. *Central Problems in Social Theory*, Berkeley: University California Press.
- Gilligan, Carol. 1982. *In a Different Voice*, Harvard: Harvard University Press.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson. 2000. *Democracy and Disagreement*, Harvard, Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen. 1989. *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios previos*, Madrid: Cátedra.

- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Hegel, Friedrich. [1807], 1993. *Fenomenología del Espíritu*, Fondo de Cultura Económica.
- Hoodfar, Homah. 1993. "The Veil in Their Minds and on Our Heads: The Persistence of Colonial Images of Muslim Women", *RFR/DFR*, 22 (3/4): 5-18.
- Irigaray, Luce. 1982. *Speculum de la otra mujer*, Editorial Saltés.
- Kant, Emmanuel. [1790], 1981. *Crítica del juicio*, trad. Manuel García Morente, Madrid: Espasa Calpe.
- Levinas, Emmanuel. 1987. *De otro modo que ser, o más allá de la esencia*, Madrid: Sígueme.
- Love, Nancy. 1991. "Politics and Voice(s): An Empowerment Knowledge Regimen", *Differences*, 3 (1), Primavera.
- Lutz, Helma. 1997. "The limits of European-ness: immigrant women in fortress Europe", *Feminist Review*, vol. 57: 93-111.
- Lytard, Jean François. 1985. *Just Gaming*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Martínez-Bascuñán, Máriam. 2011. "¿Es el multiculturalismo bueno para los inmigrantes?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 35: 27-46.
- Minnow, Martha. 1991. *Making All the Difference*, Cornell University Press.
- Moruzzi, Claire. 1994. "A problem with Headscarves: Contemporary Complexities of Political and Social Identity", *Political Theory*, 22 (4): 653-72 (658).
- Nussbaum, Martha. 2013. *La nueva intolerancia religiosa*. Barcelona: Paidós.
- Pitkin, Hannah. 1981. "Justice: On Relating Public and Private", *Political Theory*, 9: 327-352.
- Said, Eduard. 1987. *Orientalismo*, Madrid: Debolsillo.
- Scott, Wallah. 2007. *The Politics of the Veil*, Princeton University Press.
- Valadez, Jorge. 2001. *Deliberative Democracy, political legitimacy, and self-determination in multicultural societies*, Boulder: Westview Press.
- Vallespín, Fernando. 2012. *La mentira os hará libres: Realidad y ficción en la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Vallespin, Fernando. 2012b. *Deliberación pública y democracias contemporáneas*, Síntesis.
- Williams, Melissa. 2000. "The uneasy alliance of group representation and deliberative democracy", en Will Kymlicka y Wayne Norman (eds.), *Citizenship in diverse societies*, 124-152, Oxford: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion. 1986. Community and Difference, *Social Theory and Practice*, 12: 1-25.
- Young, Iris Marion. 1990. *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Cátedra.
- Young, Iris Marion. 1997. "Aymmetrical Reciprocity", *Intersecting Voices*, New Jersey: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 16 de enero de 2013

Aceptado para publicación: 3 de marzo de 2014

MÁRIAM MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, Universidad Autónoma de Madrid  
mariam.martinez@uam.es

Profesora de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid, su trabajo se inscribe en el área de Teoría Política Contemporánea y Estudios de Género. Ha sido *visiting researcher* en la University of Chicago, University of Columbia e Institute d' Études Politiques de París. Ha publicado entre otros trabajos: “¿Es el multiculturalismo bueno para los inmigrantes?”, en la *REIS*, 135, 2011 y su libro titulado *Emancipación, Género y Diferencia(s): Teoría Política de Iris Marion Young*, en Plaza y Valdés, 2012.

Actualmente es directora del máster en Democracia y Gobierno del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

---

# La colaboración entre el sector público y el sector privado en proyectos complejos de infraestructuras y servicios públicos. Una revisión crítica del marco legal en España

*Collaboration between public and private sector in complex projects infrastructure and public services. A critical review of the legal framework in Spain*

*Joan Ridao i Martín*

Universitat de Barcelona

jridao@ub.edu

## **Resumen**

La actual emergencia de la colaboración público-privada para la provisión de servicios y de infraestructuras de interés público es debida a las estrecheces presupuestarias por las que atraviesan las Administraciones públicas en el actual contexto de aguda crisis económica. Las ventajas de esta colaboración se concretan en el diálogo entre el sector público y el sector privado para consensuar la financiación y ejecución de proyectos, la buena relación calidad-precio y un tratamiento en términos de contabilidad pública que determina un nulo impacto en la deuda. Sin embargo, el deficiente marco regulador europeo y estatal, tanto en materia de contratación como de incentivos a la captación de activos financieros, constituyen un lastre para su definitivo arranque. Es preciso, pues, un nuevo marco que favorezca la adecuada estructuración de proyectos, contratos y esquemas de distribución de riesgos, así como que prevea incentivos a la participación, por ejemplo, con la introducción en nuestro sistema de los proyectos de infraestructuras no solicitadas y, en particular, mejorar la figura del específico contrato de colaboración público-privada y de la fórmula del diálogo competitivo como procedimiento de adjudicación.

*Palabras clave: colaboración público-privada, contrato de colaboración público-privada, concesiones de obras o servicios, diálogo competitivo, proyectos de infraestructuras no solicitadas.*

**Abstract**

The current emergence of public-private partnerships for the provision of infrastructure services and public interest is due to the budgetary constraints being faced by public administrations in the current context of acute economic crisis. The advantages of this collaboration are specified in the dialogue between the public and the private sector to agree the funding and implementation of projects, good value and a treatment in terms of public accounting that determines a zero impact on the debt. However, the European regulatory framework and poor state, both in recruitment and incentive to the acquisition of financial assets, are a drag on his final start. It should therefore be a new framework encouraging the proper structuring of projects, contracts and risk sharing schemes and providing incentives for participation, for example, with the introduction in our system of infrastructure projects and unsolicited in particular, improve the figure of contract specific public-private partnership formula and competitive dialogue procurement procedure.

*Keywords: public-private contract public-private partnerships, concessions of works or services, competitive dialogue, Unsolicited infrastructure projects.*

---

**INTRODUCCIÓN**

Es innegable que, en el contexto internacional, la colaboración público-privada (CPP)<sup>1</sup> viene desempeñando un rol destacado en la dotación y operación de infraestructuras y servicios públicos, complementando el tradicional papel ejercido por el Estado, el cual pasa, en la nueva figura, a cumplir un papel principalmente normativo, regulador y fiscalizador. Este es un proceso que se ha desencadenado desde la década de los noventa y, en mayor o menor medida, con éxitos y fracasos, ha adquirido una importancia destacada, primero, en algunos países europeos y, desde aquí, se ha trasladado con éxito a países de prácticamente todo el orbe.

Incorporada a la legislación española por la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) de 2007, la figura del contrato de colaboración público-privada (CCPP) ha sido objeto, desde el mismo momento de su aparición, de un evidente esfuerzo de adaptación del régimen jurídico español a las innovadoras y dinámicas modalidades de implicación privada en la provisión y gestión de activos públicos. La intensidad de esta actividad legislativa aumentó con el nuevo marco fiscal y financiero introducido por la recesión económica de 2008. Las severas restricciones a las políticas de gasto derivadas de la austeridad presupuestaria han impactado de forma profunda en los programas de inversión pública con recursos íntegramente presupuestarios, mientras que el nuevo escenario del mercado financiero no solo restringía sustancialmente el volumen de nuevo crédito disponible, sino que también daba muestras de una clara aversión al riesgo. Este contexto puso de manifiesto que, en el régimen español de contratación pública, subsistían componentes que dificultaban un correcto desarrollo de la

---

1. La traducción de la expresión *Public-Private Partnership* como “Colaboración Público-Privada” no goza de unanimidad, pero sí está bastante extendida. Algunos autores (i.e. Rebollo Fuente, Andrés, 2010) prefieren traducirla como “Asociación Público-Privada”, argumentando, entre otras razones, que el término inglés *partnership* implica una relación más estructurada que la mera colaboración. Sin embargo, en este artículo hemos preferido seguir la traducción empleada por la UE en su Libro verde sobre la materia (Comisión Europea, 2004). Conviene recordar, en todo caso, que la CPP hace referencia a una técnica de financiación y desarrollo de proyectos que puede articularse, también, en figuras contractuales diferentes de la que en el ordenamiento español se designa específicamente como contrato de colaboración público-privada.

aplicación de la fórmula de CCPP y, por tanto, de la posible contribución de esta modalidad a aliviar una parte de las restricciones presupuestarias públicas.

Los mencionados componentes se dan en diferentes órdenes de la configuración normativa del CCPP español. En particular, en este artículo prestaremos atención a los relativos al régimen jurídico de esta figura y, más en concreto, a cinco aspectos que nos parecen de una importancia capital. En primer lugar, nos centraremos en el error de planteamiento que, a nuestro juicio, supone el carácter distintivamente subsidiario o residual asignado al CCPP en la legislación de contratos del sector público. En segundo lugar, abordaremos la necesaria distinción entre esta modalidad contractual y la de las concesiones, esbozando unas propuestas para la subsanación de la carencia de un régimen jurídico específico para el CCPP. En tercer lugar, trataremos la complejidad inherente al contenido prestacional del CCPP y las vías de mejora de la definición de las fronteras del perímetro del CCPP para evitar que esta característica complejidad las difumine. En cuarto lugar, analizaremos el procedimiento de adjudicación de los CCPP y, específicamente, los términos del diálogo competitivo (DC), sobre los cuales apuntaremos algunas correcciones posibles que clarifiquen, agilicen e introduzcan incentivos a la participación en los procesos de concurrencia. Y, finalmente, discutiremos la conveniencia y posibilidades de introducción en el ordenamiento español de la llamada Iniciativa Privada o Proyectos no solicitados por el sector público (*Unsolicited infrastructure proposals*). Sin duda, la trasposición de las recientes directivas europeas de contratación pública constituye un marco adecuado para ello.

Para cada uno de los cinco aspectos anteriores, relacionaremos los fundamentos jurídicos que, creemos, amparan nuestro análisis y detallaremos propuestas concretas de redacción de las modificaciones a introducir en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP).

## EL CARÁCTER SUBSIDIARIO O RESIDUAL DEL CCPP

En la configuración que actualmente le da el artículo (art.) 11.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), lo que caracteriza al CCPP, fundamentalmente, es su carácter absolutamente residual, su configuración subsidiaria o supletoria, en tanto que *ultima ratio* del sistema contractual. Efectivamente, el mencionado texto establece de forma expresa que el CCPP solo se podrá utilizar cuando se haya constatado, en la forma prevista en el art. 134 TRLCSPP, que las finalidades públicas no pueden satisfacerse con cualquiera de las otras fórmulas de contratación. Este apartado fue introducido vía enmienda durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Contratos del Sector Público (LCSP, 2007), bajo la justificación, citamos textualmente, de “precisar el carácter residual del contrato de colaboración público-privada, que es subsidiario de otras figuras contractuales”<sup>2</sup>.

---

2. Enmienda nº 159: “Al apartado 2 Bis (nuevo). FIRMANTE: Grupo Parlamentario Socialista del Congreso

No es fácil establecer la verdadera intencionalidad que se oculta tras la dicción del apartado 2 del art. 11 del TRLCSP. Podría inferirse que, con el “carácter residual” y la “subsidiariedad” que se predica del CCPP, el legislador perseguía evitar el hecho de que, so pretexto de la complejidad del objeto del contrato se intentase marginar de facto, por esta vía, el régimen general de selección de contratistas y garantizar así al máximo la concurrencia. La aplicación práctica de esta modalidad contractual quedó realmente condicionada (art.134.1 del TRLCSP) al hecho de que previamente se haya puesto de relieve en el expediente administrativo correspondiente que:

1. La finalidad que se persigue, esto es, la obra o el suministro con fabricación que sea, es de una complejidad tal, o cuenta con una indefinición e indeterminación inicial, que hace que ninguna de las otras modalidades contractuales sirva para llevarla a cabo, y
2. se justifique su uso en términos de *value for money*, es decir, de mayor valor por precio, a partir de las ventajas que proporcione en relación con los costes globales, la eficacia o la imputación de riesgos.

Dicho todo lo cual, hay que reconocer que, a pesar de estos términos tajantes, la tarea de poner de manifiesto, previamente, que tanto la complejidad de la prestación impide utilizar otras fórmulas contractuales alternativas como la idoneidad de la modalidad por encima de las otras posibilidades no parece nada fácil. Tal vez por ello, el propio legislador se vio obligado a facilitar una serie de pautas o criterios de discernimiento previo, con una cierta pretensión de objetividad, además de fijar todo un procedimiento para dejar constancia de lo dicho. Concretamente, los CCPP deben someterse a una serie de actuaciones preparatorias específicas (art. 134 y siguientes TRLCSP), entre las que destaca la elaboración por parte de la Administración o entidad contratante de un “documento de evaluación” que deberá iniciarse, necesariamente, antes de dar comienzo a un expediente de CCPP y se encomienda su realización a un órgano colegiado, en el cual se integran expertos en la materia propia del contrato. Dicha evaluación deberá acreditar los dos requisitos mencionados anteriormente, como forma de asegurar la selección adecuada de la modalidad de CCPP.

Aunque la motivación de la decisión podría interpretarse como un estímulo al recurso a esta modalidad contractual, por supuesto, sujeta a impugnación y revisión judicial, la verdad es que otras alternativas contractuales, estrechamente emparentadas con la CCPP, como por ejemplo las concesiones, no están sometidas a las mismas exigencias de justificación.

---

de los Diputados. Al artículo 11, apartado 2. De adición. Se propone la adición de un nuevo apartado 2 al artículo 11 —renumerándose los apartados 2 y 3 como 3 y 4—, que tendrá la siguiente redacción: 2. Solo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 118, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas. MOTIVACIÓN: Precisar el carácter “residual” del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, que es subsidiario respecto de otras figuras contractuales” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, 25 de marzo de 2007, Serie A, núm. 126-2).

Ello resulta absolutamente determinante para su utilización, en cuanto que obliga a un notable esfuerzo de motivación en sede de evaluación previa como elemento central del contrato. Parece evidente que el supuesto de hecho previsto por la ley para el CCPP es el de una Administración turbada ante su incapacidad para anticipar soluciones válidas, y que, siempre después de haber descartado otras alternativas contractuales y aplicando criterios de mayor valor por precio, se ve forzada a buscar la colaboración con el sector privado por la vía del diálogo (competitivo) para, finalmente, proceder a la licitación.

Entendemos, pues, que el CCPP no debería ser apelable exclusivamente en caso de “incapacidad objetiva de la Administración” para desarrollar el proyecto por otros métodos. Ello no quiere decir que se cuestione el hecho de que, en casos de alta complejidad técnica o abultada cuantía económica, sea óptimo un proceso de diálogo competitivo (DC). Esa es otra cuestión que se tratará más adelante. Lo que entendemos es que debería ser suficiente para justificar la invocación del CCPP la mera complejidad económico-financiera de la prestación y, más en concreto, de la determinación de la estructura de riesgos y otras condiciones financieras y de negocio del contrato. De esta forma, abandonando su catalogación como excepcionales en nuestro sistema, el uso de los CCPP podría contar en la práctica con un mayor espacio homologándose la situación a la vigente en la mayoría de países de nuestro entorno.

En otro caso, es lo cierto que el carácter residual o subsidiario del CCPP amenaza con relegarlo al desuso. Insistimos. No se cuestiona que exista un contrato pensado para la contratación de obras o servicios complejos, cuya prestación no pueda ser definida por la Administración, como tampoco los medios jurídicos, financieros y técnicos necesarios. Lo que afirmamos es que la confluencia —más que probable en este tipo de proyectos— de más de un tipo contractual (es decir, la presencia de contraprestaciones incluidas en más de un contrato administrativo de los nominados por el art. 5 y siguientes del TRLCSP), junto con la concurrencia de alguno de los criterios que se exigen en el art. 134.1 del mencionado texto (mayor valor por precio, coste global, eficacia o imputación de riesgos), debería ser suficiente para justificar la adopción de esta fórmula contractual.

Convendría, pues, modificar el art. 11.2 TRLCSP para permitir el uso del CCPP siempre que previamente se haya puesto de relieve, en la forma prevista en el art. 134, la mayor conveniencia o idoneidad de este tipo de contrato para la satisfacción de las finalidades públicas, atendida la imposibilidad técnica de definir el proyecto previamente o por cualquiera de los motivos en él previstos. La redacción que propondríamos sería:

*“Solo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 134, la mayor conveniencia o idoneidad de este tipo de contrato para la satisfacción de las finalidades públicas, atendiendo a la imposibilidad técnica de definir el proyecto previamente o por cualquiera de los motivos que en él se expresan.”*

También, el actual art. 134.1 TRLCSP (relativo al proceso de evaluación previa, previsto entre las actuaciones preparatorias del CCPP) debería quedar redactado contemplando simplemente la necesidad de que el documento de evaluación ponga de manifiesto que, teniendo en cuenta la complejidad del contrato, la Administración no está en condiciones de definir previamente los medios o requerimientos técnicos o funcionales, así como los efectos de su incumplimiento o de los mecanismos de ajuste del precio. Además, en la perspectiva financiera, debería ser suficiente constatar la presencia de un eventual sobrecoste y la medida en que ello se justifica para la realización de valor por dinero. El texto propuesto sería el siguiente:

*“Con carácter previo a la iniciación de un expediente de contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, la Administración o entidad contratante deberá elaborar un documento de evaluación en que se ponga de manifiesto que, teniendo en cuenta la complejidad del contrato, la Administración no está en condiciones de definir, con carácter previo a la licitación, los medios técnicos necesarios para lograr los objetivos proyectados, o no resulta posible definir de manera previa los parámetros y requerimientos técnicos o exigencias funcionales y los efectos de incumplimiento o mecanismos de ajuste de precio por el servicio prestado de una manera ajustada al riesgo, para garantizar la máxima concurrencia o un equilibrio adecuado entre el interés privado y el público, o bien que resulta conveniente para definir los mecanismos jurídicos y/o financieros para llevar a cabo el contrato de la forma más eficiente y con mayores garantías de obtención de mayor valor por dinero, siempre que la participación de los licitadores en la determinación del objeto del contrato y sus características pueda aportar un valor relevante para la mejor definición y cumplimiento de las necesidades públicas.”*

Alternativamente, no se olvide que en el ámbito de la contratación administrativa existe libertad de pactos (art. 25.1 TRLCSP), de forma que la Administración podría llegar a configurar los contratos ajustándolos a sus necesidades (de aquí la clásica distinción entre contratos nominados y no nominados). En las actuales circunstancias, acudir a un contrato nominado como el CCPP puede suponer en muchos casos una mala alternativa, pues ello implica subordinación a una serie de limitaciones que no existirían en caso de configurarse un contrato ad hoc, esto es, sin calificarlo necesariamente como uno de los nominados por la ley.

Solo en último término, aunque no nos parece la solución más adecuada, podría proponerse que, para el caso de que se pretendiera realmente reservar la figura del CCPP para supuestos muy excepcionales, en los que se introduzca un matiz o se alejen del tradicional esquema del riesgo y ventura, la ley tase debidamente los supuestos de riesgos retenidos, compartidos o transferidos. En ese caso, tampoco debería ser tan complejo apelar al CCPP e, incluso, como se ha dicho, y se concretará en otro momento, podría prescindirse de exigir el diálogo competitivo como proceso de adjudicación. El CCPP tendría que ser irrevocable, entre otras razones, cuando existiera la evidencia de riesgos que requirieran un

tratamiento especial que justificara una mayor garantía por parte de los bancos en relación con la recuperación de las deudas en caso de fin anticipado.

## LA NECESARIA DISTINCIÓN ENTRE LOS CCPP Y LAS CONCESIONES

El CCPP en la legislación española no puede considerarse, en puridad, una nueva modalidad contractual. Antes bien, en el momento de su incorporación el legislador optó interesadamente por crear una especie de estructura de alojamiento de los distintos contratos típicos reconocidos por la legislación de contratación pública (los contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro y de servicios, definidos en los arts. 5 a 10 TRLCSP), estableciendo, incluso, para el CCPP una regulación integrada por las normas generales aplicables a todos los contratos y por las especiales correspondientes al contrato típico cuyo objeto se corresponda con la prestación principal. La deliberada carencia de un verdadero y específico régimen jurídico determina que haya que hablar del CCPP más como una técnica contractual que como un verdadero contrato dotado de un contenido objetivo novel, distinto al del resto de contratos administrativos típicos. En afortunada expresión de González García, (2006: 22), el CCPP se configura como un “modelo para armar”, donde la adaptación del marco jurídico debe realizarse específicamente para cada caso concreto, en virtud de su complejidad, utilizando elementos de diversas figuras contractuales. Esta naturaleza aparece, también, íntimamente conectada al carácter “residual” o “subsidiario”, atribuido en la legislación española al CCPP, como hemos explicado en el apartado anterior.

El art. 11.1 TRLCSP dispone que el CCPP, además de la “financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general...”), incorporará una “actuación global e integrada”, entendiéndose como tal, fundamentalmente, la prestación de la construcción, la instalación o la transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o gestión. Esta composición compleja se inspira en la experiencia británica del PFI (*Private Finance Initiative*)<sup>3</sup>, cuya idea central radica —en línea con los criterios sostenidos por las instituciones europeas— en la necesidad de involucrar a los operadores privados en actuaciones que trasciendan a la de simple “constructor de obras públicas”, para erigirse en “prestamista de servicios públicos” y, como tales, responsables de estos a lo largo de la vida del contrato.

---

3. Durante la segunda mitad de la última década del siglo XX, la administración de Tony Blair puso en marcha la PFI. Su objeto era facilitar la captación de capital privado de acuerdo con la técnica financiera del *Project Finance*, para proyectos de inversión de una cierta dimensión en áreas de interés público diferentes de las asociadas al transporte: sanidad, educación, vivienda social, cultura, defensa, regeneración de espacios urbanos, etc. La devolución del capital privado era garantizado con los pagos hechos periódicamente por las administraciones a cambio de la disposición en buenas condiciones de las infraestructuras subyacentes.

Con este contenido material, el CCPP está indudablemente emparentado, en la legislación española, con el contrato de concesión (y si se quiere, incluso, con el contrato de gestión de servicios). En particular, el contrato de concesión de obra pública contempla una actuación compleja por parte del concesionario (global e integrada, en la nomenclatura CCPP), dado que este viene obligado a ejecutar la obra, explotarla, conservarla, mantenerla, y actualizarla técnicamente y funcionalmente para la correcta prestación del servicio de que se trate e, incluso, ocuparse de las zonas accesorias vinculadas a la instalación principal, si aquellas no han sido objeto de concesión separada (art. 7 TRLCSP). Qué duda cabe que una de las máximas expresiones de este paralelismo es, por ejemplo, el art. 314 TRLCSP, relativo a la duración del CCPP, que admite expresamente la existencia de contratos de CCPP en los que, en supuestos determinados, el régimen aplicable sea el propio de los contratos de concesión de obra pública. En este caso, la duración máxima del CCPP, por remisión directa al art. 268.1 TRLCSP (relativo a los contratos de concesión), se puede ver ampliada hasta los 40 años, en lugar de los 20 establecidos, con carácter general, para los CCPP.

Esta divisoria tan lábil o difusa entre ambas modalidades contractuales no aparece sin embargo en el *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, elaborado por la Comisión Europea (2004) y donde se distingue, dentro de la modalidad denominada “puramente contractual” de CPP, de forma clara y tajante entre:

1. Las concesiones (y lo que el Libro Verde denomina “otros tipos de organización” o “contratos públicos”), que deben reunir dos requisitos: primero, que haya un vínculo directo entre el socio privado (contratista o concesionario) y el usuario final, de forma que sea el socio privado el que presta un servicio bajo el control del socio público; y, en segundo lugar y de forma relevante, que la retribución del contratista consista en cánones abonados directamente por los usuarios del servicio, aunque puedan completarse con subvenciones públicas. En estas condiciones, al darse una explotación a cargo del socio privado, se produce un traslado de los riesgos conjuntos de construcción y demanda al concesionario.
2. Las operaciones de CPP de naturaleza contractual: en las cuales se prevé que la tarea del socio privado será la de construir y gestionar una infraestructura para la Administración pública (por ejemplo, una infraestructura de transporte, una escuela, un hospital o un centro penitenciario), sin vínculo directo entre el contratista y el usuario. De modo que la remuneración del contratista no consiste en un cánón abonado por el usuario, sino en un pago periódico realizado por el socio público, el cual puede ser fijo, pero lo más habitual es que sea variable, en función de la “disponibilidad” de la obra o de los servicios correspondientes (medida a partir de unos indicadores objetivos de calidad o rendimiento de la obra) o, incluso, en función del nivel de frecuentación de la obra (los denominados pagos por demanda o “peajes a la sombra” o virtuales, comúnmente utilizados en autopistas del Reino Unido, España, Portugal o Finlandia).

El criterio europeo, de clara diferenciación de las concesiones de los CCPP, está también activamente asumido por la agencia estadística europea, el EUROSTAT, cuando establece entre sus normas de clasificación que “[...] el término ‘concesión’ se utiliza exclusivamente para describir aquellos contratos de largo plazo en los que la mayoría de los ingresos del socio privado provienen de los usuarios finales del servicio, es decir, en los que el gobierno no hace pagos regulares al socio o estos pagos no constituyen la mayoría de los ingresos del socio. Por el contrario, en los acuerdos de CPP la mayoría de los ingresos del socio privado bajo la vinculación contractual provienen de los pagos gubernamentales (por ejemplo, los peajes en la sombra)” (EUROSTAT, 2010: 247).

La reciente Directiva de adjudicación de contratos de concesión (2014), aclara la definición de “concesión” haciendo referencia al concepto de riesgo operacional. Esto es, la característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de no recuperar la inversión ni cubrir los costes sufragados, aunque parte del riesgo siga asumiéndolo el poder adjudicador.

Indudablemente, el fuerte arraigo en el derecho español de la figura de la concesión, especialmente de la concesión de obra pública cuya configuración legal básica se remonta, como se sabe, a la célebre *Instrucción de Obras Públicas* de 1845, ha influido en las peculiaridades que, en esta materia concreta, tiene la transposición vigente de los criterios europeos. Sin embargo, hay que considerar también que, previamente a la incorporación de la figura del CCPP en la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, la figura de la concesión de obra pública había permitido albergar en la práctica contractual española determinados proyectos estructurados mediante la técnica de PFI. Esto fue así, especialmente a partir de la substantivación propia del contrato de concesión de obras públicas mediante la Ley 13/2003, utilizando la figura concesional en combinación con diversas posibilidades de colaboración financiera entre las partes pública y privada que admitía entonces la legislación de contratos de las Administraciones<sup>4</sup>.

Contrariamente a lo que se piensa, el actual art. 11 TRLCSP no da cobertura a la hipótesis de que cuando una obra no sea susceptible de explotación económica haya que acudir necesariamente al CCPP y no pueda utilizarse la concesión de obra pública<sup>5</sup>. Igualmente en términos retributivos, no queda tampoco clara la distinción CCPP-contrato de concesión. Por un lado, es verdad que en el CCPP tipificado *ex novo*, la

---

4. Hasta casi una decena de posibilidades de este tipo relaciona Puerto Cela (2006: 100).

5. De hecho, el establecimiento de esta posibilidad fue valorada negativamente por el Consejo de Estado en su dictamen 3375/2001 relativo al anteproyecto de ley reguladora de la concesión de obras públicas. El mencionado órgano “considera impertinente la inclusión de una previsión [...] que permite la posibilidad de que puedan ser objeto de la concesión de obras públicas la construcción y mantenimiento de una obra ‘no susceptible de explotación económica’, pues ello, además de constituir en realidad un contrato administrativo de obra (construcción de la obra) y otro de asistencia técnica o de servicios (mantenimiento de la obra), desvirtúa injustificadamente la verdadera esencia y naturaleza de la concesión de obra públicas, corolario de una arraigada tradición jurídica que la configura como instrumento al servicio de la acción administrativa y que ahora se pueden menoscabar”.

remuneración del socio privado no adopta formalmente la modalidad de cantidades abonadas por los usuarios de la obra o del servicio, sino que, como se ha dicho, se trata de pagos periódicos a realizar por el socio público (art. 11.4 TRLCSP) en función de una serie de variables que incorporan, para el inversor privado, el factor riesgo, sea este de demanda (o “frecuentación” en terminología comunitaria, mediante cualquier modalidad de retribución equivalente al “peaje en la sombra”) o de disponibilidad (la contraprestación, a percibir por el contratista se vincula al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento).

Por otro lado, hay que tener presente que el art. 255.4 TRLCSP, relativo a la retribución por la utilización de la obra en el marco del contrato de concesión de obra pública, contempla de forma expresa que la retribución del adjudicatario pueda ser abonada por la Administración en función del volumen de usuarios (“peaje en la sombra”), sin obligar a estos a abonar a aquel ningún “precio” o “tarifa”. Así, el contrato de concesión permite acometer igualmente obras con financiación privada en supuestos en que no se considera apropiado trasladar los costes al usuario del servicio, de forma que es la Administración la que abona directamente el peaje por la utilización de la obra.

Lo que parece evidente es que, hoy en día, tanto en el CCPP como en el contrato de concesión se permite que la retribución vaya a cargo del usuario y no de la Administración pública, que debería ser y es la esencia del CCPP. En este sentido, para ser precisos, el CCPP debería permitir una sola forma de retribución al socio privado (un precio a satisfacer por la Administración durante toda la duración del contrato). En caso de que el precio sea variable, la tendencia internacional, así como los nuevos condicionantes del entorno financiero, están mostrando una clara preferencia por los esquemas de pago por disponibilidad, en detrimento de los esquemas de demanda (calcular la retribución en función del número de usuarios).

La propuesta, en este sentido, sería modificar el apartado 4 del art. 255 TRLCSP con el siguiente redactado:

*“4. La contraprestación a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará periódicamente durante toda la duración del contrato, que podrá ser fijo o calcularse de forma variable, vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de disponibilidad o rendimiento de la obra o servicio. Excepcionalmente, el cálculo variable podrá hacerse en función de la frecuentación o uso de la misma.”*

Con fecha 26 de febrero de 2014, el Consejo Europeo ha publicado las nuevas directivas en materia de contratación pública, de adjudicación de contratos de concesiones y de contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los Servicios postales<sup>6</sup>.

6. Vid. las directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014. <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register?lang=es>

A los efectos de las materias tratadas en este artículo, la directiva más relevante es el dedicada a las concesiones (incluidas las de servicios), que tiene un doble objetivo general: asegurar una asignación más eficiente de los recursos públicos, y solventar la ausencia de un verdadero mercado comunitario de concesiones (barreras de acceso, diferencias en los procedimientos de adjudicación, disparidad en los requisitos de publicidad, etc.), enfrentando, a la vez, determinadas prácticas ilícitas (adjudicación directa, utilización de criterios no objetivos, modificaciones substanciales...) que dificultan el correcto funcionamiento del mercado interior.

Dos cuestiones, en particular, nos parecen particularmente trascendentes, entre las diversas innovaciones que incluye la directiva. En primer lugar, el reforzamiento de la cantidad de riesgo asumido por el adjudicatario con el nuevo concepto de “riesgo operacional substancial” (art. 5.1.b), el cual debe incluir la posibilidad de que el adjudicatario no recupere las inversiones ni cubrir los costes implícitos en la explotación de las obras o los servicios objeto de la concesión. En la medida que el CCPP es también una figura contractual que gravita sobre el concepto de asignación del riesgo, entendemos que la trasposición del concepto mencionado a las concesiones deberá tener un reflejo en la configuración del CCPP.

En segundo lugar, la directiva dedica una atención especial a la modificación de contratos concesionales ya adjudicados, al considerarla una práctica muy frecuente que, en no pocas ocasiones<sup>7</sup>, encubre violaciones a los principios de igualdad de trato y libre concurrencia y es fuente de indeseables ineficiencias económicas. La nueva directiva incluye una delimitación bastante exhaustiva de los supuestos en los que deberían admitirse dichas modificaciones (Lazo Vitoria, 2013: 167-170) y la previsión de que, en todo caso, las modificaciones “sustanciales” deben dar lugar a nuevas adjudicaciones.

En la medida en que ambos aspectos señalados introducen incertidumbre para los inversores privados (reforzamiento del riesgo y reducción de las garantías), resulta legítimo preguntarse, como hace Lazo Vitoria, “si no resulta excesivo pasar de una no regulación en esta materia a optar por el modelo maximalista antes expuesto, especialmente si se considera que el mercado [...] se endereza claramente hacia otros rumbos”, especialmente si se tiene como objetivo estimular la colaboración público-privada en proyectos estratégicos. Sin embargo, en el contexto jurídico español, creemos que una mejora en la definición de la causas imprevisibles, en las cuales acogerse a la “solución pragmática” que establece la directiva, así como el aislamiento de determinados riesgos exógenos asociados a los proyectos (i.e, el de las expropiaciones, que tantos problemas ha dado en España en algunas concesiones de finales del siglo XX), puede mejorar sustancialmente los perfiles de riesgo económico de los proyectos, en un marco de mayor transparencia normativa.

---

7. La directiva recoge la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia. Dicha jurisprudencia incluye un buen número de casos, entre los cuales son particularmente relevantes las sentencias correspondientes a los casos *Succhi di Frutta* (asunto C-496/99), *Pressetext* (asunto C-454/06) y *Wall AG* (asunto C-91/08).

## LA COMPLEJIDAD DEL CONTENIDO PRESTACIONAL DEL CCPP Y LAS FRONTERAS DE SU PERÍMETRO

El CCPP aparece como una fórmula contractual de notable complejidad a la luz de la dicción literal de los arts. 134.1 TRLCSP y de lo que establece el art. 180.1 TRLCSP. Ambos preceptos prevén el CCPP exclusivamente para aquellos casos en que el órgano de contratación no se halla objetivamente capacitado para definir los medios técnicos, o bien, para establecer, unilateralmente, los mecanismos jurídicos y financieros necesarios para llevarlo a cabo. A esta complejidad inherente al CCPP se une, además, la propia de la dispersa estructura general de la LCSP de 2007<sup>8</sup>, provocando la existencia de algunas inconsistencias y aspectos poco precisos en su definición legal que creemos necesario corregir.

Un primer aspecto a considerar son las potestades atribuidas al contratista colaborador en el art. 11.3 TRLCSP, cuando las obras a ejecutar formen parte de un objeto más amplio, atribuyendo a este hecho la imposibilidad o inconveniencia de que sea la Administración la que redacte el correspondiente proyecto. Por lo pronto, ello resulta contradictorio con lo que previene el art. 124.2 TRLCSP (para el contrato de obras), incluso para el caso de la contratación conjunta de proyectos y ejecución de obras. Sería necesario, por tanto, modificar la redacción de este artículo, clarificando su contenido, de la siguiente forma:

*“[...] En todo caso, la licitación de este tipo de contrato requerirá la redacción previa por la Administración o entidad contratante del correspondiente anteproyecto o documento similar y solo cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público, podrá limitarse a redactar las bases técnicas a que el proyecto deba ajustarse. Cuando las obras formen parte de un contrato más amplio, el contratista podrá asumir, de acuerdo con el art. 11.4 y en los términos previstos en el contrato, la realización, total o parcial, del proyecto para su ejecución y contratar los servicios precisos.”*

En el CCPP, el tradicional “pliego de cláusulas administrativas particulares” se ve sustituido por un documento denominado “documento descriptivo del contrato” (art. 109.3 TRLCSP), característico del “diálogo competitivo” (DC), que, como es sabido, es el singular procedimiento de adjudicación utilizado para los CCPP (art. 166 en relación al 135 TRLCSP)<sup>9</sup>.

8. Como apreciación, en su momento, el Consejo de Estado en su dictamen 514/2006 sobre el anteproyecto de la LCSP, al señalar que “para una figura de nuevo cuño en nuestro Derecho [el CCPP], resulta desafortunada una sistemática interna de la ley que presente los apenas diez preceptos dedicados a este contrato repartidos en prácticamente todos los libros de aquella”.

9. Como es sabido, el DC es un nuevo procedimiento de adjudicación de determinados contratos públicos que se introdujo en España con la transposición de la normativa comunitaria, en concreto de la Directiva 18/2004,

Esta singularidad en la tramitación puede entenderse como derivada de que entre las peculiaridades intrínsecas del CCPP está la no concreción de su contenido prestacional (González García, 2006: 28-29). Sin embargo, lo relevante aquí es que el legislador, en su afán por configurar un supuesto contrato no sujeto a la rigidez procedimental del resto de contratos típicos, ha dispuesto (voluntaria o involuntariamente) que el citado documento descriptivo no se halle ni siquiera sometido a control previo de legalidad por parte de las asesorías jurídicas de las administraciones contratantes, a diferencia de lo que sucede con los pliegos de cláusulas, para los que se establece expresamente esta fiscalización *ex ante* (art. 115.6 TRLCSP). Dicha posibilidad, en el caso del CCPP, solo puede establecerse, según la ley, posteriormente, si así se contempla entre las cláusulas del contrato, y una vez adjudicado el mismo en los términos del art. 136 g) TRLCSP, que prevé la inclusión necesaria en el CCPP de las estipulaciones referidas a las fórmulas de control por la Administración de la ejecución del contrato.

Al mismo tiempo, la singular naturaleza del CCPP hace que su adjudicación, en sede de DC, sea, por definición, anterior a la formalización del contrato. Ello permite que la Administración resulte vinculada con una empresa incluso antes de concretarse aspectos importantes en las cláusulas del contrato. Llevado al extremo, las especificaciones y concreciones que acostumbra a incorporar los pliegos de cláusulas y las prescripciones técnicas (art. 116 TRLCSP) para la generalidad de contratos típicos, aquí se reducen a una simple mención a las “necesidades” y “requisitos” de la propia organización y de la contratación que se persigue (arts. 179.1, 181.1 i 182.1 TRLCSP). De este modo, en función del tipo de contrato de que se trate, es el anuncio de licitación (necesario para garantizar la concurrencia) el que incluye los requisitos de forma más o menos detallada o el que, alternativamente, contiene una remisión a lo dispuesto por el “documento descriptivo del contrato” que, el mismo anuncio, indicará la forma en que se hará público.

Teniendo en cuenta esta situación, se propone modificar el apartado 1 del art. 181 TRLCSP para que el documento descriptivo (trasunto del pliego de cláusulas en el CCPP) incluya al menos parte de las especificaciones y concreciones que comportan los pliegos de cláusulas y las prescripciones técnicas (arts. 115 y 116 TRLCSP), esto es, el informe previo del servicio jurídico correspondiente (art. 115.6 TRLCSP)<sup>10</sup> y el expediente de gasto (art. 109 TRLCSP):

---

de 18 de marzo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios. Actualmente el TRLCSP lo regula en la Sección 5ª del Capítulo I del Título I del Libro III, dedicado a la Selección del contratista y adjudicación de los contratos, arts. 179 a 183 del texto legal (ver apartado II.3). El art. 179 TRLCSP intenta una cierta definición de esta forma de adjudicación del contrato administrativo, describiéndolo como un diálogo entre las partes que tienen por objeto definir una o varias soluciones susceptibles de satisfacer las necesidades planteadas por el órgano de contratación y sobre las cuales se presentarán las ofertas de los candidatos. La reciente Directiva de contratación pública (2014) prevé este instituto en el artículo 30.

10. Ciertamente, la exigencia de este informe se podría inferir de una interpretación sistemática del texto, al considerar exigibles en el documento descriptivo las previsiones aplicables a los pliegos, toda vez que dicho documento sustituye, expresamente, los pliegos en el diálogo competitivo (art. 109.3 TRLCSP). Entendemos, sin embargo, que nuestra propuesta aporta una configuración más clara de la materia.

*“Art. 181. Apertura del procedimiento y solicitudes de participación.*

*1. Los órganos de contratación publicarán un anuncio de licitación en el que darán a conocer sus necesidades y requisitos, que definirán en dicho anuncio o en un documento descriptivo. Serán aplicables las disposiciones de los artículos 109, 115 y 116, en cuanto al expediente de contratación, especificaciones y prescripciones técnicas, si bien las referencias a los pliegos de cláusulas administrativas y los pliegos de prescripciones técnicas deben entenderse hechas al documento descriptivo.”*

Finalmente, conviene destacar que el procedimiento del DC (arts. 179 y 180.3 TRLCSP), en su concreción legal, aporta no pocas dosis de incertidumbre y riesgos añadidos, puesto que, por ejemplo, se permite que la cobertura financiera del contrato pueda no ser determinada en absoluto por la Administración contratante. Efectivamente, con carácter previo a la licitación del contrato, el art. 182.1 TRLCSP establece que “en el transcurso de este diálogo se podrán debatir todos los aspectos del contrato” (incluidos los financieros). Es sabido que esto no sucede en ningún otro tipo de contratos, en los que este aspecto se materializa mediante la tramitación del expediente de gasto correspondiente, de forma simultánea al expediente de contratación, y se concreta en la aprobación del gasto, previo informe de la Intervención, inmediatamente antes de la apertura del procedimiento de adjudicación.

A mayor abundamiento, en el supuesto de que la cobertura financiera sea uno de los aspectos incluidos en el debate del DC, la hipótesis de que no tenga lugar el control previo del gasto, habitualmente encomendado a los poderes públicos a través de las respectivas Intervenciones, se ve reforzada con lo dispuesto en el apartado 4 del art. 182 TRLCSP en lo relativo a la oferta final a presentar por los participantes. Nótese la contradicción que supone el hecho de que, al mismo tiempo, la ley establezca el obligado conocimiento previo por parte del Ministerio de Economía de los CCPP y de los contratos de concesión de obra pública de cuantía igual o superior a 12 MEUR, por entender que estas modalidades contractuales pueden comprometer significativas cuantías de gasto público. En concreto, con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP (2007), el art. 16 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estableció la necesidad de contar con un informe preceptivo y vinculante, de marcado contenido presupuestario y previo a la autorización de estos contratos<sup>11</sup>. Huelga decir que esta previsión, hoy vigente e incorporada en el número 6

11. Este Real Decreto-Ley se hallaba incardinado dentro de las medidas adoptadas para llevar a cabo el compromiso del Gobierno del Estado en relación a la sostenibilidad de sus finanzas, de acuerdo con el Plan de Estabilidad y Crecimiento para el periodo 2010-2013, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010. Hay que decir, sin embargo, que, para el caso de la concesión de obras públicas de titularidad estatal, este informe ya estaba previsto anteriormente, a tenor de lo previsto por la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (2003), que establecía, de acuerdo con la Ley 13/2003 de Contratos de las Administraciones Públicas, la exigencia con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación de un informe del Ministerio de Hacienda “cuando en la financiación

del art. 317 TRLCSP, supone una restricción adicional a la utilización del CCPP, que se une a los ya rígidos requisitos previstos para este tipo de contrato. Todavía más, si cabe, si se tiene en cuenta que, con escasos meses de diferencia, se promulgó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), donde, paradójicamente, a tenor al menos de su Exposición de Motivos, se apuesta por fomentar la CPP como instrumento para lograr “un impulso en la eficiencia de la contratación pública y su financiación para conseguir así una mejor vertebración del tejido industrial a través de las inversiones productivas en innovación”.

Así pues, parece como si por un lado se hiciera una opción decidida por las fórmulas de contratación público-privada, hasta el punto de crear una nueva categoría contractual dotada de las herramientas que permitan al sector privado jugar un importante papel en la gestión de servicios públicos y como motor de cambio del rumbo económico; mientras que, por el otro, desde la desconfianza, el Ejecutivo se reserva un control exorbitante, como si tratara de evitar un uso normalizado de los CCPP, desde el temor que ello supondría una invitación a una generalización que, eventualmente, podría suponer un riesgo para los objetivos de estabilidad presupuestaria. Tanto la experiencia internacional como la lógica del funcionamiento actual del tipo de proyectos susceptibles de ser realizados mediante un CCPP sugieren lo infundado de estos temores y desconfianzas, pero lo más efectivo sería suprimir el art. 317.6 TRLCSP (requisito de informe previo y vinculante por parte del Ministerio de Economía), en tanto que constituye una restricción adicional e innecesaria en el caso de que se mantengan los ordinarios controles por parte de la Intervención.

También, con el fin de precisar la calificación de “complejo” de un contrato específico, propondríamos modificar el art. 180 TRLCSP, relativo a los supuestos de aplicación del DC, de manera que se faculte al órgano de contratación para definir como “particularmente complejo” todo contrato en el que considere más conveniente la utilización del procedimiento de selección de DC con objeto de poder definir, de acuerdo con el artículo 117, los medios técnicos para satisfacer sus necesidades y objetivos de manera más eficiente, o para la mejor determinación y eficiencia de las condiciones jurídicas y financieras reguladoras de dicho contrato. La nueva redacción del art. 180 supondría la supresión de los apartados 1 y 3, así como la siguiente modificación del apartado 2:

*“A estos efectos, se considerará que un contrato es particularmente complejo cuando el órgano de contratación considere más conveniente la utilización de este procedimiento de selección con objeto de poder definir, con arreglo al artículo 117, los medios técnicos para satisfacer sus necesidades y objetivos de forma más eficiente, o para la mayor determinación y más eficaz de las condiciones que determinen la cobertura jurídica o financiera de un proyecto.”*

---

de un contrato se prevea cualquier forma de ayuda o aportación estatal o en la modificación de los referidos contratos”.

## EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE LOS CCPP Y LOS TÉRMINOS DEL DIÁLOGO COMPETITIVO

Dentro del procedimiento de contratación del CCPP, una vez presentadas las ofertas y, en su caso, hechas las aclaraciones o precisiones que solicita el órgano de contratación, se procede a realizar la adjudicación a alguno de los participantes en el DC que haya presentado una oferta que cumpla con las exigencias establecidas para satisfacer las necesidades o problemas que motiven la contratación (art. 183 TRLCSP). La adjudicación se lleva a cabo atendiendo, en primer lugar, al criterio de la oferta económicamente más ventajosa, siempre y cuando se cumplan los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio de licitación. Aunque la ley establece expresamente que la evaluación de las ofertas presentadas no podrá basarse únicamente en el precio (art. 183.2 TRLCSP), en la práctica, es sabido que el peso efectivo de la oferta económica acostumbra a ser mucho mayor de lo que refleja el simple porcentaje sobre el total de puntos, especialmente en función de cuál sea la fórmula matemática de reparto que se utilice, al extremo de que, en muchos casos, se dan hasta encubiertos, quizá sin saberlo.

La condición del CCPP como contrato administrativo típico comporta la obligación ineludible de tramitar, como en el resto de contratos, un expediente de contratación (art. 109 TRLCSP). En abstracto, dicho expediente ordinario debería permitir el conocimiento del proceso lógico seguido por el órgano administrativo ad hoc para tomar la decisión correspondiente. En el ámbito del CCPP, sin embargo, la intensidad del conocimiento que se obtiene del expediente reviste, por la propia naturaleza y configuración del contrato, características específicas que hay que ir modulando con el tiempo, si no se quiere acabar diluyendo la garantía que supone la propia existencia y tramitación del expediente de contratación.

Lo que singulariza legalmente el DC, como específica técnica de adjudicación de los CCPP, es la necesidad de que la Administración contratante identifique el objeto, la prestación o el servicio del contrato, así como que se aprecie la complejidad que presenta la solución a dar. En suma, la búsqueda de soluciones susceptibles de satisfacer las necesidades de la Administración, de forma que una vez con las necesidades ya definidas, se proceda a la formalización de las ofertas y, posteriormente, a la adjudicación. Pero si ello es así, nada debería impedir recurrir al DC en cualquier modalidad de contrato (y no solo en el CCPP). Al fin y al cabo, en la mayoría de ellas (como en el contrato de concesión) se da una colaboración más o menos intensa entre el sector público y el sector privado, sin necesidad de que existan grandes complejidades técnicas o económicas. En coherencia, debería ser suficiente con que el proyecto fuera sustantivo en sí mismo, sobre todo en cuantía económica, como para que resultara conveniente ajustar las condiciones de los pliegos y afianzar a un mínimo número de ofertantes. Precisamente, la Administración es la primera que debería saber que el proceso es más costoso si se arriesga a no tener oferentes.

Frente a la indeterminación de los sistemas de adjudicación generalmente previstos para los contratos administrativos típicos, paradójicamente, la regulación del CCPP no

deja margen de maniobra alguno a los órganos de contratación en cuanto al sistema a seguir. Al respecto, el Consejo de Estado consideró en su dictamen 514/2006 sobre el anteproyecto de LCSP que “la nota de la indeterminación inicial de las prestaciones que constituirán el contenido del contrato —que no de las necesidades a cubrir— se compadece especialmente bien con el hecho de que estos contratos se hayan de adjudicar *siempre* por el procedimiento de diálogo competitivo”. Sin embargo, la imposición del DC en los CCPP se nos antoja como algo ilógico para proyectos de una dimensión no excesivamente relevante (por ejemplo, inferiores a 100 MEUR), donde los procedimientos tradicionales de adjudicación pueden resultar de lo más apropiados. Aun así, habrá que convenir que cuando se trata de proyectos de dimensión extraordinaria, el DC otorga más ventajas que inconvenientes. Creemos, como hemos indicado en el apartado anterior, que debería reservarse la elección del DC a los poderes adjudicadores, en lugar de que sea la norma la que imponga este procedimiento como forma de llevar a cabo la colaboración público-privada. No existen razones objetivas ni justificación alguna para la obligada utilización del procedimiento de DC para la adjudicación de los CCPP. Repetiríamos, pues, nuestra propuesta de supresión del apartado 3 del art. 180 TRLCSP o, alternativamente, fijar un umbral económico elevado para su aplicación necesaria, habida cuenta que, como se ha dicho anteriormente, la imposición del mismo puede parecer razonable en proyectos de excepcional cuantía, en los que el DC otorga más ventajas que inconvenientes, a pesar de la poca seguridad jurídica que nos depara su desregulación y que ello sea fuente de muchas dudas entre los posibles ofertantes.

Efectivamente, los términos en que está legislado su procedimiento de adjudicación no dejan de ser muy lacónicos. El TRLCSP (art. 179.1) nos habla de la existencia de unos cuantos candidatos seleccionados, de la solicitud previa por parte de los mismos, del establecimiento de un diálogo y, como finalidad última de esta, de la búsqueda de soluciones susceptibles de satisfacer las necesidades de la Administración. La ley se limita, pues, a prever la figura del DC sin definir un modelo claro y sin articular los medios que deban permitir que se lleve a cabo realmente. Posteriormente, hace referencia, de forma sucinta, a la apertura del procedimiento (art. 181), al diálogo con los candidatos y a la presentación y examen de ofertas (art. 182).

Sería necesario, pues, desarrollar reglamentariamente el proceso de DC o introducir, alternativamente, algunas precisiones legales, en el marco de la trasposición de la nueva directiva de contratación. En caso contrario, no es de extrañar que la praxis diaria ponga de manifiesto no solo un importante desconocimiento sobre cómo gestionar este proceso, sino también sobre las incidencias que su indefinición puede tener sobre la percepción del sector privado, especialmente en términos de transparencia y de protección del *know how*, lo cual genera no pocas reservas por parte de los intervinientes y amenaza con lastrar el uso de esta figura contractual en el futuro. Realmente está por ver si en el DC se “dialoga” o si se producirá algo pareciendo al que sucede en el procedimiento negociado, en el que, de manera verbal o informal, normalmente no se “negocia” nada. El tiempo y la práctica (hoy escasa, ciertamente) determinará, insistimos, si esta figura inédita del diálogo es

realmente útil y sirve para avanzar y encontrar soluciones en todos los casos complejos o que presentan indefiniciones iniciales. En todo caso, seguro que a quien sí debería resultar útil es a la propia Administración, a pesar de que no parece fácil motivar con la ley en la mano a las empresas para que participen en un proceso en el que, por definición, se pretende que se revelen ideas, soluciones y se propongan alternativas.

En último término, para el caso de que no se modificara legalmente o, incluso, que no se reglamentara el DC con el objetivo de definir un modelo previsible y flexible, haría falta al menos incentivar la utilización del procedimiento negociado (art. 169 TRLCSP). Precisamente, el texto refundido ya prevé que los CCPP se adjudiquen por la vía del diálogo competitivo, sin perjuicio del procedimiento negociado con publicidad [art.170a)], en caso de que las ofertas económicas en los procedimientos abiertos, restringidos o de diálogo competitivo sean irregulares o inaceptables, bien porque las presenten empresarios sin aptitud o por incumplimiento en las ofertas de las obligaciones legales relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente y condiciones de trabajo, o bien cuando infrinjan las condiciones para la presentación de variantes o mejoras, o incluyan valores anormales o desproporcionados.

Nuestra opción, en este sentido, descansa sobre el hecho que el desarrollo del DC debe vertebrarse de forma sucesiva, con el fin de ir reduciendo progresivamente el número de soluciones propuestas por los participantes en línea con lo previsto en el art. 30.4 de la citada directiva. La “depuración” de las propuestas de solución debe realizarse teniendo en cuenta dos requisitos sustanciales: por un lado, que la reducción solo podrá llevarse a cabo conforme a criterios previamente anunciados y conocidos por los licitadores; y del otro, que esta reducción no podrá ser de tal entidad que, en la práctica, haga desaparecer la competencia efectiva entre las soluciones que finalmente deban ser consideradas por el órgano de contratación (art. 182.3 TRLCSP). El punto y final del DC tendría que tener lugar cuando el órgano de contratación se encuentre en condiciones de determinar las soluciones que, después de compararlas, si fuera necesario, puedan responder a las necesidades identificadas y expresadas en el programa funcional y en el anuncio de licitación.

Habida cuenta que el citado art. 182.3 faculta para el procedimiento sucesivo, transitoriamente, el desarrollo reglamentario debería optar por alguno los modelos imperantes en nuestro entorno y que han demostrado su eficacia. En la mayoría de países de nuestro entorno, se apela al llamado modelo británico, estructurado en procesos de preselección de lista corta (*short list*)<sup>12</sup> y en dos fases en el proceso de contratación, sin requerimiento hasta la fase final de ofertas firmes. La restricción del proceso a un número limitado de empresas permite que los distintos grupos oferentes tengan muchas más posibilidades

---

12. En la convocatoria de lista corta (RFQ, *Request for Qualifications*) se entrega un dossier que incluye lo que ya se hace en los casos españoles de DC, es decir, se facilita toda la información del documento descriptivo y las características básicas del contrato. Posteriormente, después de la selección, se entrega un primer borrador de cláusulas de selección y de contrato (ITP —*Invitation to Proposers*—, RFP —*Request for Proposals*—, y CA —*Concessions Agreement*—), que son objeto de comentarios y sugerencias de modificación de manera ordenada, y acompañadas de sesiones “uno a uno” (*one on one*).

de construir sólidamente sus ofertas financieras y de negociar debidamente con los bancos antes de la oferta final. Sin embargo, también sería posible un procedimiento más abierto, y en principio más corto, como el que se ha utilizado, por ejemplo, por parte del FDOT (*Florida Department of Transportation*, EE UU). Se trata de que, durante este proceso, la Administración vaya afinando, con el concurso de los interesados, los pliegos técnicos y administrativos (el contrato y los requerimientos de oferta), con objeto de llegar a un punto más equilibrado de aceptabilidad e interés entre las dos partes. En relación con la parte técnica, los requerimientos también se van ajustando (y abriendo, en ocasiones) para habilitar ciertas soluciones técnicas a propuesta de algún candidato. Lo relevante es que a partir de determinadas cuestiones técnicas pueden sucederse propuestas confidenciales (al margen de que se entregue como documentación escrita). En este modelo solamente existe una única oferta en base a la documentación final o los pliegos definitivos. Para habilitar los procesos de selección, proponemos modificar el apartado 4 del art. 182 TRLCSP con el siguiente redactado:

*“4. El órgano de contratación proseguirá el diálogo hasta que el órgano de contratación se encuentre en condiciones de determinar las soluciones que, después de compararlas, si fuera preciso, respondan a las necesidades identificadas en el programa funcional y en el anuncio de licitación.”*

Nada impide, además, que se pueda prever normativamente que las reuniones sean públicas y simultáneas para todos los ofertantes, ni que se trabaje con el objetivo de definir un proyecto constructivo único sobre el que, al final, todos los concurrentes ofrezcan precio final (a pesar de que tenga que haber una oferta previa sobre la que seleccionar a dos candidatos o máximo tres). A tal fin debería modificarse el apartado 1 del art. 182 TRLCSP de la siguiente manera:

*“1. El órgano de contratación desarrollará, en reuniones públicas y con la presencia simultánea de todos los candidatos seleccionados, un diálogo cuyo fin será determinar y definir los medios adecuados para satisfacer sus necesidades. En el transcurso de este, podrán debatirse todos los aspectos del contrato con los candidatos seleccionados, con objeto de definir el contrato y presentar una oferta final.”*

Finalmente, en la fase de diálogo competitivo está en juego no solo la salvaguarda del principio de igualdad/no discriminación, sino también el de confidencialidad (art. 140 TRLCSP), con el objetivo de evitar dar ventaja competitiva a ninguna de las partes intervinientes, desvelando tanto secretos técnicos o comerciales (*know how*, propiedad industrial, propiedad intelectual) como aspectos confidenciales de las ofertas. Además, está expresamente prohibido por el art. 182.2 TRLCSP que la Administración exponga a cualquiera de las partes intervinientes en el DC cuál es la solución del resto de las partes, para ver como lo afronta o mejora.

Al menos en apariencia, la ley es razonablemente exigente, en cuanto que incorpora entre sus principios, y como novedad para los contratistas, el deber de confidencialidad de la información durante un plazo de cinco años, salvo que los pliegos de condiciones o el contrato establezcan un plazo mayor; el trato igual a todos los licitadores y, en particular, que la Administración no deba facilitar información de forma indiscriminada para evitar dar ventajas a determinados licitadores, además de prohibir que el órgano de contratación no pueda revelar al resto de participantes las soluciones propuestas por alguno de ellos. Con todo, este deber de confidencialidad de la Administración (art. 140.1 TRLCSP) no es fácil que se cumpla. En ese caso, la simple sospecha puede frenar las empresas a la hora de dedicar recursos para revelar ideas que después pueden ser aprovechadas por su competencia.

Las pretensiones en defensa de la confidencialidad pueden ir desde el cese del uso ilegítimo de los derechos de exclusiva del secreto empresarial hasta sustanciar en la orden civil; la declaración de nulidad o de anulación del diálogo competitivo en vía administrativa, con el correspondiente control posterior de la jurisdicción contenciosa-administrativa, hasta la suspensión del diálogo competitivo, de naturaleza cautelar, para garantizar la efectividad de la resolución a dictar en vía contenciosa-administrativa. La realidad práctica demuestra que la postura habitual por parte de la Administración consiste en considerar adquirida la propiedad de los derechos de propiedad intelectual o industrial desde el mismo momento de suscripción del contrato. La industria tiende a ser muy refractaria a la hora de conceder plenos derechos de explotación (con posibilidad de licencia incluida), sobre todo si se tiene en cuenta el coste asociado al desarrollo tecnológico.

Sin embargo, a pesar de todo lo dicho y de las cautelas previstas legalmente, frente a esta legítima y fundamentada inquietud, haría falta garantizar una correcta ponderación de las posibilidades de defensa y de actuación de los sujetos que intervienen en el DC, de forma que se pudiera determinar claramente si la vulneración del secreto de empresa se ha producido en el mismo procedimiento del diálogo o es ajeno al procedimiento de adjudicación contractual, a pesar de que se manifieste en aquel momento, debido a su uso por parte de algunos de los competidores. La cuestión es compleja. Quizás insoluble. Por ello nos inclinamos por la supresión del último inciso del apartado 2 del art. 182<sup>13</sup>. La ausencia de este mandato de confidencialidad debería compensarse con la mejora del sistema de primas y pagos para los intervinientes en el diálogo, de acuerdo con lo dispuesto por la Directiva 2004/24/CE, en su art. 30.8 (“los poderes adjudicadores podrán prever premios y pagos para los participantes en el diálogo”) idéntico al derogado artículo 29.8 de la Directiva 2004/18/CE, y que la legislación española ha subvertido con una equívoca referencia al abono de “primas” o “compensaciones” (art. 179.2 TRLCSP).

---

13. “[...] El órgano de contratación no podrá revelar a los demás participantes las soluciones propuestas por un participante u otros datos confidenciales que este les comunique sin previo acuerdo de este”.

La experiencia adquirida por la implementación de este tipo de contratos en otros países —el Reino Unido es el ejemplo más destacado— indica que se trata de proyectos que, por su complejidad y delicado proceso de elaboración, tardan en ejecutarse, de forma que los costes asociados a la participación en el DC pueden llegar a convertirse en un obstáculo a la competencia.

El derecho español reconoce esta posibilidad y el TRLCSP así lo ha establecido a través de su art. 179.2. Ahora bien, resulta cuando menos curioso comprobar la sustitución que el legislador español realizó del término “pagos”, utilizado por la Directiva, y que en el caso del TRLCSP se convierte en simples “compensaciones”. ¿Quiere esto decir que no se trata tanto de un incentivo como de una especie de resarcimiento? Y, en ese caso, ¿hay que interpretar que la Administración realizará la oportuna “compensación” al finalizar el diálogo? En nuestra opinión, en el mejor de los casos, se trata de un incentivo de compensación y no en forma de prima o recompensa. No hay duda de que los pagos son un instrumento al servicio de la Administración, recomendables si lo que se busca es fomentar la competencia en este tipo de procedimientos. Por eso, la pertinencia de estas gratificaciones y pagos, que no dejan de ser recursos públicos, merecería un tratamiento más escrupuloso y prolijo en la ley.

Sería deseable, pues, en orden a la mejora de los incentivos del CCPP y del DC prever la figura de un estipendio, de forma que toda empresa que presente finalmente oferta en cumplimiento de las condiciones mínimas requeridas tenga derecho a recuperar una parte (habitualmente minoritaria) de los gastos de oferta (repercutible si se quiere, al adjudicatario), que es la práctica habitual en la mayoría de países, aunque esto siempre se podría regular en el pliego de condiciones. Nuestra propuesta es, en relación con el diálogo competitivo, dar una nueva redacción del apartado 2 del art. 179 TRLCSP:

*“2. Las Administraciones contratantes podrán prever el resarcimiento de los gastos efectuados para su elaboración, en función de los que resulten acreditados por aquellos a través de cualquiera de los procedimientos aceptados en Derecho, conforme con la naturaleza y contenido y de acuerdo con los precios de mercado.”*

Alternativamente, podría preverse que la ley estableciera los supuestos de hecho en que se admitieran dichos premios o compensaciones, y que estos mismos supuestos estuvieran previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, estableciendo el importe de los mismos. En nuestra opinión, sería bueno que se extendiera esta práctica directamente por parte de los órganos de contratación, que deberían poder hacer la valoración correspondiente en el mismo momento de iniciar el procedimiento de contratación, en función, precisamente, de las características que comporta la participación y la intensidad variable de dicha participación.

## LA INTRODUCCIÓN DE LA LLAMADA INICIATIVA PRIVADA O PROYECTOS NO SOLICITADOS POR EL SECTOR PÚBLICO ('UNSOLICITED INFRASTRUCTURE PROPOSALS')

Generalmente ha sido el sector público, en el caso español a través de alguno de sus niveles de gobierno (estatal, autonómico o local), el que ha identificado las carencias en términos de dotación de infraestructuras vinculadas a la prestación de servicios públicos y, en tal sentido, ha formulado los procedimientos necesarios de conformidad con el marco normativo que corresponda a efectos de convocar a empresas privadas debidamente cualificadas para concurrir en términos de igualdad de condiciones, transparencia y competencia a la adjudicación del proyecto de que se trate. Aunque la norma habitual continúa siendo la dinámica de impulso público después de la identificación de un proyecto de inversión determinado, no constituye actualmente la única forma de acceder a la generación de una obra pública de infraestructura asociada a servicios públicos. Es en el contexto antes descrito que ha surgido en algunos países la figura de las denominadas *unsolicited infrastructure proposals* (también llamadas Iniciativas Privadas o Proyectos no solicitados por el sector público) como mecanismo a través del cual es el mismo sector privado el que identifica, concibe, diseña y propone a la Administración una determinada obra a efectos de ser implementada. En lo que respecta a las concesiones de obra pública, el ordenamiento español ya admite “la iniciativa privada en la presentación de estudios de viabilidad de eventuales concesiones” (art. 128.5 TRLCSP), aunque ciertamente da la impresión de que los órganos de la Administración han mantenido una cierta reserva sobre esta práctica<sup>14</sup> con algún fundamento, como desarrollaremos más adelante.

Las iniciativas no solicitadas constituyen una herramienta importante para la dotación de nuevas infraestructuras vinculadas a la prestación de servicios públicos, a través de las que se puede optimizar la participación privada. Aun así, este mecanismo viene presentando a nivel internacional una serie de ventajas y desventajas. Entre las primeras, algunas tienen que ver con el traslado al sector privado de la identificación y diseño de proyectos innovadores, que involucran activos o actividades a cargo de las Administraciones y desplazan la mayor carga en cuanto a estudios a realizar para determinar la viabilidad de un proyecto de inversión. Entre los inconvenientes, por el contrario, está la percepción mayoritaria de los promotores de iniciativas privadas, que acostumbran a ser finalmente los que ejecutan los proyectos bajo las condiciones de la solicitud.

De ahí precisamente que el reto del aparato público está precisamente en generar los mecanismos adecuados de promoción y publicidad para captar el interés de terceros que implique o bien la realización de un concurso o bien que se dirima en el seno del diálogo competitivo, además de que se efectúen evaluaciones objetivas y técnicamente correctas

---

14. Véase, en este sentido, el dictamen del Consejo de Estado 3375/2001 sobre el anteproyecto de ley reguladora de las concesiones de obra pública. Sin cuestionar la legalidad de esta previsión, el Consejo de Estado manifiesta importantes cautelas sobre el procedimiento de la misma, al amparo de la necesidad de garantizar “los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y no discriminación”.

que permitan proponer las modificaciones necesarias que introduzcan en la iniciativa parámetros de rentabilidad adecuados, puesto que en la mayoría de casos, los propuestos por los titulares pueden contener sumas de inversión sobrevaloradas y niveles de rentabilidad demasiado altos, previendo precisamente la optimización de la oferta en el periodo de negociación con la Administración e incluso en una etapa posterior de la adjudicación.

Ni que decir tiene que todo ello requiere de un aparato público sólido, con suficiente apoyo técnico que permita evaluar de manera objetiva, imparcial y autónoma las iniciativas que se presentan. Además de una panoplia de incentivos a la presentación de proyectos de esta naturaleza. En algunos países, llevado al extremo, este incentivo lo constituye incluso el compromiso del mismo Estado de convocar un proceso de licitación en un plazo determinado para su ejecución.

Este nuevo mecanismo, si bien constituye una herramienta valiosa no se encuentra exento de riesgos y cuestiones espinosas a evaluar en cada caso, puesto que de la experiencia internacional se advierte que, en algunos casos, constituye una fuente de controversias e incluso de corrupción (sobre todo en países latinoamericanos, donde se observa un cierto arraigo). Además, tanto la idiosincrasia como la tradición española (e incluso europea continental), muy distante de la mentalidad anglosajona, se hallan muy lejos de este tipo de prácticas. En términos europeos, en particular, su regulación no deja de plantear serias dudas acerca de cómo salvaguardar la garantía de la transparencia y la concurrencia en este tipo de iniciativas en los términos exigidos por la normativa comunitaria.

La casuística nos dice, por lo demás, que, entre los países que admiten el mecanismo de propuestas no solicitadas, los hay que han adoptado referencias generales, sin mayor desarrollo normativo, y otros que, por el contrario, han desarrollado con detalle la normativa vinculada a los requisitos para su presentación, la manera de darle trámite y las facultades de la Administración ante el titular de la iniciativa, entre otros aspectos. En este último caso encontramos países similares entre sí como Chile, Corea, Filipinas, Suráfrica, Argentina y Perú, entre otros.

Incorporar, con carácter general, la figura de la iniciativa privada o de los proyectos no solicitados por el sector público al ordenamiento español exige modificaciones de un cierto calado. En primer lugar sería necesario contemplar su régimen jurídico dentro de las disposiciones generales sobre contratación del sector público, añadiendo un nuevo apartado 1 bis al art. 22 TRLCSP, al cual se debería cambiar el descriptor:

*“Art. 22. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación.  
Iniciativas privadas en proyectos de inversión sobre recursos del sector público.*

*[...]*

*1 bis. Los entes, organismos y entidades del sector público promoverán la inversión privada y podrán celebrar contratos derivados de proyectos de obras, suministros, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos promovidos por iniciativa privada, teniendo en cuenta los principios de necesidad e idoneidad establecidos en apartado anterior.”*

En segundo lugar sería necesario detallar el procedimiento de selección, para lo cual nos parecen viables dos alternativas: vincularlos al diálogo competitivo o incluirlos en la regulación de los concursos de proyectos (por analogía). En ambos casos, se debería contemplar un incentivo generalmente aceptado en este tipo de proyectos como es el reconocimiento al menos de los gastos en que ha incurrido el titular de la iniciativa. Para lo cual, se prevé que la Administración establezca los límites que sean procedentes según la suma del proyecto. Este mecanismo podría operar especialmente en caso de que, finalmente, fuera un tercero el que se adjudicara el derecho a ejecutar la obra. Aunque la experiencia de otros países demuestra, todo hay que decirlo, que este mecanismo no constituye por sí solo un incentivo para la generación de iniciativas, en la medida que quienes formulan proyectos de inversión pretenden ejecutarlos y no que únicamente le sean reembolsados los gastos realizados en su formulación. También se propone adoptar un *bonus system*, según el cual, el iniciador recibe un plus o premio a la calificación de su propuesta en caso de que exista concurrencia de interesados en la ejecución del proyecto, puesto que se le asigna un puntuación (generalmente expresada en un porcentaje) superior a la de sus competidores, por el simple hecho de ser el titular del proyecto.

Por lo que respecta a la primera alternativa, la modificación a introducir sería la siguiente:

*“Sección 5ª. Diálogo competitivo*

*[...]*

*Art. 180. Supuestos de aplicación.*

*[...]*

*3. Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado a que se refiere el artículo 11, así como las iniciativas privadas o proyectos no solicitados por el sector público previstos en el artículo 22, se adjudicarán por este procedimiento, sin perjuicio de que pueda seguirse el procedimiento negociado con publicidad en el caso previsto en el artículo 170.a).*

*Art. 181. Apertura del procedimiento y solicitudes de participación.*

*1. Los órganos de contratación publicarán un anuncio de licitación en el que darán a conocer sus necesidades y requisitos, que definirán en dicho anuncio o en un documento descriptivo. En el supuesto de que el procedimiento se inicie como consecuencia de una iniciativa privada o proyecto no solicitado por el sector público previsto en el artículo 22, el anuncio de licitación dará a conocer los detalles de esta.*

*[...]*

*Art. 183 bis. Gratificación de los promotores de la iniciativa privada*

*Cuando en diálogo competitivo concurren los promotores de la iniciativa privada o de proyectos no solicitados por el sector público junto a otros intervinientes interesados en la ejecución del proyecto, se reconocerán a favor de aquella al menos los gastos incurridos en la formulación previa de los estudios, siempre que no se*

*viese favorecido con la adjudicación correspondiente. Igualmente, el titular de la iniciativa privada o proyecto no solicitado por el sector público recibirá puntos adicionales en la calificación de su propuesta. La determinación del porcentaje de puntuación bonificada por la presentación de la referida iniciativa deberá ser conocida por todos los participantes desde el inicio del diálogo.*

*Art. 183 ter. Adjudicación directa de las iniciativas privadas o proyectos no solicitados por el sector público*

*Se procederá la adjudicación directa del proyecto, en caso de que no se haya presentado cuando menos un interesado en la ejecución del proyecto objeto de la iniciativa privada propuesta. En dicho supuesto, el órgano de contratación aprobará la propuesta de iniciativa privada y procederá a la adjudicación directamente al solicitante de la ejecución del proyecto propuesto, para lo cual se negociará y suscribirá el correspondiente contrato.”*

La segunda alternativa, vinculada al concurso de proyectos, se articularía de la siguiente forma:

*“Sección 6ª. Normas especiales aplicables a los concursos de proyectos*

*Art. 184. Ámbito de aplicación de los concursos de proyectos*

*1. Son concursos de proyectos los procedimientos encaminados a la obtención de planos o proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, tras la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado.*

*Son también concursos de proyectos los de obras, suministros, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos promovidos por la iniciativa privada o no solicitados por el sector público en el caso de presentarse uno o más interesados en la ejecución del mismo dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación. En ese caso, el órgano de contratación deberá cursar una comunicación escrita al solicitante, poniendo en su conocimiento la existencia de terceros interesados en el proyecto y llevar adelante el correspondiente concurso de proyectos de obras, suministros, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, de acuerdo con el procedimiento previsto en la presente sección.*

*2. Las normas de la presente sección se aplicarán a los concursos de proyectos que respondan a uno de los tipos siguientes:*

*a) Concursos de proyectos organizados en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios.*

*b) Concursos de proyectos con primas de participación o pagos a los participantes.*

*b bis) Proyectos de obras, suministros, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos promovidos por iniciativa privada o no solicitados por el sector público.*

[...]

*Artículo 188 bis. Gratificación de los promotores de la iniciativa privada*

*Cuando en el concurso de proyectos de obras, suministros, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos promovidos por iniciativa privada o no solicitados por el sector público se presenten, además del que presentó la iniciativa, otros participantes interesados en la ejecución del proyecto, se reconocerán a favor del titular de la iniciativa privada al menos los gastos incurridos en la formulación previa de los estudios, siempre que no se viese favorecido con la adjudicación correspondiente.*

*Igualmente, aquel que presentó la iniciativa recibirá puntos adicionales en la calificación de su propuesta. La determinación del porcentaje de puntuación bonificada por la presentación de la iniciativa deberá ser conocida por todos los participantes desde el inicio del concurso.*

*Se procederá la adjudicación directa del proyecto, en caso de que no se haya presentado al menos un interesado en la ejecución del proyecto objeto de la iniciativa privada propuesta. En dicho supuesto, el órgano de contratación aprobará la propuesta de iniciativa privada y procederá a la adjudicación directamente al solicitante de la ejecución del proyecto propuesto, para lo cual se negociará y suscribirá el correspondiente contrato.”*

## CONCLUSIONES

La necesidad de atender la demanda social de infraestructuras y servicios de interés público no puede mantenerse insatisfecha, por parte de las Administraciones, durante un plazo dilatado de tiempo, aunque las restricciones presupuestarias no hayan conseguido solventarse plenamente durante el mismo, a riesgo de deteriorar irreversiblemente las condiciones de cohesión social y desarrollo económico de un país. En este contexto, las fórmulas de colaboración público-privada pueden jugar un papel de extrema utilidad en la financiación y operación de bienes y servicios públicos, como demuestra una amplia experiencia internacional. Sin duda, la necesidad de adaptar el vigente marco legal a las exigencias derivadas de la trasposición de las nuevas directivas europeas en materia de contratación pública ofrece una inmejorable oportunidad para todo ello.

En materia de contratación desde el sector público, un condicionante esencial de la utilidad de las fórmulas contractuales de colaboración público-privada es su correcta configuración jurídica. En este artículo hemos desarrollado, aplicado al derecho español, un análisis de dicha configuración y formulamos propuestas concretas de mejora en cinco ámbitos específicos del contrato de colaboración público-privado, incorporado a la legislación española en materia de contratación pública (2007). Dichos ámbitos de estudio, que no pretenden agotar los aspectos susceptibles de mejora de la ley en esta figura contractual, son los siguientes: la caracterización del CCPP como una figura subsidiaria o

supletoria en el catálogo de figuras contractuales a disposición del sector público español; la distinción entre los CCPP y las concesiones; la definición perimetral del CCPP; el diálogo competitivo como procedimiento único de adjudicación del CCPP y la introducción de la iniciativa privada en la promoción de proyectos complejos de interés público.

Por lo que respecta a estos cinco ámbitos, se observa, con carácter general, que la complejidad e la indeterminación inicial de la solución finalmente adoptada, inherentes a los proyectos de CPP, condicionan, de forma determinante, la configuración adoptada por el legislador para la fórmula contractual. Sin embargo, la experiencia internacional comparada permite, progresivamente, adoptar soluciones de mayor simplicidad y homogeneidad.

### Referencias

- Basilio Acerete, José. 2006. “Aspectos contables de las Colaboraciones Público-Privadas”, *Presupuesto y Gasto Público*, 45: 199-215.
- Comisión Europea. 2004. *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [COM (2004) 327 final], Bruselas.
- Comisión Europea. 2005. *Sobre colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [COM (2005) 569 final], Bruselas.
- Comisión Europea. 2008. Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI), *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C-91 de 12.04.2008: 4-9.
- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.
- De Hoces, José Ramón. 2011. “La colaboración público-privada en la ley de economía sostenible”, Pérez Llorca, *Doctrina contencioso, público, regulatorio*: 1-7.
- Dorrego de Carlos, Alberto y Francisco Martínez Vázquez (dir.). 2009. *La colaboración público-privada en la ley de contratos del sector público. Aspectos administrativos y financieros*, Madrid: Editorial La Ley.
- Estevez Martín, Ángel Eduardo. 2011. “La colaboración público-privada de tipo institucionalizado como fórmula para la adjudicación de contratos públicos: su incorporación a la LCSP a través de la ley de economía sostenible”, *La Ley. Contratación Administrativa Práctica*, julio de 2011, 110: 46-54.
- EUROSTAT. 2010. *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95*, Luxemburgo.
- García Capdepón, Pedro María (2005). “Los contratos de colaboración público-privada”, *Revista Española de la Función Consultiva*, 3: 89-114.
- Garrigues abogados y asesores tributarios. 2011. *Régimen jurídico de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*, Madrid.

- González García, Julio V. (2006). “Contrato de colaboración público-privada”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, mayo-agosto, 170: 7-39.
- Huerta Barajas, Justo Alberto. 2008. “La evaluación previa de la colaboración del sector público y el sector privado. El diálogo competitivo en la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, *Auditoría Pública*, 44: 55-68.
- Jiménez Díaz, Andrés. 2011. “El contrato de colaboración público-privada y el de concesión de obras públicas (en la nueva Ley de Contratos del Sector Público)”, *Diario La Ley*, 6934: 1-7.
- Lazo Vitoria, Ximena. 2013. “El futuro del mercado concesional en Europa”, *Revista CEFLEGAL*, Centro de Estudios Financieros, noviembre, Madrid, 154: 137-174.
- Menéndez Menéndez, Adolfo. 2010. *Instrumentos españoles de colaboración público-privada: el contrato de concesión de obras pública*, Madrid: Ed. Aranzadi.
- Nores Escobar, José Luis. 2007. “La novedad del diálogo competitivo en el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público”, *Reflexiones*, 2: 3-9.
- Palomar, Alberto (dir.). 2011. *La colaboración público-privada: análisis avanzado de los problemas prácticos de esta modalidad contractual*, Madrid: Ed. Aranzadi.
- Parada, Ramón. 2010. *Derecho Administrativo I, Parte General, Decimoctava edición*, Madrid: Ed. Marcial Pons.
- Puerto Cela, Mariano. 2006. “Aspectos presupuestarios de la colaboración público-privada”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 45: 95-103.
- Rebollo Fuente, Andrés. 2007. “APPs institucionales, financiación de infraestructuras y contabilidad pública”, *Reflexiones*, 2: 61-122.
- Rebollo Fuente, Andrés. 2010. “El nuevo marco práctico y legal para el desarrollo de las infraestructuras mediante Asociaciones Público-privadas y medidas de intervención financiera”, *Revista Infra-estructura/Deloitte*, julio: 1-26.
- Ridao Martín, Joan. 2012. *La colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras de interés general*, Barcelona: Atelier.

Presentado para evaluación: 1 de junio de 2012

Aceptado para publicación: 6 de diciembre de 2013

DR. JOAN RIDAO MARTÍN, Universitat de Barcelona  
jridao@ub.edu

Doctor en Ciencia Política y de la Administración (UB), licenciado en Derecho (UAB), diplomado en Estudios Avanzados de Ciencia Política (UB) y diplomado en perfeccionamiento en Justicia Constitucional y tutela de derechos fundamentales por la Università di Pisa (Italia). Miembro del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. Actualmente es profesor del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política

en la Universidad de Barcelona y Consultor de los Estudios de Derecho de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). A lo largo de su trayectoria académica ha ejercido docencia como profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho-ESADE (Universidad Ramon Llull) y en la Facultat de Ciències Jurídiques de la Universidad Rovira i Virgili (URV), de la que actualmente es profesor ad honorem. Es autor de una veintena de manuales académicos, ensayos y monografías en el campo del derecho público, así como decenas de artículos en revistas especializadas. Miembro del Grupo de Estudios Constitucionales y Europeos (UB), del Observatorio de los gobiernos de coalición (OGC) y del grupo de investigación sobre la reforma constitucional en la perspectiva del federalismo del siglo XXI (UB). Colabora con el programa Partners-Esade. Es autor de “La colaboración público-privada para provisión de infraestructuras de interés general”, Atelier, 2012.

---

# Ecologismo y democracia en el centro de trabajo: un análisis de la argumentación ecosocialista a favor de la democracia industrial

*Environmentalism and workplace democracy: an analysis of eco-socialist arguments for industrial democracy*

José Luis Haro García

Universitat de Barcelona  
jlharog@hotmail.com

## Resumen

El presente escrito analiza seis argumentos de carácter instrumental que el ecosocialismo, una de las sensibilidades principales del ecologismo político, ha utilizado en defensa de la democracia en el centro de trabajo. Se pretende determinar si dicha propuesta, a parte de su posible coherencia desde el punto de vista normativo, se revela como un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos sociales, económicos y medioambientales que reclama. El primer apartado repasa las principales características del ecosocialismo y del concepto de democracia económica. A continuación se presentan los seis argumentos instrumentales y se analiza su validez de acuerdo con los resultados de diferentes estudios de caso. El texto concluirá con algunas reflexiones en torno al papel de la gestión democrática de las unidades de producción en la consecución práctica del modelo social y económico propugnado por el ecosocialismo.

*Palabras clave:* ecologismo, ecosocialismo, democracia económica, democracia industrial, economía ecológica, economía social, organización del trabajo, teoría política.

## Abstract

This paper analyzes six instrumental arguments that ecosocialism, one of the main sensibilities of political ecologism, has offered in support of workplace democracy. Its aim is to determine whether this proposal is, apart from its possible coherence from a normative perspective, an effective tool to achieve their social, economic and environmental goals. The first section reviews the main features of ecosocialism and the concept of economic democracy. Then, we present the six instrumental arguments and analyze

their validity according to the results of different case studies. The text concludes with a reflection about the role of democratic management of production units in the practical realization of the social and economic model advocated by ecosocialism.

*Keywords: economic democracy, ecological economics, eco-socialism, environmentalism, industrial democracy, political theory, social economy, work organisation, workplace democracy.*

---

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El ecologismo político ha apostado por la democracia desde su aparición contemporánea, en último tercio del siglo XX<sup>2</sup>. Se trata de una relación no exenta de tensiones, más presentes en el campo de la reflexión teórica que en el del activismo político. En este contexto, varias sensibilidades ecologistas han hecho extensivos los principios democráticos también al ámbito de la economía y la producción, apostando por modelos de democracia económica y por la gestión democrática de las unidades de producción. Un aspecto este que requiere de mayor análisis por parte de la teoría política ya que puede ofrecer nuevas perspectivas sobre los presupuestos y principios normativos del ecologismo político, así como sobre sus elementos más conflictivos.

El presente escrito analiza los argumentos de carácter instrumental que el ecosocialismo, una de las corrientes ideológicas del ecologismo político, ha presentado a favor de la democracia en el centro de trabajo. Se pretende determinar si la propuesta ecosocialista, a parte de su posible coherencia desde el punto de vista normativo, se revela como un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos sociales, económicos y medioambientales que reclama.

En un primer apartado repasamos a título introductorio las principales características del ecosocialismo y del concepto de democracia económica, modelo socioeconómico que, como veremos, no es unívoco y puede dar lugar a posturas contrapuestas; a la vez que abogaremos por la adopción de un modelo que integre dicha contraposición.

A continuación presentamos seis argumentos utilizados por el ecosocialismo a favor de la gestión democrática en los centros de producción y analizaremos su eficacia de acuerdo con los resultados de diversos estudios de caso. Estos argumentos pueden ser divididos en dos grupos: el primero hace referencia a los efectos de tipo cultural que ejercen un impacto

- 
1. Deseo agradecer las aportaciones realizadas por los profesores Alfons Barceló, Miquel Caminal, Cesáreo Rodríguez-Aguilera y Pere Vilanova a versiones anteriores del presente texto, así como el apoyo y orientación de mi director de tesis, profesor Joaquim Lleixà.
  2. A pesar de ser una cuestión sujeta a debate, se puede considerar que el ecologismo político surge a principios de los años setenta en el contexto de la toma de conciencia medioambiental que se produjo a lo largo de la década anterior, la consolidación teórica de la ciencia ecológica y el impacto social de acontecimientos como la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre medioambiente humano y la publicación de *Los Límites del crecimiento*, en 1972.

sobre la cultura y capacidades políticas; el segundo agrupa los efectos de tipo material que inciden de forma más directa sobre la actividad y procesos económicos.

La argumentación repasará la solidez causal y sus posibles fallas lógicas, así como la coherencia de los argumentos con las pruebas fácticas. El texto concluirá con diversas reflexiones en torno al papel de la gestión democrática de las unidades de producción en la consecución del modelo social y económico propugnado por el ecosocialismo.

## EL ECOSOCIALISMO Y LA DEMOCRACIA ECONÓMICA

En el marco de las diferentes sensibilidades ideológicas que convergen en el ecologismo político, el ecosocialismo se ha erigido como una de las que cuenta con mayor desarrollo teórico y repercusión política. Se trata de una teoría política de carácter emancipador que se alinea sin excesivos problemas con los postulados tradicionales de la izquierda política. El ecosocialismo puede ser entendido como una reformulación del socialismo democrático bajo la luz del desafío ecológico donde convergen elementos provenientes del marxismo, la socialdemocracia y el movimiento medioambiental. Su tesis principal sostiene que el capitalismo está en el origen tanto de la injusticia y el conflicto social como de la degradación medioambiental.

Generalmente, la crítica ecosocialista sobre los efectos sociales, económicos y ecológicos del capitalismo ha sido analíticamente más profunda y teóricamente más consistente que su propuesta de sociedad alternativa basada en un modelo económico que asegure la satisfacción de las necesidades humanas de forma medioambientalmente sostenible. El nexo entre ecosocialismo y democracia económica lo hallamos en su propuesta de modelo alternativo: un sistema económico que garantice la sujeción de la economía a las necesidades sociales y medioambientales a través de un modelo de gestión democrática. La democracia económica se concibe así como un sistema socioeconómico capaz de dar respuesta al conflicto social y medioambiental mediante la orientación democrática de la economía y la producción.

No obstante, bajo el concepto de democracia económica encontramos propuestas institucionales que difieren, en ocasiones, de forma acusada. De forma muy sintética, señalaremos la existencia de dos modelos tipo que buscan hacer realidad la dirección democrática de la economía. Un primer modelo tiene una orientación macro y descendente en el cual un Gobierno elegido democráticamente determina las líneas de política macroeconómica, dirige la economía a través de un sector público predominante y organiza la prestación de servicios sociales básicos. Se trata de un modelo que prima la actuación planificada y centralizada desde el ámbito institucional público y que entiende la democratización como dotación efectiva de los derechos sociales de ciudadanía. Un ejemplo de este modelo es el Estado de bienestar entendido en sus características esenciales.

El modelo alternativo de democracia económica presenta una lógica de tipo micro y ascendente basada en la gestión democrática de la unidad de producción y en la ciudadanización de las relaciones de producción. En este modelo prevalece la actuación desde

el ámbito privado y se considera la democratización como el ejercicio de la autonomía y de la participación de los individuos, también en la esfera de la economía y la producción; participación que, una vez generalizada, también comportará efectos agregados a nivel macroeconómico. Este modelo ha recibido denominaciones diferentes según países y momentos históricos como democracia industrial, democracia en el centro de trabajo, participación en la unidad de producción, autogestión o codecisión y ha sido objeto de algunas experiencias históricas relevantes, generalmente breves. En la actualidad, la mayoría de países cuentan con formas jurídicas de empresa que responden a los principios de la democracia económica micro, como pueden ser las cooperativas o las sociedades laborales, en el caso español. De todos modos, su impacto en la configuración del sistema económico es residual.

No obstante, hay que advertir que no toda participación supone la gestión democrática de la unidad de producción; ese resultado dependerá de los elementos cualitativos de la misma, es decir, de las prácticas en que se concreta y de los ámbitos en que se produce (Fernández, 2002: 459 y ss.). Por ejemplo, desde hace décadas las teorías de gestión empresarial recomiendan mayoritariamente la participación de los trabajadores en el diseño de los procesos de producción para conseguir mayor productividad y mayor implicación de los trabajadores. En este caso, nos encontramos ante unas prácticas de participación alejadas de la gestión democrática, ya que otorgan voz al individuo en la configuración de algunos objetivos intermedios de la organización (en determinar el cómo se hace), pero no reconocen un voto equivalente al de la dirección en la determinación de dichos objetivos intermedios y, mucho menos, reconocen voto alguno en la determinación de los objetivos finales de la unidad de producción (en determinar el qué se hace). Según Fernández:

*“La participación entendida así no es sino un medio más para alcanzar el fin de la obtención de la máxima rentabilidad, preferentemente a corto plazo. Es, por tanto, participación instrumental y, además, participación parcial, puesto que no incluye la definición de los grandes objetivos y de las estrategias empresariales (2005: 72).”*

Se trata, por tanto, de una participación instrumental en el ámbito de los procesos de trabajo que no se traslada a otros ámbitos como la política de contratación, la política de salarios y retribuciones, la determinación de los bienes a producir, la relación con proveedores, las estrategias de dirección o la orientación de las inversiones, entre otras facetas esenciales. En consecuencia, no se trataría de un modelo de gestión democrática de la unidad de producción, que es lo que analiza el presente escrito.

### *Oposición y complementariedad de los modelos de democracia económica*

El ecosocialismo ha defendido la democracia económica en algunos ámbitos con más consistencia que en otros, destacando en el ámbito de la reflexión normativa y en el desarrollo de propuestas relacionadas con la planificación y la redistribución macroeconómica.

En el primer caso, la filosofía moral y política ha aportado argumentos para concluir que principios como la libertad y la autonomía tienen un mayor recorrido efectivo en condiciones de democracia económica que en otros sistemas socioeconómicos. En el segundo, se ha considerado que la democracia económica de tipo macro es la forma adecuada de atender las necesidades de planificación y de actuación coordinada global que nos impone la realidad económica y medioambiental, siempre a través de procesos de democracia participativa.

En cambio, la atención que el ecosocialismo ha prestado a la democracia en el centro de trabajo es menor y de carácter más ambiguo. Parece existir en la literatura ecosocialista una tensión entre ambos modelos que, si bien considera recomendable como principio la democracia en el centro de trabajo, a la hora de concretar su modelo institucional dedica más atención a las instituciones relacionadas con el modelo macro. Esta circunstancia tal vez sea consecuencia de la tensión que mantiene su propuesta entre las tesis normativas a favor de la autodeterminación y la libre agencia de los sujetos con aquellas derivadas de la ciencia ecológica y de teorías tendencialmente socialdeterministas que apuntan a la necesidad de planificación y gestión agregada. En el caso opuesto encontramos otras sensibilidades del ecologismo político como, por ejemplo, el ecoanarquismo, el ecomunitarismo o el ecoregionalismo, que comparten los argumentos que aquí se expondrán en grados y combinaciones distintos. Estas corrientes ideológicas hacen prevalecer los aspectos micro de la democracia económica aunque, generalmente, tampoco han considerado detalladamente sus implicaciones, por lo que su punto débil es el opuesto al de las tesis ecosocialistas: no atienden suficientemente las necesidades de planificación y coordinación agregadas<sup>3</sup>.

En realidad, la defensa de uno u otro modelo ha respondido más a la reacción contra las carencias y puntos débiles del modelo alternativo que a una reflexión sobre el conjunto de interacciones que se dan en el seno del sistema económico. Esta circunstancia nos conduce a la necesidad de utilizar perspectivas holísticas en el análisis político y social pues, como observaremos, determinados resultados sociales y medioambientales no dependen únicamente de la reforma de una institución concreta (en el caso que nos ocupa, la forma de gestión de las unidades de producción), sino que requieren un marco específico de relaciones que acabe configurando una nueva dinámica social que vaya más allá del voluntarismo y que atienda a la naturaleza motivacional de los individuos.

En este sentido, parece conveniente que una propuesta para modificar la interacción entre economía, naturaleza y sociedad atienda múltiples elementos del sistema económico, como los que identifica Gustafsson (1997: 350 y ss.):

- *El sistema de derechos de propiedad*: los títulos de acceso a los bienes y servicios se pueden articular en torno a la propiedad pública, privada, comunal o a la no propiedad.

---

3. La preferencia por la articulación local de la comunidad política es predominante en las corrientes del ecologismo político de carácter emancipador y forma parte del núcleo ideológico que heredaron del primer activismo medioambiental de los años sesenta y setenta.

- *La función objetiva del sistema económico*: se identifica aquí el principio rector que guía la actividad económica de los agentes, como, por ejemplo, la maximización del beneficio, de la producción o de los puestos de trabajo, entre otras posibilidades.
- *El mecanismo de asignación de recursos*: en la actualidad, existen principalmente el libre mercado y la planificación, así como diferentes expresiones mixtas, aunque históricamente han existido otras modalidades, como, por ejemplo, las prácticas de intercambio basadas en la reciprocidad.
- *La escala de actividad*: hace referencia a la extensión geográfica local, regional o global en la que mayoritariamente se produce la interacción económica

Conviene tener presente la interacción dinámica de todos estos elementos a la hora de analizar la eficacia de las razones instrumentales presentadas por el ecosocialismo a favor de la democracia en el centro de trabajo, tarea a la que nos dedicamos en el siguiente apartado.

## ARGUMENTOS INSTRUMENTALES DE TIPO CULTURAL

### *La democracia en el centro de trabajo refuerza la cultura política democrática*

Esta tesis sostiene que la democracia en el centro de trabajo es útil para reforzar las capacidades políticas de los trabajadores y, en general, la cultura política democrática. De acuerdo con esta idea, la democracia en el centro de trabajo elevaría las capacidades sociales y organizativas de los individuos y haría aumentar su implicación activa en otras esferas de la vida social (García, 2009: 186-210). Se trata de un argumento que podemos rastrear hasta la tesis del *Spillover* que Carole Pateman planteó en los años setenta del siglo XX en su obra *Participation and Democratic Theory* (Carter, 2003: 1-19).

Pateman desarrolla una línea argumental ya presente en autores como J. J. Rousseau y J. S. Mill que sostiene la existencia de una correlación positiva entre participación y fortaleza de las instituciones democráticas. Para la autora, cuando se impide que las personas participen significativamente en su puesto de trabajo también se provoca que lo hagan menos en la esfera política formal, al generarse un sentimiento de incapacidad que afecta negativamente a cualquier tipo de participación. La participación en el puesto de trabajo, en consecuencia, ejerce una función educadora que viene a revitalizar el conjunto de prácticas sociales que constituyen y dan sustancia a la comunidad política democrática (Levin, 2006: 112 y ss.).

La obra de Pateman hace referencia a la importancia de la educación en participación a la vez que descansa en una concepción compleja e interdependiente de las instituciones sociales afín a la mantenida por Karl Polanyi, autor muy estimado por la ecología política. En su obra *La Gran Transformación*, Polanyi analiza el nacimiento y extensión de la economía del libre mercado. Según su tesis, la extensión de la ideología del mercado autorregulado

había generado una práctica económica autónoma que erosionaba los principios materiales y políticos de la sociedad:

*“[...] el control del sistema económico por parte del mercado es fundamentalmente importante para la organización total de la sociedad: ello significa nada menos que la administración de la sociedad como un adjunto del mercado. En lugar de que la economía se incorpore a las relaciones sociales, estas se incorporan al sistema económico. La importancia vital del factor económico para la existencia de la sociedad impide cualquier otro resultado. Una vez organizado el sistema económico en instituciones separadas, basadas en motivaciones específicas y creadoras de una posición especial, la sociedad deberá configurarse de tal modo que ese sistema pueda funcionar de acuerdo con sus propias leyes (2007: 106).”*

Bajo esta óptica, la práctica de la participación reforzaría las instituciones encargadas de mantener engrazada la actividad económica con el resto de instituciones y prácticas que garantizan la reproducción social.

Esta perspectiva también queda reflejada en la obra de Fernández cuando sostiene que la participación en el centro de trabajo refuerza el “pañó democrático” de la sociedad a través de su extensión al ámbito de lo económico y de la producción (2002: 14-38). Para este autor, difícilmente se puede consolidar una sociedad democrática si una parte considerable de la actividad social se ve desgajada de la práctica democrática, proponiendo en consecuencia la extensión de los mismos a la esfera de la producción.

Los estudios de caso se muestran contradictorios con respecto a la existencia de una correlación entre participación en el puesto de trabajo y participación política formal, aunque sí parecen validar otros aspectos relevantes de la tesis del *Spillover* y, en consecuencia, de los efectos deseados desde posiciones ecologistas. Carter, en su análisis de la bibliografía al respecto, considera demostrado que la participación en el puesto de trabajo refuerza otras características sociales relacionadas con la cultura política democrática, como, por ejemplo, la existencia de una mayor actividad asociativa, una mayor implicación de la administración local en el fomento de la actividad económica comunitaria, mayor vitalidad de las estructuras sociales igualitarias y, en general, con la existencia de una sociedad civil más activa y autónoma (2003: 13-15). Greenberg, por su parte, concluye que:

*“Con la excepción del voto, sobre el que no se encuentran diferencias, los trabajadores de las cooperativas se mostraban significativamente más activos en todas las fases de la vida política que los trabajadores de las empresas convencionales. Además, la distancia entre trabajadores de las cooperativas y los de las empresas convencionales se incrementó con el tiempo, sugiriendo la existencia de un proceso de aprendizaje político. Finalmente, los datos sugieren que la experiencia de participación en el proceso de toma de decisiones es la principal*

*herramienta educativa para la participación política e incrementa la implicación en organizaciones de la sociedad civil (1986: 131)."*

Este resultado vendría a validar la argumentación ecosocialista en dos aspectos. En primer lugar porque la gestión democrática de la unidad de producción reforzaría las estructuras sociales y comunitarias necesarias para la existencia del modelo económico y social propugnado por el ecosocialismo; modelo caracterizado por una impronta sistémica que vincula los diferentes elementos psicológicos, sociales y biofísicos que constituyen la sociedad humana. Y, en segundo lugar, porque parece mostrar que el ejercicio de las capacidades cognitivas que requiere la participación representa una condición necesaria para la realización efectiva del argumento que desarrollamos en el siguiente apartado. De esta manera, el ecosocialismo haría extensivos los efectos integradores de la democracia no solo al ámbito de lo social, sino también de lo biofísico<sup>4</sup>.

*La democracia en el centro de trabajo posibilita el acoplamiento de la unidad de producción con su entorno social y biofísico*

El ecologismo político considera que la actividad económica debe adaptar su funcionamiento a los contextos sociales y biofísicos en los que se desarrolla. Esto es consecuencia de su concepción de la economía como un sistema subsumido en sistemas más amplios, que para la economía constituyen su ambiente, como el sistema social y el sistema biofísico. De acuerdo con esta circunstancia, la lógica de funcionamiento del (sub)sistema económico debe estar en consonancia con los condicionantes derivados de su entorno, ya que, de otro modo, altera la estabilidad del conjunto y en casos extremos puede amenazar su misma existencia. De ahí que apueste por mecanismos de decisión y de control de las unidades de producción que sean capaces de incorporar la máxima información posible sobre el entorno en el que se insertan (Daly, 1989: 27 y ss.; Dobson, 1997: 89 y ss.; Kovel y Löwy, 2002; O'Connor, 1990: 114 y ss.; Polanyi, 2007: 123-124).

En general, los autores ecosocialistas mantienen que el acoplamiento de la economía con la sociedad y el entorno biofísico se produciría de forma más completa en un contexto de democracia económica. Los que se aventuran en el ámbito de la unidad de producción también suelen apoyar la aplicación de métodos de gestión democráticos,

---

4. No todo el pensamiento ecologista considera que la toma de decisiones democrática sea operativa en el marco de la crisis ecológica. La escuela supervivencialista considera que, dada la urgencia que impone el grado de deterioro ambiental, resulta esencial la existencia de un estado fuerte capaz de aplicar las medidas tecnocráticas que determinen los expertos, en algunos casos a expensas de las libertades públicas (Eckersley, 1992: 13 y ss.). De ahí que algunos autores los denominen *ecólogos hobbesianos* (Dryzek, 1998: 98). Para el ecologismo político de corte emancipador, en cambio, la democracia es instrumentalmente funcional para superar la crisis ecológica, como se deriva de los argumentos que en este escrito se presentan.

pero generalmente ofrecen menos argumentos para defender este modelo; pasamos a considerarlos.

Se considera que la gestión democrática posibilita que la unidad de producción disponga de información de mejor calidad como consecuencia de la participación de un mayor número de individuos en la toma de decisiones. Esta lógica posibilita la incorporación de agentes que normalmente se consideran ajenos al centro de producción, pero con los que se mantiene una relación sistémica, como por ejemplo los representantes de los consumidores, los proveedores e incluso los responsables de otras unidades de producción con las que se mantuviera algún tipo de cooperación especial (Schumacher, 2011: 276). La información así incorporada se considera cualitativamente más rica porque interviene un número mayor de agentes de “naturaleza” diferente y no únicamente el grupo social convencionalmente designado para este cometido; lo que supone la incorporación de experiencias, conocimientos, ideas, presupuestos y prejuicios de más amplio espectro.

Este argumento, que se presenta como intrínsecamente positivo, está relacionado con la tesis de la economía ecológica que mantiene que las características de los entornos biofísicos, y nosotros añadiríamos aquí de los sociales, no pueden ser traducidas a un único criterio valorativo, por ejemplo a unidades monetarias, dadas sus características interdependientes y polifuncionales. Bajo esta óptica, se entiende que la unidad de producción misma cubre diferentes funciones sociales por lo que, desde una perspectiva sistémica, la incorporación de información cualitativamente diferente ha de hacerla más resiliente al incrementarse su capacidad de adaptación a las perturbaciones del entorno.

La incorporación de nuevos agentes en la toma de decisiones, con la correspondiente aceptación de elementos de juicio de naturaleza variada, nos conduce a la reflexión sobre la naturaleza discursiva de la democracia y a la Teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, la cual encaja sin demasiadas mediaciones con una argumentación ecologista de la democracia en el centro de trabajo. Las diferentes adaptaciones de la propuesta de Habermas consideran la práctica discursiva como un procedimiento adecuado para elaborar decisiones adaptadas a contextos marcados por la complejidad (Dryzek, 1998). Pero lo verdaderamente destacado de la concepción habermasiana es que nos permite concebir el proceso discursivo no solamente como una forma de adoptar decisiones sobre diferentes cursos de acción (incorporando a los agentes afectados, elemento que las teorías políticas emancipadoras consideran normativamente superior), sino también como un mecanismo para determinar la validez de las proposiciones y los objetos mismos sobre los que se erigen las posibilidades de acción. Esto es posible debido a la similitud de los procesos discursivos con los mecanismos inductivos del método científico, lo que implica que las proposiciones, tanto en ciencia como en la toma de decisiones discursiva, para poder ser consideradas como ciertas, han de elaborarse bajo procedimientos y criterios que garanticen la racionalidad de los resultados (López, 2008: 179-188). Nos hallamos, por tanto, ante una perspectiva afín a las tesis

del pluralismo metodológico que comparte similitudes con propuestas como la ciencia posnormal de Funtowicz y Ravetz (2000), los modelos colectivos y deliberativos de indagación científica de Noogaard (2006) y las propuestas en pos de la modernización reflexiva (Bech, Giddens y Lash, 1997).

Los procesos discursivos conducen así a tomar en consideración aspectos que de otra manera quedarían excluidos, como, por ejemplo, las múltiples y variadas relaciones causales en las que se ve involucrada la unidad de producción, las opciones instrumentales óptimas o la finalidad última de la actividad productiva. Para el ecosocialismo esta forma de proceder posibilita una percepción de la realidad más “ajustada” y en consecuencia la selección de estrategias instrumentales más eficaces. Nos encontramos, en consecuencia, ante un modelo que se considera mejor adaptado para actuar en un entorno biofísico y social que se concibe complejo, sistémico, no lineal e incognoscible en su totalidad. Pero hemos de señalar que esta defensa tiene una repercusión normativa importante por cuanto la traslación al ámbito sociopolítico de las condiciones necesarias para la existencia de un proceso discursivo efectivo deriva en una defensa de tesis cercanas al socialismo democrático: la necesidad de que existan condiciones equitativas en el reparto del poder económico y social entre todos los agentes que intervienen en la toma de decisiones<sup>5</sup>.

La perspectiva discursiva también posibilita argumentar a favor de los procesos de descentralización. Así, la cualidad condicionada que la óptica discursiva otorga al conocimiento empírico y normativo comporta que la aplicación de las decisiones requiera de una adaptación, también discursiva, para su implementación concreta en cada contexto de acción real. Y aquí encontramos una justificación, que el ecologismo político aporta para la defensa de modelos de democracia económica que combinen la determinación democrática de las grandes líneas de la política económica con la autogestión de las unidades de producción y con la descentralización administrativa; circunstancia que posibilitaría la interpretación, adaptación y encaje de esas medidas a los entornos biofísicos y sociales específicos.

El argumento desarrollado hasta este punto sobre la capacidad integradora de la gestión democrática cuenta con una variante expositiva más intuitiva, de larga trayectoria en el pensamiento político, y que puede ser testada con mayor facilidad.

De acuerdo con la misma, la participación en la unidad de producción facilita su acoplamiento con el entorno porque su estructura decisional la hace más proclive a asumir los costes de las externalidades negativas generadas, como, por ejemplo, la polución. La explicación es sencilla: las personas encargadas de dirigir la unidad de producción son los trabajadores y estos normalmente viven en el entorno inmediato, por lo que se ven

---

5. Habermas hace tiempo que dejó de considerar estos requisitos como indispensables; su propuesta de democracia deliberativa ya no comporta implicaciones sociales y políticas de la misma exigencia (López, 2008).

directamente afectados por las externalidades generadas por la actividad productiva<sup>6</sup>. La situación difiere en las unidades de producción no gestionadas por los trabajadores mismos, ya que es probable que los decisores vivan lejos y, en consecuencia, no se vean directamente afectados. Se trata de una tesis que encaja con la corriente de pensamiento que Eckersley (1992: 36 y ss.) denominó Ecología del bienestar humano y que cuenta con antecedentes históricos y representantes contemporáneos (Carter, 1996: 59; Schumacher, 2011: 34).

Este argumento también puede ser expresado bajo una perspectiva discursiva: la gestión democrática de la empresa permite incorporar más información en el proceso de toma de decisiones, en este caso, información sobre los efectos de las externalidades negativas en la salud y en las condiciones de vida de las personas del entorno. Información que con otro tipo de distribución de poder decisional (y de los incentivos) no sería tomada en consideración.

En lo referente a las críticas a la democracia en el centro de trabajo, la perspectiva discursiva permite argumentar en contra de la opinión que sostiene que los métodos de gestión democráticos son ineficientes en entornos muy tecnificados, en los que impera una lógica de funcionamiento de tipo racional instrumental. Si bien es cierto que los últimos trabajos de Habermas han derivado hacia la consideración de que existen ámbitos con lógicas de funcionamiento autónomas que difícilmente se pueden someter a las prácticas discursivas, también es cierto que estas pueden posibilitar una relectura del significado de la innovación tecnológica y de las formas en que se concreta, pudiendo conducir, en un contexto de predominio cultural de las mismas, a la aplicación de otros tipos de tecnología adaptados a la gestión democrática.

En todo caso, lo expuesto en este apartado solo plantea que las empresas gestionadas democráticamente pueden ser más proclives a orientar su acción de forma medioambientalmente sostenible. Aunque también pueden no hacerlo; Carter sostiene que la falta de concienciación ecológica puede suponer que la empresa democrática no tome en consideración las externalidades medioambientales que genere. Del mismo modo, los factores externos que configuran su entorno económico, como, por ejemplo, una elevada dependencia de un cliente económicamente predominante o unos márgenes de rentabilidad decrecientes, pueden llevar a que la unidad de producción democrática tome decisiones que vayan en contra de las preferencias expresadas por la comunidad local en la que se encuentra (1996: 70 y ss.).

La gestión democrática solo puede garantizar que la actividad de la unidad de producción reflejará las necesidades e intereses de la comunidad, así como las constricciones estructurales que le afectan. El resultado final, por tanto, dependerá del conocimiento y la sensibilidad ecológica existente, de las necesidades socioeconómicas, así como de la configuración del sistema económico en el que se encuentra inmersa. En definitiva, un

---

6. Este argumento presenta limitaciones, ya que hay daños medioambientales que pueden afectar a poblaciones y ecosistemas muy distantes al emplazamiento de la unidad de producción, o que solo se manifiestan ante la actividad agregada de un gran número de agentes.

resultado marcado por la complejidad y la interdependencia de los factores que confluyen en la marcha de la unidad de producción.

## ARGUMENTOS INSTRUMENTALES EN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA Y LA PRODUCCIÓN

### *La democracia en el centro de trabajo no posee una tendencia intrínseca al crecimiento económico*

Generalmente el ecosocialismo es crítico con la actual forma de crecimiento económico. Se alega que el capitalismo, privado o de estado, favorece el crecimiento económico como fin en sí mismo, aunque no se corresponda con un aumento del bienestar. De ahí que se proponga la utilización de indicadores que no solo midan la cantidad de bienes producidos o la renta monetaria generada, sino que también tengan en cuenta aspectos sociales y medioambientales. De ahí también que algunos autores hayan defendido la necesidad de construir una economía de crecimiento cero o en estado estacionario (Daly, 1989) y que otros propongan una sociedad de decrecimiento (Latouche, 2009). El ecosocialismo no asume estas propuestas de manera general; una corriente mayoritaria mantiene que, mientras que algunas sociedades deberán tender hacia una economía de no crecimiento o incluso a reducir algunos indicadores de producción económica (lo que no tiene por qué traducirse en una reducción del bienestar), en otras regiones del planeta será necesario crecer económicamente para mejorar la calidad de vida.

Hay que reconocer que el concepto no es unívoco y que tal vez sea más adecuado considerar que el ecosocialismo en general aboga por el control social del crecimiento económico, de manera que se mantengan los servicios ecosistémicos y los recursos necesarios para las generaciones futuras. Esto puede suponer que la tasa de inversión y de crecimiento económico sean determinados socialmente (Schweickart, 1997: 189, 232)<sup>7</sup>.

Pues bien, en general las unidades de producción gestionadas democráticamente presentan una menor tendencia estructural al crecimiento económico. Como dice Tello:

*“El estudio de las empresas o grupos cooperativos realmente existentes en el mundo muestra [...] [que] incluso cuando se ven obligadas a trabajar compitiendo en un mercado dominado por empresas capitalistas basadas en una jerarquía autoritaria, las empresas donde las decisiones fundamentales se toman democráticamente [...]*

---

7. En esta obra, Schweickart desarrolla un modelo socioeconómico que podemos considerar como de socialismo de mercado y, si bien las preocupaciones medioambientales no constituyen su principal foco de atención, sí presenta un conjunto de propuestas que posibilitaría su adaptación a las tesis ecologistas.

*manifiestan un interés mucho menor por expandirse al carecer de una tendencia estructural a la ampliación de su escala (2005: 249)."*

Schweickart nos explica las razones de esta tendencia estructural de las cooperativas de acuerdo con la relación existente entre capacidad de decisión y propiedad del capital. Recordemos que, en el caso de las cooperativas de producción, los trabajadores son los propietarios del capital, mientras que, en el caso de las empresas capitalistas, el capital no está mayoritariamente en manos de sus trabajadores. En consecuencia, estas últimas tienen tendencia a maximizar el beneficio total (que perciben como retribución los titulares del capital), mientras que las cooperativas tienden a maximizar el beneficio por trabajador. De ahí que, en general, la dimensión de las empresas autogestionadas suele ser menor<sup>8</sup>. Schweickart lo argumenta del siguiente modo:

*"Pongamos un sencillo ejemplo: cuando el coste por artículo es constante, una empresa capitalista puede incrementar su beneficio neto aumentando la escala de su actividad, y este incremento va a parar al propietario de la empresa. Si una hamburguesería con veinte trabajadores genera una ganancia neta de 20.000 dólares, una segunda hamburguesería con similar actividad generará otros 20.000 dólares. De este modo, el propietario tiene un incentivo casi irresistible para expandirse. En el caso de la autogestión, por el contrario, el duplicar las dimensiones de la empresa podrá hacer que se duplique el beneficio neto, pero también se duplicará el número de trabajadores que deban repartirse dicho beneficio. [...] por tanto, la primera hamburguesería, aun en el mejor de los casos, no tiene incentivos para abrir otra, ni tampoco para admitir más trabajadores, a no ser que el aumento de los rendimientos de escala aconseje lo contrario (1997: 156-157)."*

Otro argumento, a nuestro parecer bastante más frágil, por el cual la empresa democrática reduciría la tendencia estructural al crecimiento económico es el hecho de contar con una estructura salarial más igualitaria (Bowles *et al.*, 1993; Levin, 2006; Schweickart, 1997). En este caso, la no tendencia al crecimiento se debería a que la igualdad inhibe el consumo por imitación que realizan los sectores sociales de menor poder económico, en su vano esfuerzo por alcanzar el estatus de los grupos sociales económicamente

---

8. A esto hay que añadir otros condicionantes que suelen afectar al crecimiento de las cooperativas, como la dificultad en el acceso a la financiación (Romero, 2002: 200 y ss.). Por su parte, Riechmann considera que la limitación del crecimiento de la unidad de producción es consecuencia de la gestión democrática misma pues "[...] resulta bastante evidente que cuanto más participativa y deliberativa sea una organización social, más posibilidades existen de que estos debates hagan aparecer los costes sociales de todo tipo que genera una determinada actividad y favorezcan la cultura de autocontención que exige un proyecto de economía ecológica" (2006: 32). A nuestro parecer, las experiencias que en este escrito se analizan demuestran que este resultado depende de la confluencia de otros elementos, además de la gestión democrática.

superiores (Sempere, 2009: 84 y ss.). No obstante, las empresas democráticas suelen tener una estructura salarial intra más igualitaria, pero presentan más disparidades entre diferentes unidades de producción. Esto es debido a que los sueldos están relacionados con la productividad y beneficios de la propia empresa. Por tanto, en una economía formada mayoritariamente por unidades de producción democráticas, podrían existir grandes disparidades de sueldos que espolearan ese consumo imitativo, siempre y cuando no hubiera instituciones macro que se encargasen de velar por la paridad retributiva en general. En consecuencia, este resultado atemperante se debería más a la acción de las instituciones de democracia económica macro que a la gestión democrática de las unidades de producción.

Hasta ahora hemos visto que las unidades de producción autogestionadas tienden a mostrar una menor dimensión, así como estructuras retributivas más igualitarias, lo que se considera ventajoso para el modelo económico postulado por el ecosocialismo. No obstante, hay que indicar que la literatura se ha basado mayoritariamente en el análisis de empresas cooperativas, pues constituyen la experiencia de gestión democrática más extendida. A este respecto hay que indicar que la forma de empresa cooperativa comporta que los trabajadores son los propietarios de la misma, además de participar democráticamente en su gestión, y esta es una particularidad que no se da en todas las expresiones de democracia en el centro de trabajo. En consecuencia, esta circunstancia nos plantea una cuestión relevante, pues cabe preguntarse si esa menor dimensión es consecuencia de las estructuras de decisión democráticas o de la titularidad de la propiedad de la empresa.

La argumentación de Schweickart explica esta tendencia estructural solo en el caso de que los propietarios sean los trabajadores. Podemos imaginar una empresa autogestionada, cuyo capital no pertenezca a los trabajadores, que llegue a un equilibrio similar al de una cooperativa. Por ejemplo, la hamburguesería a la que se refería Schweickart podría ser propiedad de unos terceros y estar gestionada por los trabajadores. Los propietarios serían retribuidos con un importe determinado, pero carecerían de capacidad para impulsar la ampliación de la empresa de modo que aumentara también su beneficio. En esta empresa autogestionada, de hecho, los titulares del capital no podrían influir en la marcha del negocio, por lo que hay que reconocer que se trata de una situación inusual que difícilmente se dará en un sistema económico donde la inversión se efectúe individual y privadamente, ya que resulta poco atractivo para unos inversores principalmente guiados por la maximización del beneficio.

Una vez más, de acuerdo con lo que apuntaba Gustafsson, vemos que el resultado medioambientalmente sostenible de la democracia en el centro de trabajo no depende únicamente de ella misma, sino de su combinación con otras estructuras macro relacionadas con modelos de democracia económica. En el caso analizado, con la titularidad de los medios de producción y con los mecanismos a través de los cuales se produce la nueva inversión. De ahí que modelos de democracia económica como el propuesto por Schweickart, que combina la dirección social de la nueva inversión y la titularidad social de los medios

de producción, con la gestión democrática de esos mismos medios y con la existencia de mercados competitivos, resulten interesantes para ser analizados bajo los principios normativos del ecosocialismo.

Y, sin embargo, lo anterior no da la razón al argumento contrario, que lo único relevante es la titularidad de los medios de producción. Como hemos visto, las empresas autogestionadas tienen una tendencia estructural a crecer menos, pero pueden decidir democráticamente hacerlo y, sobre todo, el modo en que lo hacen. El modelo de autogestión yugoslavo favoreció estructuras empresariales de miles de trabajadores<sup>9</sup>, aunque generalmente el cooperativismo presenta plantillas mucho más reducidas. El grupo Mondragón también está constituido por miles de trabajadores, pero ya hace varias décadas que optó por impulsar la segregación de nuevas cooperativas cuando la cooperativa madre superaba los 500 trabajadores. Como grupo, el cooperativismo de Mondragón se ha adaptado a los requerimientos de la competición en el marco de un mercado capitalista y de alcance global, pero voluntariamente ha adaptado su estructura industrial para mantener el principio democrático que impulsa la actividad cooperativa (Romero, 2002: 195-197). Por lo tanto, la estructura económica cuenta, pero el principio de gestión democrática puede marcar la diferencia si así lo deciden los trabajadores.

### *La democracia en el centro de trabajo favorece el redimensionamiento de los mercados*

En el punto anterior hemos analizado la falta de tendencia estructural al crecimiento económico que muestra la empresa democrática. Esta característica refuerza otro elemento relevante para el modelo económico ecosocialista: la reducción de la dimensión de los mercados (tanto su extensión geográfica como el número de ámbitos sociales que ocupa) y la orientación de los mismos a la satisfacción de necesidades locales. El ecologismo considera conveniente reducir el alcance de los intercambios comerciales a gran escala, así como mantener algunas esferas de la experiencia humana y social al margen de dicho sistema de asignación de recursos (Dobson, 1997: 131; Eckersley, 1992: 140 y ss.; Gorz, 1997: 189; O'Connor, 1990: 121; Pigem, 2010: 62; Schumacher, 2011: 32-34 y 59 y ss.; VV AA, 2010: 16).

Desde el ecosocialismo y tesis afines se considera mayoritariamente que las necesidades sociales (y biofísicas) se verán mejor atendidas en mercados de menor alcance en los que operen unidades de producción de menores dimensiones (Schumacher, 2011: 182 y ss.). En primer lugar porque la proximidad entre los clientes y la unidad de producción posibilitará una mejor adaptación a las necesidades de dicha comunidad. En segundo lugar, porque desaparecerá una parte del comercio internacional que se considera que no aporta mayor bienestar y sí el agravamiento de los problemas medioambientales, a través de un

---

9. Esta particularidad sería consecuencia de la política de inversiones del estado yugoslavo (Schweickart, 1997: 159).

mayor gasto energético (Dobson, 1997: 132) (VV AA, 2010: 58-63). En este nuevo contexto, la unidad de producción también se verá impelida a adaptarse a los requerimientos biofísicos porque recibirá su materia prima fundamentalmente del mismo ámbito regional que constituye su mercado, por lo que tendrá mayor interés en gestionar prudentemente esos recursos de manera que garanticen la continuidad de la actividad y la no generación de externalidades negativas. La reducción de escala de los mercados también facilita que los productores perciban con más claridad los impactos (sociales, económicos, medioambientales) generados por su actividad y posibilita que dicha información se incorpore a los procesos decisorios. En este contexto, las herramientas de gestión democráticas serían más eficaces para adaptar la actividad a los requerimientos de trabajadores, sociedad y ecosistema; para satisfacer las necesidades respetando los condicionantes existentes.

En realidad, el grado en que las empresas democráticas contribuyen a la reducción del ámbito del mercado se encuentra también condicionado por las características de las tecnologías empleadas (cuestión en la que nos detendremos más adelante) y parte de la premisa de que es posible satisfacer las necesidades humanas con economías e instrumentos de alcance principalmente local-regional. Esta tesis comporta el rechazo de la postura mantenida por la economía neoclásica sobre la imposibilidad de conocer cuáles son las necesidades humanas. Hoy sabemos que dichas necesidades no son totalmente subjetivas y se han propuesto diferentes estrategias y modelos para su estudio. Hemos aprendido que lo más susceptible de verse afectado por la contingencia histórica y cultural es la relación entre la necesidad y su correspondiente satisfactor, así como la cualidad plurifuncional y relacional de los mismos. Estas características aconsejan una determinación social y discursiva sobre cuáles son los satisfactores que un sistema económico ha de producir, basándose en todo tipo de información cualitativa y no solo en una abstracción unidimensional alejada de los contextos reales, como propone el modelo económico ortodoxo (Max-Neef, 1994; Sempe-re, 2009; Sen, 2000).

Una vez más encontramos que el efecto de redimensionamiento del mercado no proviene exclusivamente de la apuesta por unidades de producción gestionadas democráticamente; los análisis demuestran la mayor frecuencia de la dimensión reducida y de la orientación al mercado local entre las empresas autogestionadas<sup>10</sup>, pero las condiciones tecnológicas y de competitividad marcadas por el resto de variables del sistema económico pueden llevar a dichas unidades a tomar decisiones estratégicas que vayan justo en el camino contrario, hacia el aumento de dimensión y la ampliación de mercados; como indica Carter:

---

10. Ramírez (2002) considera que el 80% de las cooperativas analizadas orientan su actividad al mercado local debido a que operan en sectores económicos en crisis o escasamente rentables, lo que frena sus posibilidades de expansión. Schweickart, por su parte, se concentra en las características internas de la unidad de producción al considerar que la “empresa autogestionada tiene una motivación interna para la expansión mucho más débil que la empresa capitalista. El espíritu competitivo de una empresa autogestionada es más defensivo que ofensivo. Los trabajadores de la empresa no quieren perder clientes ni cuota de mercado, pero tienen menos que ganar con una expansión, especialmente si esta es grande y agresiva” (1997: 157).

*“Puede ser que la significación de la propiedad cooperativa y la consecuente oportunidad para los miembros de poder hacer elecciones sobre la organización del trabajo sea contrarrestada por fuerzas externas que moldean la naturaleza del proceso de trabajo en el seno de la cooperativa. Una cooperativa en un mercado capitalista estará bajo presión para adoptar los procesos de trabajo existentes caracterizados por el control jerárquico, la división del trabajo y las prerrogativas de los gerentes (1996: 66).”*

En consecuencia, el ambiente con el que interacciona la unidad de producción resulta determinante para que se desarrollen las potencialidades de este tipo de organización productiva.

El peso de los factores ambientales también lo tendremos en cuenta a la hora de analizar la validez del siguiente argumento.

#### *La democracia en el centro de trabajo favorece la reducción de la jornada laboral*

Bajo esta afirmación, una vez más, encontramos una cuestión que implica bastantes más elementos que una mera relación directa y causal entre la adopción de la forma de gestión democrática y la reducción del tiempo de trabajo. En realidad, se trata de un posible efecto en el que también intervienen otros elementos constitutivos del sistema económico como, por ejemplo, la titularidad del capital de la unidad de producción.

Una opinión extendida entre autores afines a las tesis ecosocialistas aboga por la reducción del tiempo dedicado al trabajo formal, entendiendo como tal aquel que se realiza en el marco de las relaciones de producción formalizadas (Gorz, 1997: 107-108 y 125-126; Riechmann, 2006: 15-16 y 67; Sempere, 2009: 193-197). Parten de una concepción del trabajo que podemos calificar como ortodoxa, equiparable a la concepción liberal: el trabajo es una actividad social, consustancial a la naturaleza humana, indispensable para obtener de la naturaleza externa (del entorno) aquellos bienes y servicios que hacen posible la satisfacción de necesidades. El trabajo, en consecuencia, permite al individuo emerger del *estado de necesidad* (en terminología del joven Marx) y desarrollar el resto de potencialidades humanas, ya en el ámbito del *reino de la libertad*<sup>11</sup>.

---

11. Desde perspectivas más cercanas al ecologismo profundo, como el ecomunitarismo o el ecoanarquismo, el trabajo no es visto en sí mismo como alienante o heterodeterminado, sino que esas características serían consecuencia de una organización social y productiva basada en la maximización del beneficio, la racionalidad instrumental y las tecnologías jerárquicas. Estas corrientes ecologistas abogan por difuminar la diferencia entre trabajo productivo y no productivo, así como por adoptar tecnologías que permitan que el ámbito de la producción se rija por estructuras conviviales. Schumacher, por ejemplo, es más afín a esta óptica y propone, a través del uso de la tecnología intermedia, reducir la productividad, aumentar las horas de trabajo y difuminar la diferencia entre trabajo y ocio (2011: 160-161).

En realidad, las opciones para ampliar el *reino de la libertad* a expensas del *reino de la necesidad* serían principalmente dos y se inferen de diferentes supuestos de partida. La primera propuesta sería impulsar el aumento del tiempo de ocio en detrimento del dedicado a la producción formal. Esta opción requeriría que la mejora de la productividad y la innovación tecnológica se tradujera en una reducción del tiempo de trabajo y no en un aumento indefinido de la producción y del consumo. La segunda opción, de naturaleza distinta a la anterior, rechaza la dicotomía entre *reino de la libertad* y *reino de la necesidad* y propone la supresión del mercado autorregulado como forma de satisfacer determinadas necesidades humanas, que pasarían a satisfacerse a través de otras formas autónomas de producción y distribución<sup>12</sup>.

Gorz, quizá el pensador de sensibilidad ecologista que más atención ha prestado a la institución del trabajo, combina estas dos estrategias al considerar que el trabajo y la producción heterónomas (aquella que se realiza bajo la lógica instrumental que alienta a las estructuras industriales) no pueden ser eliminados en su totalidad, pero sí reducidos a través de la contracción de los ámbitos sociales supeditados a la lógica del mercado y de la correspondiente expansión de nuevas esferas de producción convivencial (Eckersley, 1992: 134; Gorz, 1997: 125-126).

En este sentido, las empresas democráticas que mantengan una estrecha relación con las comunidades en las que se hallan inmersas pueden ser una herramienta adecuada para impulsar este tipo de arreglos entre tiempo dedicado al trabajo heterónimo y formas de producción autónomas.

El argumento instrumental que relaciona gestión democrática de la unidad de producción y reducción de la jornada laboral se desarrolla como sigue: los análisis demuestran que las empresas autogestionadas, generalmente cooperativas, presentan una productividad del trabajo mayor que las empresas capitalistas. Esto es debido a una mayor implicación de los trabajadores causada por varios factores entre los que se encuentra, en el caso de las cooperativas, que el beneficio empresarial repercute directamente en el trabajador (Levin, 2006). A esta característica hay que añadir la que exponíamos en el apartado anterior: la tendencia de las empresas cooperativas a crecer en cuota de mercado hasta maximizar el beneficio por trabajador, no teniendo después incentivos estructurales adicionales para continuar ampliando la producción y la dimensión de la empresa.

De lo anterior se infiere que una empresa democrática que actúe en un sistema económico adecuado, al incorporar una nueva tecnología que aumente la productividad del trabajo, pueda optar democráticamente por reducir la jornada laboral y mantener el sueldo. O bien, puede suceder que, sin innovación tecnológica, se decida repartir trabajo incorporando nuevos trabajadores y reduciendo la jornada, aunque esta medida comportaría una reducción proporcional del salario. Para Schweickart, esta opción es más plausible en unidades

---

12. Para Polanyi, la configuración del trabajo como mano de obra sujeta a la ley de la oferta y la demanda es uno de los elementos distorsionadores de la reproducción social que identifican al sistema de mercado autorregulado (2007: 118-127 y 222-237).

de producción democráticas que no cuentan con una tendencia estructural al crecimiento, es decir, aquellas que son propiedad de sus trabajadores (1997: 188-189).

La reducción del tiempo de trabajo formal sería más sencilla en sociedades que abandonaran el apego al crecimiento económico como único criterio de aumento del bienestar. Esta práctica daría paso a sociedades más ahorradoras en todo tipo de recursos lo que, según los defensores de este tipo de medidas, no tendría por qué significar una reducción del bienestar. Siguiendo esta lógica, el no incremento continuo de la capacidad de compra y la no generación de nuevas necesidades materiales acabarían configurando trabajadores con menos recursos económicos pero que apostarían por “liberar” tiempo desde el *trabajo productivo* para dedicarlo a actividades menos intensivas en recursos materiales o energéticos pero cualitativamente más satisfactorias, lo que se halla en sintonía con las tesis ecologistas.

En consecuencia, la reducción del tiempo de trabajo no depende únicamente de la gestión democrática de la unidad de producción sino que requiere también del resto de elementos que conforman el sistema económico, pues está muy relacionada con la pulsión general hacia el crecimiento continuo de la producción de bienes y servicios. En todo caso, los análisis de caso parecen corroborar que la democracia en la empresa es un factor que facilita dicha reducción.

### *La democracia en el centro de trabajo modifica la dinámica del cambio tecnológico*

Como ya hemos apuntado, el ecosocialismo perfila con detalle la defensa del modelo macro de democracia económica, pero no suele analizar con la misma concreción las implicaciones de su extensión al ámbito micro. Parece continuar latente su concepción del centro de trabajo como un espacio totalmente determinado por la racionalidad instrumental del sistema técnico, el ámbito de la producción heterónoma en terminología de Gorz, en el cual el papel de la democracia estaría supeditado a los condicionantes de eficiencia técnica. En realidad, esta visión no se correspondería con algunas de las evoluciones que el socialismo ha experimentado a lo largo de su existencia y es considerada por algunos autores ecologistas como muestra del germen industrialista que impregna las posiciones ecosocialistas.

La reflexión sobre el papel de la tecnología ha enriquecido mucho este debate y ha modulado las tesis ecosocialistas, abriendo la puerta a la reflexión sobre la constitución técnica de las sociedades y sobre las diferentes sendas de innovación tecnológica. El análisis ecologista considera que la tecnología, dependiendo de su impacto y dimensión, desempeña un papel en la evolución política de individuos y sociedades. Así, algunas tecnologías poseerían cualidades intrínsecamente políticas que condicionarían la respuesta social y que podrían llegar a requerir la adaptación de los fines humanos a los medios técnicos. En consecuencia, la cuestión estriba en el temor a que la tecnología acabe restringiendo el margen de decisión social y marcando una senda de desarrollo cada vez más alejada de aquellas

por las que se optaría democráticamente, de acuerdo con los referentes normativos y los condicionantes biofísicos de las sociedades.

En este aspecto, podríamos entender la reflexión ecosocialista como un intento normativo por mantener el *ámbito de la vida* a salvo del avance de los sistemas sociales autopoieticos, en el sentido que albergan en la teoría sociológica de Niklas Luhmann. De hecho, la teoría política del Habermas de los años sesenta y setenta se puede entender como un intento de limitar el avance de las características autopoieticas del sistema político y económico a través de su sometimiento a una esfera pública de tipo discursivo (López, 2008). Una nueva perspectiva que viene a incidir sobre lo que indicaba Polanyi en los cuarenta.

La democracia en el centro de trabajo se consideraría una vía eficaz para reorientar la evolución tecnológica de acuerdo con las necesidades y deseos de la sociedad a la que ha de servir (Schumacher, 2011: 167). La empresa capitalista tiene mayores incentivos para incorporar nueva tecnología, en su continua búsqueda de aumentos de la productividad, lo que puede conducir a un aumento de beneficios y/o descenso del precio final de los productos. En este mismo sentido, en un contexto de mercado global crecientemente competitivo, la empresa se ve impelida a incorporar nueva tecnología si no quiere encontrarse a medio plazo en una posición de inferioridad con respecto a sus competidoras. Nueva tecnología que puede comportar inversiones cada vez mayores que impulsan a la empresa capitalista al aumento indefinido de la producción y a la ampliación de mercados, con el objetivo de generar los ingresos necesarios para amortizar la inversión y aumentar los beneficios.

En una unidad de trabajo autogestionada que actúe en mercados locales-regionales, y cuyo capital pertenezca a los trabajadores o bien sea de titularidad social, al estilo del modelo de Schweickart, la incorporación de tecnología puede ser paulatina y/o estar motivada por otros criterios diferentes al de maximización del beneficio económico. De hecho, los análisis apuntan que la participación de los trabajadores en la gestión de la producción, además de una mayor productividad, contribuye al incremento de la calidad de producto, al ahorro en el uso de materiales, a la mejora de la gestión de la contaminación y de los residuos, así como a una mayor seguridad laboral (Schweickart, 1997: 163; Levin, 2006: 114-115). De esta base se deriva el argumento, que en la medida de nuestros conocimientos no está comprobado, de que la innovación tecnológica en la empresa autogestionada puede responder a criterios diferentes del de la mera ampliación del rendimiento económico y, en consecuencia, tomar en consideración otro tipo de tecnologías más atentas a la mejora de la calidad del producto, a la potenciación de las cualidades creativas del trabajo, a la reducción del impacto medioambiental o a la mejora de la calidad de vida de los trabajadores, consumidores y proveedores. De ahí también que una apuesta mayoritaria por la democracia en el centro de trabajo pudiera alterar la senda de innovación hacia la extensión de las tecnologías “democráticas”. Tecnologías que no limitarían la autonomía de los individuos ni de los colectivos, sino que facilitarían su expresión y que se contrapondrían a las tecnologías que requieren de estructuras jerárquicas de carácter técnico y político, o que restringen la potestad de decisión a un grupo de individuos con legitimación técnica, como nos explica Winner (1985).

Por otra parte, esta orientación de la tecnología estaría muy relacionada con las tesis defendidas por autores como Schumacher a través de la defensa de las tecnologías a escala humana, y de carácter democrático, pensadas para adaptarse a los recursos biofísicos y sociales de los entornos en los que se aplica (2011: 155-168).

Aquí también, la reorientación de la evolución tecnológica no se conseguiría únicamente a través de la gestión democrática de la unidad de producción, sino que se necesitaría que otros elementos constitutivos del sistema económico presentaran una configuración determinada. De todos modos, las referencias utilizadas en este apartado no contienen indicios suficientes al respecto que permitan observar la correlación entre forma de gestión democrática y la orientación tecnológica de la unidad de producción, por lo que resultarían necesarias nuevas investigaciones que abordaran la cuestión.

## CONSIDERACIONES FINALES

En este escrito hemos confrontado seis razones instrumentales a favor de la gestión democrática de la unidad de producción con los resultados de varios estudios de caso. A pesar de que la bibliografía es limitada y se ciñe casi exclusivamente a un único tipo de empresa democrática, la cooperativa, podemos afirmar de forma tentativa que los resultados sí parecen estar en sintonía con algunos de los efectos que el ecosocialismo considera deseables. No obstante, las relaciones causales parecen desarrollarse de forma más compleja de lo que algunas tesis ecosocialistas manifiestan, seguramente porque se trata de argumentaciones con una orientación más ideológica que académica.

El modo de gestión democrático de la unidad de producción puede tener los efectos aquí presentados, pero, como hemos visto, también podría conducir al camino contrario; sobre todo en aquellos aspectos más relacionados con la economía y la producción. La gestión democrática habilita, pero no es condición suficiente. En todos los argumentos examinados, se manifiesta la necesidad de actuar desde diferentes ámbitos del sistema económico para generar la estructura de incentivos que posibilite los resultados apuntados por el ecosocialismo. Se requeriría, en consecuencia, de un contexto que posibilitara que la gestión democrática adoptase las decisiones a las que parece tender estructuralmente sin incurrir en costes de oportunidad que impidieran su viabilidad.

La interacción de diferentes ámbitos y niveles demuestra la necesidad de articular modelos de democracia económica que cuenten con instituciones macro y micro, basadas en la planificación agregada y en la autonomía local. A las razones que el socialismo clásico ya había ofrecido para esta combinación (principalmente como mecanismo para hacer efectivos principios normativos, para potenciar la democratización de las estructuras sociales y para protegerse de los efectos de la concentración del poder económico) ahora se pueden añadir aquellas aportadas por el ecosocialismo, como, por ejemplo, la necesidad de redimensionar la escala de la actividad económica, la conveniencia de articular prácticas discursivas para mejorar el conocimiento y la capacitación de los agentes económicos en

contextos de racionalidad limitada, la necesidad de reorientar el crecimiento económico y la evolución tecnológica, así como la importancia que otorga a la subsidiariedad como mecanismo para cumplir con los requisitos de planificación medioambiental a escala planetaria.

Esta visión sistémica, que reconoce la complementariedad de las estructuras micro y macro, favorece el diseño de estrategias progresivas para la implantación de modelos de democracia económica. La óptica ecologista hace más adecuada la metáfora de la gota de aceite: la articulación progresiva, en el seno del actual sistema económico, de experiencias de democracia económica interrelacionadas que tengan capacidad de retroalimentarse, de hacerse resilientes y de crecer (Comin, 2009: 346 y ss.). Una estrategia de acción que el ecosocialismo podría considerar como *autopoiética*, basada en la actuación de abajo arriba, afianzada en lo concreto y en la capacidad de generar redes autosostenidas que vayan creciendo a través de la incorporación de nuevos actores y de la consolidación de las prácticas sociales adecuadas. Pero una estrategia que también es consciente de la necesidad de una articulación institucional y agregada de la economía y de la producción si se pretende consolidar un nuevo modo social de interacción económica.

Pero ¿qué aporta la gestión democrática de la unidad de producción en tanto que democrática? A nuestro parecer, la cualidad principal que contiene, desde una perspectiva instrumental, parece relacionada con la capacidad de mejorar los flujos de información entre la unidad de producción y su entorno. Parece erigirse como la piedra de toque que actualiza el acoplamiento de la actividad económica (productiva) con su entorno social y biofísico. Pero esta característica requiere de un modelo de gestión democrática de tipo discursivo que incorpore al proceso decisorio información sobre los diferentes aspectos de la realidad con los que interacciona la unidad de producción, sin interponer barreras de acceso. Una práctica discursiva que es a la vez un mecanismo de conocimiento del ambiente en el que se desenvuelve la unidad de producción y un mecanismo de elaboración de estrategias instrumentales a la luz del conocimiento generado. Aspecto que encaja con las sensibilidades epistemológicas y normativas del ecologismo.

Un sistema económico mayoritariamente conformado por unidades de producción gestionadas democráticamente parecería tendente a reorientar la actividad económica hacia la relocalización y “reconcreción”; estaría contrapuesto a la creciente abstracción con la que se legitima dicha actividad y, en consecuencia, favorecería la politización de la actividad económica y del desfase entre los sujetos que deciden y los sujetos que se ven afectados por las decisiones.

No obstante, si bien la teoría parece señalar que las prácticas de tipo discursivo serían deseables desde posturas ecosocialistas, tanto en la unidad de producción como en el resto de instituciones macro, el problema estriba en articular modelos de democracia que se muestren verdaderamente operativos. Dryzek (1998: 107), por ejemplo, mantiene que su modelo de democracia discursiva eliminaría el comportamiento estratégico por parte de los actores, lo que nos parece una postura más bien voluntarista, a no ser que se consiga una estructura de debate y decisión que minimice dicha posibilidad. Otro aspecto que puede

resultar desalentador es el cambio de postura del padre de la Teoría de la acción comunicativa que en las últimas décadas ha ido matizando su consideración sobre las posibilidades que la práctica discursiva tiene de domeñar la lógica autopoiética del sistema económico. Estas consideraciones no invalidan los efectos constatados por los diferentes análisis, pero sí advierten sobre la conveniencia de afrontar las estrategias de democratización discursiva de las unidades de producción con realismo y sobre la importancia de la actuación institucional para generar espacio a este tipo de experiencias en el seno del sistema económico. Una vez más, se infiere que la estrategia de democracia económica, para ser eficaz, se ha de articular simultáneamente desde el ámbito macro y micro.

Este escrito ha tratado sobre las razones instrumentales empleadas por el ecosocialismo para respaldar la gestión democrática de las unidades de producción. Razones y argumentos que en absoluto pueden considerarse como las únicas o finales. La defensa de la gestión democrática como instrumento no garantiza el resultado. La gestión democrática y la democracia económica en general muestran una tendencia estructural al acoplamiento de la economía a los entornos sociales y biofísicos. Pero esta adecuación depende de las decisiones que finalmente se adopten y eso entra en el territorio de la reflexión normativa.

Las razones normativas que el ecosocialismo, socialismo o liberalismo de corte igualitarista han esgrimido a favor de diferentes formas de articulación de lo económico continúan siendo válidas y señalando las insuficiencias de tipo moral y político del actual modelo económico. Los defensores del modelo económico existente suelen abstenerse de juzgar su validez moral y basan su legitimidad en criterios autorreferenciales de validez, basados en la eficacia. No obstante, como señala Gustafsson con respecto a los mercados y la adaptación de las estructuras económicas a los requisitos medioambientales: “Los mercados pueden ayudar manteniendo en un coste eficiente la trayectoria de desarrollo. Pero sirven de poca ayuda, si es que sirven en absoluto, para encontrar la trayectoria que salvaguarde la sostenibilidad” (1997: 362). Sucede lo mismo con los procedimientos democráticos y la democracia económica en su acepción instrumental; una trayectoria de desarrollo humano como la que defiende el ecosocialismo, y el ecologismo en general, requiere de la defensa ética de un modelo de sociedad y de un nuevo modelo de relación con el entorno biofísico, de manera que las estrategias instrumentales se nutran de los posicionamientos normativos adecuados.

### *Referencias*

- Bech, Ulrick, Anthony Giddens y Scott Lash. 1997. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid: Alianza.
- Bowles, Samuel, Herbert Gintis y Bo Gustafsson, eds. 1993. *Markets and democracy: participation, accountability and efficiency*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carter, Neil. 1996. “Worker Co-operatives and Green Political Thought”, en Brian Doherty y Marius de Geux (eds.), *Democracy and Green Political Thought: sustainability, rights and citizenship*, London: Routledge.

- Carter, Neil. 2003. "Workplace democracy: turning workers into citizens?", en ECPR Joint Sessions, Edimburgo [disponible en [http://nicomedia.math.upatras.gr/Econ-Dem/resources/EconomicDemocracy/Carter\\_WorkplaceDemocracy\\_TurningWorkirsInto-Citizens.pdf](http://nicomedia.math.upatras.gr/Econ-Dem/resources/EconomicDemocracy/Carter_WorkplaceDemocracy_TurningWorkirsInto-Citizens.pdf) (consulta: 9 de febrero de 2012)].
- Comin i Oliveres, Antoni. 2009. "La democracia económica en el marc de l'Estat del Benestar", en Antoni Comin i Oliveres y Luca Gervasoni i Vila (coords.), *Democràcia econòmica, vers una alternativa al capitalisme*, Barcelona: Fundació Catalunya segle XXI.
- Daly, Herman E. (comp.). 1989. *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Dobson, Andrew. 1997. *Pensamiento político verde, una ideología del s. XXI*, Barcelona: Paidós.
- Dryzek, John S. 1998. "Ecología y democracia discursiva: más allá del capitalismo liberal y del estado administrativo", *Ecología Política*, 16: 18-42.
- Eckersley, Robyn. 1992. *Environmentalism and Political Theory, Toward an Ecocentric Approach*, London: UCL Press.
- Fernández Steinko, Armando. 2002. *Experiencias participativas en economía y empresa, tres ciclos para domesticar un siglo*, Madrid: Siglo XXI.
- Fernández Steinko, Armando. 2005 "Democracia económica y legitimidad política", *Lan Harremanak*, 12: 67-88.
- Funtowicz, Silvio O. y Jerome R. Ravetz. 2000. *La ciencia postnormal, ciencia con la gente*, Barcelona: Icaria.
- Garcia Jané, Jordi. 2009. "La cooperativa de treball, una aproximació a l'empresa democràtica i social", en Antoni Comin i Oliveres y Luca Gervasoni i Vila (coords.), *Democràcia econòmica, vers una alternativa al capitalisme*, Barcelona: Fundació Catalunya segle XXI.
- Gorz, André. 1997. *Metamorfosis del trabajo*, Madrid: Sistema.
- Greenberg, Edward S. 1986. *Workplace Democracy: The Political Effects of Participation*, Ithaca-London: Cornell University Press.
- Gustafsson, Bo. 1997. "Nature and Economy", en Mikulas Teich, Roy Porter y Bo Gustafsson (eds.), *Nature and Society in Historical Context*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kovel, Joel y Michael Löwy. 2002. "Manifiesto ecosocialista.", *Capitalism, Nature, Socialism*, 1 [disponible en <http://rcci.net/globalizacion/2002/fg259.htm> (consulta: 14 de marzo de 2011)].
- Latouche, Serge. 2009. *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*, Barcelona: Icaria.
- Levin, H. M. 2006. "Worker democracy and Worker Productivity", *Social Justice Research*, 1: 109-121.
- López y López de Lizaga, Juan C. 2008. *Razón comunicativa y legitimidad democrática*, Muñoz Veiga, Jacobo (dir.), Universidad Complutense de Madrid, Madrid [disponible en <http://eprints.ucm.es/8063/1/T30434.pdf> (consulta: 13 de enero de 2012)].

- Max-Neef, Manfred A. 1994. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Barcelona: Icaria.
- O'Connor, James. 1990. "Las condiciones de producción. Por un marxismo ecológico, una introducción teórica", *Ecología Política*, 1: 113-130.
- Pigem, Jordi. 2010. *Revalorar el món. Els valors de la sostenibilitat*, Barcelona: Generalitat de Catalunya. Colección Papers de sostenibilitat, 15 [disponible en [http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/paperssostenibilitat/2010/pds\\_15\\_web.pdf](http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/publicacions/paperssostenibilitat/2010/pds_15_web.pdf) (consulta: 24 de octubre de 2011)].
- Polanyi, Karl. 2007. *La Gran Transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Riechmann, Jorge. 2006. "La crítica ecosocialista al capitalismo" en Valencia, Ángel (coord.), *La izquierda verde*. Barcelona: Icaria-Fundació Nous Horitzons.
- Romero Ramírez, Antonio José. 2002. "Tamaño, complejidad organizacional y proceso de entropía del sistema democrático del cooperativismo de trabajo asociado", *Revista de estudios cooperativos*, 76: 191-205.
- Schumacher, Edward F. 2011. *Lo pequeño es hermoso*, Madrid: Akal.
- Schweickart, David. 1997. *Más allá del capitalismo*, Santander: Sal Terrae.
- Sempere, Joaquim. 2009. *Mejor con menos, necesidades, explosión consumista y crisis ecológica*, Barcelona: Crítica.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta.
- Tello, Enric. 2005. *La historia cuenta*, Barcelona: El viejo topo.
- VV AA. 2010. *The Great Transition*, Londres: The New Economics Foundation.
- Winner, Langdom. 1985. "¿Tienen política los artefactos?" [disponible en <http://www.campus-oei.org/cts/winner.htm> (consulta: 9 de noviembre de 2011)].

Presentado para evaluación: 30 de junio de 2012

Aceptado para su publicación: 3 de diciembre de 2013

JOSÉ LUIS HARO GARCÍA, Universitat de Barcelona  
jlharog@hotmail.com

Doctorando del departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Su investigación, dirigida por el profesor Joaquim Lleixà i Chavarría, se desarrolla en los ámbitos de confluencia existentes entre el republicanismo, el ecologismo y los modelos de democracia económica, principalmente a través del marco de la teoría política.

---

# Financiación de los partidos y búsqueda de rentas: un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012\*

*Party financing and rent-seeking: an analysis of the  
spanish political funding reforms of 2007 and 2012*

*Enrique García Viñuela,*  
Universidad Complutense de Madrid  
garciavi@ucm.es

*Carmen González de Aguilar*  
Universidad Complutense de Madrid  
caguilar@ucm.es

## **Resumen**

Un argumento habitual a favor de la financiación pública de los partidos es que evita que tengan que depender del dinero de los grupos que buscan ventajas especiales del poder político para costear su gasto ordinario y electoral. Este artículo examina la relación entre financiación pública y búsqueda de rentas en el marco de las leyes de reforma de la financiación de los partidos políticos españoles de 2007 y 2012. Como estas leyes no modificaron la capacidad de los partidos para crear y distribuir rentas, tampoco cabe esperar que limiten los fondos que el sector privado destina a captarlas. Las nuevas subvenciones para el gasto ordinario que autorizan ambas leyes, permiten, sin embargo, que una parte creciente de los recursos que recompensan la creación de rentas políticas se desvíe de la tesorería de los partidos al enriquecimiento personal de quienes toman las decisiones que generan las rentas. La tesis de este artículo es que las subvenciones públicas a los partidos no han reducido la financiación irregular

---

\* Agradecemos al editor y a dos evaluadores anónimos las sugerencias que nos permitieron mejorar la primera versión de este artículo.

ni la corrupción política.

*Palabras clave: financiación de los partidos, búsqueda de rentas, corrupción, España.*

#### **Abstract**

A common argument for the public funding of parties is that it avoids parties' dependence on interest groups to pay for their routine and campaign expenses. This paper examines the relationship between the public financing of parties and rent seeking activities, setting it in the context of the party funding reforms passed by the Spanish parliament in 2007 and 2012. Since the enacted reforms did not constraint the power of officeholders to create and distribute political rents, we should not expect a decline in the resources that the private sector commits to capture those rents. However, due to the new subsidies created by the reform laws to pay for the running expenses of parties, a greater share of the illegal funds originating in the political rent creation process may be transferred from parties' coffers to the politicians who take the decisions that generate those rents. The thesis of this paper is that public subsidies to parties have curbed neither their illegal financing nor political corruption.

*Keywords: party funding, rent seeking, corruption, Spain.*

---

## INTRODUCCIÓN

Las leyes de financiación política establecen los medios que pueden utilizar los partidos para recaudar fondos con los que costear los gastos de funcionamiento ordinario y las campañas electorales. Un objetivo declarado de esas leyes es evitar que los partidos recurran a la venta de influencia política para financiarse. Este artículo examina la relación entre financiación pública y búsqueda de rentas a través del sector público, utilizando la última reforma de la financiación del gasto ordinario de los partidos en España como un caso de estudio. Se trata de un caso instructivo porque reúne dos rasgos característicos de las reformas de la financiación política. El primero es que el objetivo declarado de la reforma es prevenir la corrupción asociada a la búsqueda de rentas. El segundo, que las lagunas que contienen las leyes que desarrollan la reforma (aprobadas por las Cortes Generales en los años 2007 y 2012) son tan importantes como las disposiciones normativas. Este artículo no pretende ser un examen exhaustivo de la nueva regulación; se ocupa solo de las medidas que afectan a la relación entre dinero político y búsqueda de rentas<sup>2</sup>.

La estructura del artículo es la siguiente: la sección segunda sitúa la reforma de 2007-2012 en el contexto de la tendencia hacia el predominio de la financiación pública de los partidos, que fue ganando terreno desde que se estableció durante la etapa de transición a la democracia. La financiación pública fue la respuesta de las elites políticas a la insuficiencia de las fuentes privadas de ingresos para hacer frente a la expansión organizativa de los partidos y al crecimiento de sus costes electorales. La sección tercera presenta los argumentos de economía política que justifican que los partidos reciban

---

2. Para un análisis más detallado de la ley de 2007 puede verse Group of States against Corruption (2009), Pérez Francesch (2009) y García Viñuela y González de Aguilar (2011).

subvenciones públicas y que se establezcan límites legales a los ingresos procedentes de fuentes privadas que pueden resultar sospechosas de buscar ventajas especiales. La lógica que conduce a la regulación del dinero de los partidos se explica en el análisis económico como un modo de resolver el problema de acción colectiva que plantea el sostenimiento de los partidos mediante contribuciones voluntarias, así como la conveniencia de evitar los costes de equidad y las asignaciones ineficientes que comporta la inversión de recursos en la búsqueda de rentas. La sección cuarta discute la defensa de las subvenciones públicas a los partidos que ofrece la exposición de motivos de la ley de 2007. Esta defensa se basa en dotar a los partidos de recursos suficientes para garantizar su independencia de los grupos económicos que estarían interesados en financiarlos, un objetivo que la legislación que examinamos difícilmente va a alcanzar. La sección quinta aborda la nueva regulación de las donaciones políticas y las condonaciones de deudas, medios de los que se valen los individuos y las empresas para tratar de hacerse con las rentas que distribuye el poder político. La nueva regulación de las donaciones y las cancelaciones de deudas a los partidos incorpora excepciones y lagunas que permiten eludir los límites cuantitativos establecidos, y sustituye la opacidad anterior por una transparencia incompleta. La sección sexta se ocupa de las carencias del proceso de rendición de cuentas de los partidos, que limitan severamente la función del órgano encargado de supervisar sus operaciones financieras. La última sección expone las conclusiones del artículo y destaca su aportación principal: que las subvenciones a los partidos no han servido, contra lo que sostienen sus defensores, para reducir la financiación irregular ni la corrupción política asociada a la búsqueda de rentas.

## HACIA EL PREDOMINIO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS

Al restablecerse la democracia en España en la segunda mitad de los años setenta, la clase política que dirigió el proceso de transición al nuevo régimen procuró implantar un sistema mixto de financiación de los partidos. La idea de la ley de partidos de 1978 en esta materia era reservar los fondos públicos para subvencionar las campañas electorales y que los partidos hiciesen frente a sus gastos de organización con donaciones privadas y las cuotas de sus miembros y simpatizantes (Congreso de los Diputados 1987: 1587-1588). La viabilidad de este plan requería, sin embargo, un volumen de contribuciones voluntarias que estuvo lejos de alcanzarse por la escasa afiliación a los partidos en la España recién incorporada a la democracia<sup>3</sup>. Además, la celebración entre 1977 y 1987 de una veintena de procesos electorales y la creación de una costosa red de sedes locales atendidas por personal remunerado (Heywood 1996: 126) agudizaron los problemas económicos de los partidos.

---

3. Según los datos de Mair y Van Biezen (2001: 16), en los últimos años de la década de los setenta la afiliación a los partidos políticos como porcentaje del electorado era mucho menor en España (1,2%) que en el promedio de los países de Europa Occidental (8,5%).

La apremiante insuficiencia de las fuentes privadas de ingresos para costear la actividad de los partidos, propició una reconsideración del planteamiento inicial que quedó plasmada en la ley de financiación política de 1987. Esta ley aumentó notablemente la asignación para el funcionamiento ordinario de los partidos en los presupuestos generales del estado, haciendo del dinero público el principal recurso para pagar el mantenimiento de las sedes y las nóminas de personal de las formaciones políticas parlamentarias. Como señala la literatura (Burnell, 1998; Cliff y Fisher, 2004), los sistemas de financiación política son un reflejo de la historia y la cultura de un país. En este sentido, la reacción de las elites políticas españolas de buscar la protección del estado no fue diferente a la de otros grupos sociales enfrentados a dificultades económicas similares. Por otra parte, durante la década de 1990, la importancia del dinero público continuó creciendo con la dotación por parte de las entidades locales y de algunos gobiernos autonómicos de nuevas subvenciones para pagar el gasto ordinario de los partidos. Estas ayudas no estaban autorizadas por la ley de 1987, pero fueron impuestas por los partidos como un hecho consumado<sup>4</sup>.

En la primera mitad de los años noventa, las investigaciones judiciales sobre algunos casos de financiación irregular tuvieron una gran repercusión mediática. Los partidos reaccionaron frente esas investigaciones y frente a la presión que ejercieron los medios de comunicación, creando durante la V Legislatura una comisión parlamentaria para que esclareciera los casos más destacados de financiación irregular. La comisión también debía formular propuestas para sustituir la ley de 1987, que se había aprobado por el acuerdo casi unánime de los partidos representados en el Congreso de los Diputados<sup>5</sup>. En la segunda mitad de los noventa, sin embargo, los partidos no llegaron a presentar una propuesta unificada de reforma por la falta de acuerdo sobre el tratamiento de las donaciones políticas. La mayoría formada entonces por el Partido Popular (PP), Convergencia y Unión (CiU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC) no aceptó que se prohibieran las donaciones anónimas y que las empresas no pudieran donar a los partidos, como pretendían el Partido Socialista (PSOE) e Izquierda Unida (IU). Este desacuerdo bloqueó la reforma durante una década.

En el año 2005, Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) presentó en el Congreso de los Diputados una propuesta de financiación de los partidos que recuperaba los planteamientos de la izquierda en la segunda mitad de la década de 1990. Tras dos años de tramitación en los que se introdujeron cambios sustanciales respecto al proyecto inicial, la nueva ley de financiación de la actividad ordinaria de los partidos se aprobó a mediados de 2007, para ser revisada de nuevo cinco años más tarde<sup>6</sup>.

---

4. En el año 2007, el 28% de los fondos públicos para gastos ordinarios que recibieron los partidos políticos con representación en las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas procedieron de las corporaciones locales y los gobiernos autonómicos (Tribunal de Cuentas, 2012: 21).

5. La ley se aprobó con el voto en contra del Centro Democrático y Social, que contaba entonces con dos diputados en el Congreso.

6. La ley de 2007 se aprobó con los votos a favor del PSOE, IU, CiU, PNV, ERC y CC, y con el voto en contra del PP. La ley de 2012 contó con el apoyo de todos los partidos parlamentarios, a excepción del grupo de la Izquierda Plural (IU, ICV, Junta Aragonesista) y Compromís-Equo, que se abstuvieron, y de Amaiur, que votó en contra.

La nueva reforma amplía las fuentes regulares de financiación pública de los partidos al autorizar a los gobiernos autonómicos y a las corporaciones locales la concesión de ayudas para el gasto ordinario de los partidos que forman parte de sus cámaras representativas, ayudas que ya venían percibiendo al margen de la ley de 1987. Las leyes de 2007 y 2012 que desarrollan la reforma no fijan un límite para las ayudas adicionales ni para los fondos que el sector público puede aportar para el gasto ordinario de los partidos. Por el contrario, no descartan que en el futuro se produzcan aumentos discrecionales que superen el crecimiento del índice de precios al consumo<sup>7</sup> en el dinero público que reciben. La nueva reforma refuerza, por tanto, la dependencia financiera de los partidos del dinero de los contribuyentes, como han hecho todas las reformas de la financiación política aprobadas en España desde la recuperación de la democracia (García Viñuela y Artés, 2008; Barrio *et al.*, 2011).

## CUADRO I.

TASA MEDIA DE DEPENDENCIA FINANCIERA\* (2003-2007) DE LOS PARTIDOS CON GRUPO PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN 2007

Formación política	Tasa media de dependencia financiera (%)
Convergencia y Unión**	43,3
Esquerra Republicana de Cataluña	90,5
Izquierda Unida***	93,0
Partido Nacionalista Vasco	61,0
Partido Popular	95,8
Partido Socialista Obrero Español****	113,2
Total	93,0

Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales del Tribunal de Cuentas para el periodo 2003-2007.

Notas:

(\*) Porcentaje de las subvenciones para el funcionamiento ordinario y los procesos electorales respecto al gasto total declarado por los partidos en las contabilidades que remiten al Tribunal de Cuentas. La integración en la contabilidad ordinaria de la contabilidad electoral dificulta notablemente el cálculo de la tasa de dependencia para el gasto ordinario.

(\*\*) Incluye Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), Unión Democrática de Cataluña (UDC) y la federación formada por ambos partidos, CiU.

(\*\*\*) Incluye Izquierda Unida e Iniciativa por Cataluña (ICV).

(\*\*\*\*) Incluye el PSOE y el Partido Socialista de Cataluña (PSC).

Las tasas de dependencia del cuadro hay que tomarlas con cautela por las limitaciones que presentan los registros contables que los partidos entregan al Tribunal de Cuentas. Una tasa de dependencia financiera superior a 100, como la que obtenemos para el PSOE, puede deberse a la existencia de gastos no declarados, a desfases entre la realización del gasto y la contabilización de las subvenciones electorales, o a que el partido recibe subvenciones superiores a sus gastos.

7. La ley de 2007 elevó un 20% la subvención anual para el gasto ordinario de los partidos en los presupuestos generales del Estado de ese año y estableció una cláusula para su revisión anual con el índice de precios al consumo. La ley de 2012 redujo la subvención en ese mismo porcentaje y eliminó la referencia a la cláusula de revisión anual. El Gobierno central justificó ambas medidas por la política de ajuste general del gasto público. Los partidos criticaron estas disposiciones en la comisión constitucional (Congreso de los Diputados 2012: 2-10), pero terminaron por aceptarlas por una amplia mayoría cuando se votó la ley. La reducción del 20% y la eliminación de la cláusula de revisión anual con el índice de precios al consumo solo se aplican a la subvención estatal para el gasto ordinario, que supuso en 2007 un tercio de la financiación pública no electoral de los partidos.

El cuadro 1 muestra la cuantía de las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario y las campañas electorales como porcentaje del gasto total declarado por las formaciones políticas con grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados en el año 2007, el último para el que el Tribunal de Cuentas ha hecho público su informe de fiscalización. La tasa de dependencia financiera media (ponderada por el gasto) de las ayudas públicas directas durante el periodo 2003-2007 fue del 93% para el conjunto de los partidos que figuran en el cuadro.

En el año 2007 los partidos con representación en las Cortes Generales y en las asambleas legislativas de las comunidades autónomas recibieron de los tres niveles de gobierno que forman el sector público español (central, autonómico y local) subvenciones por valor de 281 millones de euros corrientes<sup>8</sup> (Tribunal de Cuentas, 2012: 21-22). En términos relativos, la subvención por elector fue de 8 euros, de los que 6 se destinaron al funcionamiento ordinario y 2 a compensar gastos electorales.

## LA LÓGICA ECONÓMICA DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS

Aunque la financiación de los partidos es un campo de investigación “infrateorizado” (Casas Zamora, 2005: 2; Scarrow, 2007: 193), en las dos últimas décadas se ha examinado desde enfoques muy variados (Katz y Mair, 1995; McChesney, 1997, 2002; Clift y Fisher, 2004, 2005; Hopkin, 2004; Scarrow, 2004; Van Biezen, 2004; Koß, 2011). Los dos argumentos que presentamos a continuación permiten justificar la financiación pública de los partidos con las teorías de los bienes públicos y de la búsqueda de rentas.

### *Problemas de acción colectiva en la financiación privada de los partidos*

Si los partidos son asociaciones privadas, ¿por qué costearlos con dinero público? Ewing (2007: 196) plantea esta cuestión en los siguientes términos: “Los partidos políticos —escribe— tienen dificultades financieras en parte porque su afiliación está en agudo declive. ¿Por qué coaccionar a la gente para que apoye a los partidos con sus impuestos si no está dispuesta a apoyarlos voluntariamente con sus cotizaciones?”

Un argumento a favor de la financiación pública de los partidos es que estos suministran servicios de representación y gobierno que son básicos para que la democracia funcione. Sin embargo, para quienes reciben estos servicios contribuir voluntariamente a su provisión es un dilema del prisionero porque, al tratarse de servicios de oferta conjunta y exclusión inviable, también están disponibles para quienes no contribuyen a costearlos. Por tanto,

8. Esta cifra no incluye las ayudas que reciben las fundaciones políticas y las organizaciones juveniles de los partidos. Tampoco se contabilizan como ayudas públicas las aportaciones a los partidos de los representantes electos y cargos públicos, ingresos que los partidos consideran recursos propios, aunque proceden de sueldos que se abonan con cargo a presupuestos públicos.

podemos ordenar las preferencias individuales sobre la financiación de los partidos mediante contribuciones voluntarias como sigue: (1ª) no contribuir si los demás contribuyen; (2ª) contribuir si los demás también lo hacen; (3ª) no contribuir si nadie contribuye; y (4ª) ser el único en contribuir. La matriz de rendimientos de un juego con estas preferencias la mostramos en el cuadro 2.

CUADRO 2.

PREFERENCIAS DEL DILEMA DEL PRISIONERO SOBRE LA CONTRIBUCIÓN VOLUNTARIA  
A LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS. MATRIZ DE RENDIMIENTOS DEL JUEGO  
(PREFERENCIAS ORDINALES)

<b>Resto del grupo (columnas)</b> <b>Un individuo (filas)</b>	<b>Contribuir</b>	<b>No contribuir</b>
Contribuir	(2ª, 2ª)	(4ª, 1ª)
No contribuir	(1ª, 4ª)	(3ª, 3ª)

Notas: la casilla (3ª, 3ª), la no financiación privada de los partidos, es el único equilibrio de Nash del juego. Las tres casillas restantes son óptimos de Pareto. El paso del equilibrio de Nash a la casilla (2ª, 2ª), la financiación pública de los partidos es una mejora de Pareto.

En un grupo grande (es decir, un grupo en el que cada individuo considera la conducta de los demás independiente de la suya propia) y con un bien público indivisible (como los servicios de representación y gobierno que ofrecen los partidos), la estrategia dominante de este juego es la de no contribuir (Samuelson, 1954; Olson, 1965). La generalización del comportamiento parasitario impediría entonces la provisión privada del bien y los partidos no podrían funcionar por falta de recursos. Nos encontramos, por tanto, ante un fallo de la racionalidad individual, porque la estrategia que maximiza la utilidad de cada individuo (disfrutar de los servicios que suministran los partidos sin pagar por ellos) conduce a un resultado que es Pareto inferior para la sociedad (el equilibrio de Nash es el único resultado del juego que no es óptimo de Pareto)<sup>9</sup>. En estas condiciones, que el Estado imponga la cooperación mediante el establecimiento de aportaciones coactivas es una mejora de Pareto (es decir, una medida ventajosa para todos los miembros del grupo social). La financiación de los partidos a través de los impuestos se justifica en este análisis porque permite superar un fallo del mercado: la infraprovisión privada de un bien público esencial para el funcionamiento de una democracia representativa.

9. Un óptimo de Pareto es un resultado del juego en el que no es posible el cambio sin que alguno de los participantes empeore. Un equilibrio de Nash es una combinación de estrategias que es óptima (es decir, maximizadora de la utilidad) para cada jugador, dadas las estrategias que adoptan los demás jugadores. Una posición es Pareto inferior cuando son posibles las ganancias generales de bienestar. Una mejora de Pareto es un cambio que beneficia a todos los agentes que intervienen en una interacción social, como el juego que se representa en el cuadro 2.

*Los costes de eficiencia y equidad de la búsqueda de rentas*

La capacidad del poder político para crear y repartir rentas<sup>10</sup> permitiría a los partidos financiarse vendiendo favores a las empresas que forman el sector privado de la economía; favores como la concesión de contratos, subsidios, exenciones fiscales, licencias o la aprobación de un régimen regulador favorable. Hay una demanda asegurada para hacerse con estas ventajas porque los que las reciben obtienen un rendimiento más alto que el beneficio competitivo del capital. Un problema que presenta esta clase de financiación privada de los partidos es que comporta costes de equidad y de eficiencia. Los grupos empresariales y profesionales están, por ejemplo, en una posición de ventaja para captar rentas creadas por el sector público porque la organización que requiere la presión política son para ellos un coste irrecuperable (Tollison, 1982: 590; Sitkoff, 2002: 1112-1113). Sin embargo, otros grupos sociales más numerosos, como el de los consumidores, que tienen que resolver problemas de acción colectiva para formarse, es fácil que resulten perjudicados por las actividades de quienes están en mejores condiciones que ellos para influir sobre las decisiones del poder político.

Las actividades de búsqueda de rentas tienen, además, costes de eficiencia porque ocasionan a la sociedad pérdidas superiores a los beneficios que reciben los grupos favorecidos por las decisiones políticas (Tullock, 1967; Krueger, 1974; Posner, 1975). Tanto si esas actividades están abiertas a la competencia como si se basan en el pago de sobornos a los cargos públicos, o comisiones ilegales al partido que concede las ventajas, alteran los incentivos de los agentes económicos, abriendo una brecha entre el interés privado y el interés social. La literatura académica enseña que los recursos de capital, trabajo y conocimientos que el sector privado destina a la búsqueda de ventajas redistributivas promueven asignaciones ineficientes que frenan el potencial de crecimiento de la economía al afectar negativamente a la actividad empresarial (Baumol, 1990; Mauro, 1995; Lambsdorff, 2003), a la inversión extranjera (Wei, 2000) y a la parte más productiva del gasto público (Tanzi y Davoodi, 1997; Mauro, 1998).

**LA DEFENSA DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS EN LA LEY DE 2007**

La exposición de motivos de la ley de financiación política de 2007 justifica las subvenciones públicas a los partidos por la conveniencia de dotarles de ingresos suficientes para que no se vean forzados a depender del dinero de los grupos de interés. Este argumento ya se utilizó en 1987 para elevar un 140% la cantidad asignada en el presupuesto del Gobierno central para el funcionamiento ordinario de los partidos con representación en el Congreso de los Diputados. El aumento de los fondos públicos no sirvió entonces para que

---

10. El concepto de renta se utiliza aquí en el sentido técnico que tiene en economía; es decir, entendemos por renta un beneficio extraordinario que las empresas obtienen de la regulación y de las adjudicaciones públicas.

los partidos dejaron de recurrir a fuentes de ingresos al margen de la ley. Por el contrario, los casos de financiación irregular mejor documentados hasta la fecha ocurrieron a finales de los años ochenta y principios de los noventa, y afectaron a los principales beneficiarios de las subvenciones públicas (Del Castillo, 1994; Heywood, 1995; Jiménez, 2007).

Parece poco probable que la nueva ampliación de las subvenciones vaya a ser ahora más eficaz para resolver la falta de recursos de los partidos de lo que lo fue en el pasado. El análisis económico enseña que el concepto de necesidad no debe asociarse a una cantidad fija. Una persona necesita, por ejemplo, vivienda y transporte, pero la casa en la que vive y el coche que conduce dependen de sus ingresos. Esto también es válido para las necesidades de los partidos, como el número de sedes que mantienen, la plantilla de personal que trabaja en ellas y el presupuesto que dedican a encuestas y propaganda. Lo que predice el razonamiento económico es que a medida que aumentan las subvenciones que reciben los partidos, también aumentará su gasto al disponer de más recursos financieros.

Expresado en el lenguaje de la economía, el aumento de los ingresos públicos desplaza la restricción presupuestaria de los partidos y cuando el proceso de ajuste concluye, se alcanza un nuevo equilibrio con un gasto más alto. Cuanto más reñida sea la lucha política, más querrán gastar los partidos para aventajar a sus rivales en la competencia por los votos. Las exigencias de la política democrática convierten la insuficiencia de recursos de los partidos en un problema crónico (Von Arnim, 1993: 214).

No hay, por otra parte, razones para esperar que el aumento de los fondos públicos a disposición de los partidos vaya acompañado de una pérdida de influencia de los grupos de interés en el sector público. Las reformas de la financiación de los partidos no suelen modificar la capacidad del poder político para crear ventajas especiales ni suelen impedir a los beneficiarios que compensen a quienes las otorgan. Lo habitual es que no afecten a las oportunidades de alcanzar acuerdos provechosos entre quienes crean las rentas y quienes aspiran a hacerse con ellas. Como veremos más adelante, en las dos secciones siguientes, las leyes de 2007 y 2012 no alteran en lo sustancial los incentivos para la búsqueda de rentas ni aumentan la probabilidad de que estas actividades sean detectadas por el órgano encargado de supervisar la financiación de los partidos.

Pocos cambios cabe esperar, por tanto, que promueva la reforma de la financiación política por lo que se refiere al intercambio de ventajas especiales por dinero. Sin embargo, en la medida en que la reforma autoriza nuevos recursos públicos que los partidos pueden usar para cubrir una proporción mayor de su gasto, también permite aumentar la parte de los fondos irregulares que se pueden destinar al enriquecimiento personal de los políticos que otorgan las ventajas especiales. Este es un efecto negativo de la financiación pública de los partidos que la literatura no ha tenido en cuenta, que nosotros sepamos.

Los dos argumentos anteriores, que las necesidades de los partidos aumentan con los ingresos y que la mayor financiación pública no reduce la inversión en influencia política, limitan bastante la validez de la defensa de las subvenciones públicas que esgrime la ley de 2007. Puede producirse, además, un vínculo perverso entre el volumen de subvenciones públicas a los partidos y la corrupción política, que operaría a través de la financiación pública

indirecta. La ley de 2007 aspira a reforzar la financiación privada mediante la concesión de beneficios fiscales a las cuotas de los afiliados y a las donaciones a los partidos. Los casos de financiación irregular, sin embargo, en tanto causan costes de reputación a los partidos, pueden reducir los ingresos procedentes de las fuentes privadas que se quieren promover y llevar a los partidos a contrarrestar ese descenso con más financiación pública. Esta es una salida que está abierta para los partidos porque la nueva reforma, como la de 1987, deja en sus manos la determinación de las subvenciones públicas directas que reciben.

La tesis de este artículo es que las subvenciones públicas a los partidos en España no han servido para reducir la financiación irregular ni la corrupción política. Una importante dificultad que presenta el análisis empírico de estos problemas es que, a pesar del interés que despiertan, la información disponible es escasa y fragmentaria. Que nosotros sepamos, los datos que miden el nivel de corrupción son de dos tipos. El primero consiste en indicadores subjetivos que reflejan la actitud ante la corrupción de los agentes económicos extranjeros que operan en el país. De acuerdo con el indicador que publica la organización Transparencia Internacional<sup>11</sup>, la corrupción percibida en España ha empeorado un 10% en la última década, en la que el valor medio del índice cayó de 70 (en el periodo 2002-2004) a 63 (en el periodo 2010-2012)<sup>12</sup>.

Por otra parte, la corrupción percibida como un problema de la democracia por los ciudadanos españoles subió desde el séptimo lugar en el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de diciembre de 2005 (año en el que el CIS incluye esta categoría por primera vez) (CIS 2005: pregunta 5) hasta el tercero, en el barómetro de octubre de 2013 (CIS 2013: pregunta 7). Una evolución parecida a la que reflejan los datos del Eurobarómetro (European Commission, 2005, 2012), que revelan que el porcentaje de los encuestados españoles que consideran la corrupción política como uno de los problemas principales del país aumentó desde el 73% en el otoño de 2005 al 88% en el otoño de 2011.

El segundo tipo de datos sobre la corrupción en España procede de trabajos académicos que emplean fuentes de documentación diversas. Por ejemplo, Jiménez (2007) utiliza las informaciones de la prensa nacional para dar cuenta de los principales casos de financiación irregular de los partidos políticos en la España democrática; casos que relaciona con la adjudicación de contratos públicos, las operaciones de urbanismo y el desvío de fondos públicos a los partidos. El trabajo más general sobre la corrupción en España durante el periodo reciente es el de Villoria y Jiménez (2012). Estos autores miden la amplitud de la corrupción con indicadores objetivos (como estadísticas judiciales de denuncias por corrupción, investigaciones abiertas y sentencias dictadas) y subjetivos (datos de encuestas de opinión). Una conclusión interesante de su trabajo es que la corrupción en España es política más que administrativa<sup>13</sup>, en una proporción que ellos estiman de 100 a 1. Otros

---

11. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

12. El recorrido de los índices va desde 0, percepción de país muy corrupto, a 100, percepción de ausencia de corrupción.

13. Villoria y Jiménez (2012: 115) definen como política la corrupción “en la que están implicados responsables políticos”, y administrativa, la corrupción en la que los implicados son “funcionarios o empleados públicos.”

estudios, como el de Costas-Pérez *et al.* (2012) y el de Jiménez (2013), utilizan datos publicados por los diarios nacionales de mayor circulación para examinar el impacto electoral de los casos de corrupción urbanística y de enriquecimiento ilícito en el ámbito local durante la última década. Lo que muestra esta literatura es que la corrupción política en España crecía al mismo tiempo que aumentaban las subvenciones públicas que percibían los partidos.

Aunque la evidencia empírica mencionada aquí es parcial y poco sistemática, no es posible aportar pruebas estadísticas más robustas por falta de datos primarios fiables sobre la financiación privada de los partidos y los casos de corrupción política. Resulta claro, sin embargo, que la información conocida está lejos de sugerir que exista una correlación negativa entre la financiación pública de los partidos y la corrupción política. Por el contrario, una y otra parecen haber aumentado en paralelo en las tres últimas décadas.

## LA REGULACIÓN DE LAS DONACIONES POLÍTICAS

Las donaciones para el gasto ordinario y las campañas electorales se interpretan en la teoría de la elección racional como una inversión que busca influir sobre los partidos o candidatos que cuando alcanzan el poder están en condiciones de proporcionar ventajas especiales (Palda, 1992; Stratmann, 1998; Lott, 2000; Abrams y Settle, 2004; para un punto de vista diferente, Ansolabehere *et al.*, 2003). En este artículo entendemos el intercambio de ventajas especiales por donaciones como corrupción *quid pro quo*<sup>14</sup>. Si lo que nos preocupa es la compra de influencia política, resulta secundario que el dinero se destine a la financiación de los partidos o a aumentar el patrimonio de los cargos públicos que otorgan las ventajas. La comisión parlamentaria que investigó a mediados de los años noventa en España la financiación irregular de los partidos, escuchó numerosos testimonios de prácticas de obtención de fondos que encajan en este concepto de corrupción política (Congreso de los Diputados, 1994, 1995).

Un objetivo de las leyes que regulan la financiación de los partidos es frenar esta clase de corrupción estableciendo límites sobre la cuantía de las donaciones y los agentes que pueden efectuarlas. Por ejemplo, las leyes de 2007 y 2012 no permiten que las donaciones de individuos y empresas para gastos ordinarios de los partidos superen los 100.000 euros anuales a precios de 2007 (150.000 euros si el receptor es una fundación vinculada a un partido). Las donaciones no pueden ser anónimas, exigiéndose la identificación plena del donante y el depósito de las cantidades en una cuenta bancaria especial. Al igual que en la ley de 1987, los partidos no pueden aceptar donaciones de organismos, entidades

---

14. Definir la corrupción política presenta no pocos problemas (Nye, 1967; Kurer, 2005; Andersson y Heywood, 2009). Lo que se entiende por comportamiento corrupto de los representantes electos y cargos de designación política se extiende desde los actos contrarios a la ética del servicio público a la toma de decisiones ilegales a cambio de una ganancia privada. El concepto de corrupción política que utilizamos en este trabajo es similar al de Rose-Ackerman (1999), Sandholtz y Koetzle (2000) y Kunicová y Rose-Ackerman (2005).

y empresas públicas o que tengan contrato vigente con el sector público. Y se prohíbe también la subrogación de terceras personas en el pago de las deudas de un partido.

Las leyes que establecen estos requisitos contienen, sin embargo, excepciones y lagunas que facilitan su elusión. En general hay pocos motivos para esperar que las normas de financiación política tengan efectos apreciables sobre los recursos que el sector privado de la economía transfiere a los partidos. Los individuos y los grupos afectados por una ley no se limitan a cumplirla al pie de la letra, sino que suelen reaccionar a la estructura de incentivos implícita en su articulado. Esto significa que antes o después descubren sus puntos débiles y aprenden a explotarlos, reemplazando las donaciones reguladas por otras que no lo están. Este efecto sustitución de los canales por los que el sector privado transfiere recursos a los partidos es lo que Issacharoff y Karlan (1999) denominan la “cualidad hidráulica” del dinero político.

Ocurre con frecuencia que el mismo régimen regulador que prohíbe algunas transferencias a los partidos permite otras parecidas que limitan el alcance de las disposiciones legales o facilitan las escapatorias. Por ejemplo, el límite de 100.000 euros por año a precios constantes, que fija la ley de 2007, no se aplica a las donaciones de inmuebles, a la venta de activos a precios inferiores al de mercado, a la concesión de créditos en términos ventajosos o a la prestación gratuita de servicios profesionales. Asimismo, la prohibición de donar que pesa sobre las empresas que contratan con el sector público durante el periodo de vigencia del contrato no afecta a las donaciones que se hagan antes de que el contrato se firme o una vez que haya finalizado. Tampoco se prohíben las donaciones procedentes de empresas que se dedican a la promoción o construcción de viviendas, aunque este es un sector donde los intercambios *quid pro quo* son habituales. La nueva regulación difícilmente va a dificultar, por tanto, que el dinero del sector privado llegue a la política, aunque cabe esperar que influya sobre las vías empleadas para transferirlo.

La cancelación de deudas bancarias es, como las donaciones, un medio de financiar el gasto de los partidos. Un medio tradicionalmente opaco porque la ley de 1987, que no consideraba las cancelaciones de deuda como una fuente regular de ingresos, no obligó a los partidos ni a las entidades de crédito a informar sobre estas operaciones al Tribunal de Cuentas. Tal vez por este motivo, el contraste entre las cifras de cancelaciones de deudas que figuran en los informes del Tribunal de Cuentas y las proporcionadas por los medios de comunicación son mucho más acusadas para esta fuente de ingresos que para las donaciones convencionales. La ley de 2007 puso fin a esta situación al obligar a los partidos a informar al Tribunal de Cuentas y al Banco de España de cualquier acuerdo con las entidades de crédito que afectara a sus deudas financieras.

La regulación de estas deudas fue un asunto controvertido durante el debate de la última reforma. En la tramitación parlamentaria de la ley de 2007, el PP presentó una enmienda para que las cancelaciones de deudas financieras estuvieran sujetas a los mismos límites que una donación normal (Congreso de los Diputados, 2006: 85). La enmienda se rechazó entonces por iniciativa del PSOE, que contó con el apoyo de otros partidos. Cinco años después, la mayoría parlamentaria del PP permitió que la ley de 2012 fijara para las

cancelaciones de deudas financieras el mismo techo que para las demás donaciones. Por tanto, los partidos pueden beneficiarse de condonaciones de hasta 100.000 euros a precios constantes por año y entidad crediticia. Esta equiparación de tratamiento resulta coherente con el objetivo declarado de la reforma de prevenir la dependencia de los partidos del dinero de los grupos de interés, porque no hay motivos para esperar que la influencia política del sector financiero sea más benéfica para la sociedad que la de otros grupos económicos.

El punto de vista que sostiene que las donaciones de las empresas favorecen a los partidos de la derecha no se corresponde con lo que declaran los dos partidos mayoritarios en España en los estados contables que remiten al Tribunal de Cuentas. Si consideramos las cancelaciones de deudas bancarias como donaciones, dado que funcionalmente lo son, durante el periodo 1995-2007, el PP declaró ingresos por ambos conceptos de unos 49 millones de euros a precios constantes de 2007, en tanto que el PSOE (incluido el PSC) declaró unos 50 millones, según la información que muestra el cuadro 3<sup>15</sup>. La diferencia más interesante entre las dos formaciones políticas reside en que el PP recibió como cancelación de préstamos el 5% de los ingresos totales por ambos conceptos mientras que la cifra para el PSOE fue del 60%. Hay que tener presente, sin embargo, que los datos sobre las cancelaciones de deudas financieras son particularmente poco fiables, porque la ley de 1987 no obligó a los partidos a informar de los acuerdos con las entidades de crédito sobre la renegociación de sus deudas.

### CUADRO 3.

DONACIONES Y CONDONACIONES DE DEUDAS FINANCIERAS<sup>16</sup> DECLARADAS POR EL PP Y EL PSOE\*  
(MILES DE EUROS A PRECIOS DE 2007). PERIODO 1995-2007

Año	Condonación de deudas		Condonación de deudas	
	Donaciones al PP	financieras al PP	Donaciones al PSOE	financieras al PSOE
1995	1.430	-	119	-
1996	3.408	2.445	-	131
1997	2.167	98	8	12.983
1998	2.357	-	749	7.549
1999	4.806	-	1.051	-

15. Para que las cantidades de los distintos años sean homogéneas en términos del poder de compra del dinero, hemos transformado los valores a precios corrientes que figuran en los informes anuales del Tribunal de Cuentas en valores a precios de 2007. No hemos aplicado, sin embargo, ninguna tasa de descuento temporal a las cantidades anuales.

16. Las cifras de condonaciones de deudas que proporciona el Tribunal de Cuentas en sus informes anuales proceden de las contabilidades de los partidos y corresponden a los importes que los partidos han regularizado como ingresos. El Tribunal de Cuentas advierte que en algunos casos no están contabilizados todos los ingresos devengados y en otros no se ha dispuesto de la información suficiente para determinar los importes condonados, que, según los medios de comunicación, han sido muy superiores a las cifras que ofrecen los partidos.

## CUADRO 3.

DONACIONES Y CONDONACIONES DE DEUDAS FINANCIERAS DECLARADAS POR EL PP Y EL PSOE\*(MILES DE EUROS A PRECIOS DE 2007). PERIODO 1995-2007 (CONT.)

Año	Donaciones al PP	Condonación de deudas financieras al PP	Donaciones al PSOE	Condonación de deudas financieras al PSOE
2000	3.772	-	665	-
2001	3.878	-	916	103
2002	3.543	-	659	-
2003	4.699	-	1.917	-
2004	4.166	-	1.509	7.869
2005	3.706	-	2.220	-
2006	3.830	-	1.128	1.723
2007	4.975	-	2.005	-
Total**	46.437	2543	12.946	30.358

Fuente: *Tribunal de Cuentas (varios años)*.

(\*) Incluye las donaciones y condonaciones de deudas bancarias del PSC.

(\*\*) Suma simple de las cantidades anuales, no la de sus valores presentes.

(-) Significa que los partidos no declararon ingresos por donaciones o cancelaciones de deudas bancarias.

En resumen, la nueva reforma aumenta la transparencia de las donaciones políticas, respecto a la regulación precedente, al eliminar las aportaciones anónimas y obligar a los partidos a informar sobre las condonaciones de deudas financieras. Pero hay pocos motivos para esperar que estas medidas frenen los acuerdos *quid pro quo* en el sector público. Los agentes económicos pueden recurrir a numerosos subterfugios y lagunas legales para que el dinero que invierten en las actividades de búsqueda de rentas llegue a los partidos.

Hay que destacar, por último, que el comportamiento habitual observado en España por los partidos políticos ha consistido en rehuir la responsabilidad por los casos de corrupción que les afectan (Maravall, 2003: 38-44, 147-150). Cuando los portavoces de los partidos hablan de la financiación irregular de los partidos o del enriquecimiento ilícito de algunos cargos públicos, los consideran hechos aislados que hay que erradicar (Congreso de los Diputados, 2005: 5744-5755). Pero lo que dicen no se corresponde con lo que hacen. Es, por ejemplo, significativo que los partidos no hayan querido conceder al Tribunal de Cuentas capacidad para investigar a las empresas que pueden estar relacionadas con su financiación oculta. Y también lo es que la reforma del código penal del año 1995, al reducir los periodos de prescripción para los delitos relacionados con la financiación irregular, como la falsedad documental y el cohecho, permitiera que políticos acusados de estos delitos se beneficiaran de la extinción anticipada de la responsabilidad penal<sup>17</sup>.

17. Este fue el caso de los procesados por las facturas falsas del grupo Filesa, que afectó al PSOE, y del cohecho en las obras del túnel de Sóller, en el que estuvieron involucrados cargos públicos del PP de las Islas Baleares.

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS

Que las leyes de financiación política no limiten la capacidad del sector público para crear y distribuir rentas no impide que puedan obstaculizar la financiación irregular de los partidos exigiendo la transparencia de sus ingresos. En este apartado vamos a ver que el procedimiento de rendición de cuentas que establece la nueva reforma no parece pensado para lograr este objetivo. De hecho, la delimitación del ámbito al que se extiende la fiscalización del Tribunal de Cuentas permite a los partidos dificultar la detección de las actividades sospechosas de búsqueda de rentas. Las leyes de 2007 y 2012 no obligan, por ejemplo, a integrar en las cuentas anuales que rinden los partidos las operaciones financieras de sus sedes locales, donde las oportunidades de corrupción *quid pro quo* son abundantes por decisiones políticas, como las adjudicaciones de contratos públicos, los planes de urbanismo y las licencias de obras.

También queda exenta de la obligación de rendir cuentas la actividad financiera de los grupos institucionales de los partidos políticos en las cámaras representativas, como el Parlamento Europeo, las Cortes Generales, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones y otros entes). El conjunto de estos grupos recibió en 2007 el 65% de las ayudas públicas concedidas a los partidos (Tribunal de Cuentas, 2012: 21). A estas excepciones hay que añadir la no integración en la contabilidad de los partidos de las cuentas de las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos<sup>18</sup>.

Unas obligaciones contables tan incompletas como las descritas no son compatibles con la transparencia y publicidad en la financiación de los partidos que las leyes de 2007 y 2012 proclaman en sus exposiciones de motivos. Como tampoco protegen el derecho de los votantes a estar informados del dinero que llega a los partidos y del empleo que estos le dan. Además, los estados contables que los partidos entregan al Tribunal de Cuentas, por su heterogeneidad y alto nivel de agregación, tienen escaso valor informativo para los votantes. Y el notable retraso con el que se hacen públicos limita aún más su utilidad. El retraso es atribuible en buena medida a los pocos recursos de personal que se asignan a fiscalizar las contabilidades de los partidos. Esta es una cuestión que la reforma no aborda, aunque está lejos de ser un problema menor porque tiene dos consecuencias importantes. La primera es que cuando el retraso supera los cinco años desde el cierre del ejercicio presupuestario puede dar lugar a la prescripción de los delitos que se hayan podido cometer en la financiación de los partidos. La segunda, que, como la identidad de los donantes y las cantidades donadas no se revela hasta que se hace público el informe del Tribunal de Cuentas, el retraso en la emisión de los informes priva a los votantes del derecho a conocer quién financia a los partidos que piden su voto en las elecciones.

---

18. El informe del Tribunal de Cuentas del año 2007 es el primero que incluye una cierta fiscalización de las fundaciones vinculadas orgánicamente a los partidos que cuentan con representación en las Cortes Generales. La ley de 2007 establece que las donaciones a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos están sujetas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas. La ley de 2012 amplía la fiscalización a todos los recursos, públicos y privados, que reciban las fundaciones políticas.

Parece poco probable que este deficiente régimen de control se deba a la ignorancia del regulador, dada la identidad que existe en este caso entre regulador y regulado. Los partidos disponían, además, de varias recomendaciones del Tribunal de Cuentas (Tribunal de Cuentas, 2004: 177-182) y del Grupo de Estados contra la Corrupción, un órgano del Consejo de Europa (Group of States Against Corruption, 2009: 22-23), dirigidas a corregir los defectos observados en el procedimiento de rendición de cuentas de la ley de 1987. De manera que los fallos y lagunas que contienen en esta materia las nuevas leyes pueden considerarse defectos de construcción pensados para obstaculizar el conocimiento de las actividades que los partidos prefieren mantener ocultas.

Actividades que cuando llegan a conocerse es gracias a las investigaciones de los jueces y de los medios de comunicación. En la práctica, la información que procede de estas fuentes se ha convertido en un factor efectivo de disuasión de los comportamientos corruptos, al elevar el coste personal que comporta la publicidad para quienes incurren en ellos. Ambas fuentes de información cumplen, además, la importante función social de permitir que los votantes castiguen en las urnas a los políticos implicados en actividades corruptas que se presentan a la reelección.

En resumen, con el sistema de control que establece la nueva reforma, el Tribunal de Cuentas solo puede verificar de manera independiente las subvenciones públicas que reciben los partidos. Para el resto de los ingresos depende de la información que los propios partidos le quieran proporcionar.

## CONCLUSIONES

De los argumentos a favor de las subvenciones públicas a los partidos, las reformas de la financiación política emprendidas en España han destacado la conveniencia de evitar que los partidos dependan de los grupos económicos que buscan obtener ventajas especiales del poder político. Los datos disponibles muestran que una consecuencia de esas reformas es que los partidos costean un elevado porcentaje de su gasto con fondos públicos. Los datos disponibles no indican, sin embargo, que el predominio de la financiación pública haya servido para reducir la influencia del dinero interesado.

Este resultado se puede atribuir a que las leyes de financiación de los partidos no limitan la capacidad del sector público para crear y distribuir rentas ni han alterado de modo significativo los incentivos de los partidos para beneficiarse de esa capacidad. Para los representantes políticos y cargos públicos que toman decisiones en cualquier ámbito territorial, el cobro de comisiones a cambio de las ventajas que otorgan a algunas empresas y grupos de interés es el medio principal del que disponen para monetizar el poder que alcanzan con las elecciones. Las lagunas sobre las donaciones privadas y la falta de control sobre las cuentas de los partidos en España permiten albergar pocas esperanzas sobre la eficacia de la última reforma para frenar las actividades de búsqueda de rentas y la financiación irregular de los partidos.

La tesis de este trabajo es que la autorización por la reforma de 2007-2012 de nuevas subvenciones para el gasto corriente de los partidos no va a reducir los intercambios *quid pro quo*, como tampoco lo hicieron las reformas anteriores. Una mayor financiación pública hace más fácil, sin embargo, que los cargos públicos desvíen hacia su enriquecimiento personal fondos que con menores recursos públicos para costear el gasto se destinarían a la tesorería de los partidos. Este es un efecto perverso de las subvenciones a los partidos del que la literatura académica, hasta donde nosotros sabemos, no se ha ocupado.

### Referencias

- Abrams, Burton A. y Russell F. Settle. 2004. "Campaign Finance Reform: A Public Choice Perspective", *Public Choice*, 120: 379-400.
- Andersson, Staffan y Paul Heywood. 2009. "The politics of perception: Use and abuse of Transparency International approach to measuring corruption", *Political Studies*, 57: 746-767.
- Ansolabehere, Stephen, John M. de Figueiredo y James M. Snyder. 2003. "Why Is There So Little Money in U.S. Politics", *Journal of Economic Perspectives*, 17: 105-130.
- Artés, Joaquín y Enrique García Viñuela. 2006. "Campaign Spending and Office-Seeking Motivations: An Empirical Analysis", *Public Choice*, 133, 2007: 41-55.
- Barrio, Astrid, Oscar Barberá y Juan Rodríguez Teruel. 2011. "The evolution of party funding reform in Spain (1976-2011)", ponencia presentada en el congreso anual de la International Political Science Association, Sao Paulo 2011.
- Baumol, William. 1990. "Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive". *Journal of Political Economy*, 98: 893-921.
- Boletín Oficial del Estado. 2002. "Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos", 21 de agosto de 2002, Suplemento: 5-12.
- Burnell, Peter. 1998. "Money and Politics in Emerging Democracies", en Peter Burnell y Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester: Manchester University Press, 1-21.
- Casas Zamora, Kevin. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester: ECPR Press.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2005. Barómetro de diciembre de 2005 (estudio 2618), Madrid: CIS.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2013. Barómetro de octubre de 2013. Estudio 3001, Madrid: CIS.
- Clift, Ben y Justin Fisher. 2004. "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain", *Party Politics*, 10: 677-699.
- Clift, Ben y Justin Fisher. 2005. "Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The Effectiveness and unintended consequences of Party Finance Reform in France and Britain", *French Politics*, 3: 234-257.

- Congreso de los Diputados. 1987. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Pleno y Diputación Permanente*, número 29 (Debate Parlamentario, 11 de febrero de 1987).
- Congreso de los Diputados. 1994. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comisiones*, 28 de noviembre de 1994.
- Congreso de los Diputados. 1994, 1995. *Diario de Sesiones: Comisiones*, números 350, 361, 371, 375, 377, 387, 390, 402, 405, 406 y 430 (Comparecencias ante la Comisión Parlamentaria sobre Financiación de los Partidos Políticos).
- Congreso de los Diputados. 2005. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comisiones*, 27 de septiembre de 2005.
- Congreso de los Diputados. 2006. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B: Proposiciones de Ley*, 29 de junio de 2006.
- Congreso de los Diputados. 2012. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comisiones*, 129, sesión celebrada el 20 de junio de 2012.
- Costas-Pérez, Elena, Albert Solé-Ollé y Pilar Sorribas-Navarro. 2011. "Corruption scandals, press reporting and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28: 469-484.
- Del Castillo, Pilar. 1985. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Del Castillo, Pilar. 1989. "The Financing of Spanish Political Parties", en Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press, 172-199.
- Del Castillo, Pilar. 1992. "La financiación de los partidos políticos", *Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, 1.
- Del Castillo, Pilar. 1994. "Problems in Spanish Party Financing", en Alexander, Herbert E. y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance among Democracies*, Boulder, Colorado: Westview Press, 97-104.
- European Commission. 2005. Eurobarometer 64.2
- European Commission. 2012. *Corruption*. Special Eurobarometer 374.
- Ewing, Keith. 2007. *The Cost of Democracy: Party funding in Modern British Politics*, Oxford: Hart Publishing.
- García Viñuela, Enrique y Joaquín Artés. 2008. "Reforming Electoral Finance in the Nineties: A Case Study of Spain", *European Journal of Law and Economics*, 25: 177-190
- García Viñuela, Enrique y Carmen González de Aguilar. 2011. "Reforming party finance in Spain", *International Journal of Iberian Studies*, 24: 3-16.
- Gillespie, Richard. 1998. "Party Funding in a New Democracy: Spain", en Burnell, Peter and Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester: Manchester University Press, 73-93.
- Group of States Against Corruption. 2009. *Evaluation Report on Spain: Transparency of Party Funding*, Council of Europe, Strasbourg.
- Heywood, Paul .1995. "Sleaze in Spain", *Parliamentary Affairs*, 48: 726-737.

- Heywood, Paul. 1996. "Continuity and Change: Analysing Political Corruption in Modern Spain", en Little, W. y E. Posada-Carbó (eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America*. Basingstoke, UK: Macmillan, 115-136.
- Hopkin, Jonathan .2004.: "The Problem with Party Financing: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics", *Party Politics*, 10: 627-651.
- Issacharoff, Samuel y Pamela Parlan. 1999. "The Hydraulics of Campaign Finance Reform", *Texas Law Review*, 77: 1705-1738.
- Jiménez Sánchez, Fernando. 2007. "Escándalos de corrupción y defectos de la financiación de los partidos políticos en España: situación actual y propuestas", *Studia Politicae*, 12: 67-90.
- Jiménez, Juan Luis. 2013. "Corrupción local en España", *Cuadernos Económicos de ICE*, 85: 23-41.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1995. "Changing models of party organization: the emergence of the cartel party", *Party Politics*, 1: 5-28.
- Koß, Michael. 2011. *The politics of party funding: State funding of political parties and party competition in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Krueger, Anne. 1974. "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, 64: 291-303.
- Kunicová, Jana y Susan Rose-Ackerman. 2005. "Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption", *British Journal of Political Science*, 35: 573-606.
- Kurer, Oscar. 2005. "Corruption: an alternative approach to its definition and measurement", *Political Studies*, 53: 222-239.
- Lambsdorff, Johann. 2003. "How corruption affects productivity", *Kyklos*, 56: 457-474.
- Lott, John. 2000. "A Simple Explanation for Why Campaign Expenditures are Increasing: The Government Is Getting Bigger", *Journal of Law and Economics*, 43: 359-393.
- Mair, Peter e Ingrid van Biezen. 2001. "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000", *Party Politics*, 7: 5-21.
- Mac Chesney, Fred S. 1997. *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction and Political Extortion*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mac Chesney, Fred S. 2002. "'Pay to Play' Politics Examined, with Lessons to Campaign Finance Reform", *Independent Review*, 6: 345-364.
- Maravall, José María. 2003. *El control de los políticos*, Madrid: Taurus.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110: 681-712.
- Mauro, Paolo. 1998. "Corruption and the composition of government expenditure" ., *Journal of Public Economics*, 69: 263-279.
- Nye, Joseph. 1967. "Corruption and political development: A cost-benefit analysis", *American Political Science Review*, 61: 417-427.
- Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Palda, Philip. 1992. "The Determinants of Campaign Spending", *Economic Inquiry*, 30: 627-638.
- Pérez Francesch, Joan Lluís. 2009. "La financiación de los partidos políticos en España: Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva ley orgánica 8/2007, de 4 de Julio", *Papers*, 92: 249-271.
- Posner, Richard. 1975. "The social costs of monopoly and regulation", *Journal of Political Economy*, 83: 807-827.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and government: Causes, consequences and reform*, New York: Cambridge University Press.
- Samuelson, Paul. 1954. "The pure theory of public expenditure", *Review of Economic Studies*, 36: 378-389.
- Sandholtz, Wayne y William Koetzle. 2000. "Accounting for corruption: Economic structure, democracy and trade", *International Studies Quarterly*, 44: 31-50.
- Scarrow, Susan. 2004. "Explaining political finance reforms: competition and context", *Party Politics*, 10: 653-675.
- Scarrow, Susan. 2007. "Political finance in comparative perspective", *Annual Review of Political Science*, 10: 193-210.
- Sitkoff, R. H. 2002. "Corporate Political Speech, Political Extortion and the Competition for Corporate Charters", *University of Chicago Law Review*, 69: 1103-1166.
- Stratmann, Thomas. 1998. "The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything", *Journal of Law and Economics*, 41: 85-113.
- Tanzi, Vito y Hamid Davoodi. 1997. "Corruption, public investment, and growth", *IMF Working Paper* 97/139.
- Tollison, Robert. 1982. "Rent-seeking: A survey", *Kyklos*, 35: 575-602.
- Tribunal de Cuentas (varios años): *Informe de Fiscalización de la contabilidad de los Partidos Políticos*, Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tribunal de Cuentas. 2004. *Informe de Fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos, Ejercicio 2001*, Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tribunal de Cuentas. 2012. *Informe de Fiscalización de los estados contables del ejercicio de 2007 de los Partidos Políticos y de las donaciones percibidas por las Fundaciones vinculadas orgánicamente. Ejercicio 2007*, Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft", *Western Economic Journal*, 5: 224-232.
- Van Biezen, Ingrid. 2004. "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 10: 701-722.
- Villoria, Manuel y Fernando Jiménez. 2012. "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138: 109-134.
- Von Arnim, Hans Herbert. 1993. "Campaign and Party Finance in Germany", en Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press, 201-218.

Wei, Shang-Jin. 2000. "How taxing is corruption on international investors", *Review of Economics and Statistics*, 82: 1-11.

Presentado para evaluación: 11 de noviembre de 2013

Aceptado para publicación: 10 de enero de 2014

ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA, Universidad Complutense de Madrid

garciavi@ucm.es

Profesor de Economía Pública en la Universidad Complutense de Madrid. Sus intereses de investigación incluyen la financiación de los partidos y las elecciones, las campañas electorales y el comportamiento de los votantes.

CARMEN GONZÁLEZ DE AGUILAR, Universidad Complutense de Madrid

caguilar@ucm.es

Profesora de Economía del Sector Público. Sus intereses de investigación son el trabajo de la mujer, la fiscalidad de las empresas y la financiación de los partidos.

---

# Problemas y soluciones para la construcción de bases de datos de políticos<sup>1</sup>

*Problems and solutions in the building of databases on politicians*

*Xavier Coller*

Universidad Pablo de Olavide  
xaviercoller@upo.es

*Andrés Santana*

Universidad Carlos III  
asantana@march.es

*Antonio M. Jaime*

Universidad de Málaga  
amjaime@uma.es

## **Resumen**

Este artículo explicita los problemas metodológicos y técnicos que aparecen cuando se construye una base de datos sobre políticos que ocupan un puesto institucional de representación (alcaldías, concejalías, escaños parlamentarios). Tomando como ejemplo una base de datos sobre políticos autonómicos españoles (1980-2011), se discuten los criterios utilizados y las soluciones escogidas ante retos diversos: parsimonia, deseabilidad social, multicolinealidad futura, control de la temporalidad, ajuste a los resultados electorales, nivel de información y ciclos electorales. Se aportan algunos de los datos obtenidos y se relacionan con

- 
1. Miembros del grupo de investigación Democracia y Autonomías: Sociedad y Política (DASP: <http://www.upo.es/democraciayautonomias>). Esta nota no habría sido posible sin la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología al proyecto “La élite política autonómica en la España democrática (1980-2005)” (BSO2003-02596) y al proyecto “Conflicto y consenso parlamentario. El caso de la España de las autonomías (1980-2010)”. (CSO2008-02525).

preguntas de investigación sobre la élite política que pueden ser respondidas con el análisis sistemático de una base de datos.

*Palabras clave:* bases de datos, metodología, élites políticas, análisis de supervivencia, parsimonia, deseabilidad social, multicolinealidad, ciclos electorales.

#### **Abstract**

This article spells out the methodological and technical problems that arise when building a database on politicians holding a position in representative institutions. Using the example of an existing database of Spanish MPs (1980-2011), the authors discuss the criteria they have used and the solutions applied to solve several challenges: parsimony, social desirability, multicollinearity, temporality control, adjustment to electoral results, level of information, and electoral cycles. Some descriptive statistics related to the data as well as research questions regarding political elites are also put forward.

*Keywords:* databases, methodology, political elites, survival analysis, parsimony, social desirability, multicollinearity, electoral cycles.

## INTRODUCCIÓN

Muchos aspectos de las élites políticas son aún poco conocidos para las ciencias sociales. Un aspecto relevante sobre el que se ha avanzado bastante es el de su perfil social en periodos concretos, como evidencian desde el estudio pionero de Lasswell y Sereno (1947), entre otros, los trabajos sobre parlamentos diversos (Suleiman, 1986), el italiano (Sartori, 1963), el británico (Norris y Lovenduski, 1995), el francés (Dogan, 1967), los países nórdicos (Damgaard, 1994; Esaiasson y Holmberg, 1996), los de Europa del Este (Best y Becker, 1997) o los de Europa en su conjunto (Best y Cotta, 2000; Cotta y Best, 2007). En España, se conocen aspectos diversos del perfil de los miembros del Gobierno (Rodríguez, 2010; Linz *et al.*, 2003), de los diputados del Congreso en distintos periodos (EDP, 1977; Linz *et al.*, 2000; Morán, 1989; Valiente *et al.*, 2003; Jerez *et al.*, 2013) o de los europarlamentarios (Martínez y Méndez, 2000).

La creación de los parlamentos autonómicos desde 1980 ha consolidado una élite política nueva que cada vez tiene más relevancia para la vida de la ciudadanía, pero de la que tenemos todavía un conocimiento fragmentado y de la que todavía desconocemos muchas facetas<sup>2</sup>: ¿quiénes y cómo son?, ¿son parecidos a la sociedad que los elige? ¿existen tendencias profesionalizantes? (perfil social y su evolución), ¿cómo y por qué son seleccionados para participar en las listas electorales? (criterios de los *selectorados*), ¿por qué quieren estar en política? (motivaciones), ¿cuáles son sus esquemas cognitivos? (creencias y actitudes), ¿qué hacen en los parlamentos y cómo lo hacen? (producción legislativa y control del gobierno). La

2. Hay estudios que se centran en una comunidad autónoma y un periodo concreto, como los casos de Andalucía (Morata, 2004; Collier *et al.*, 2011, 2013), Aragón (Jerez y Morata, 1995), Canarias (Sánchez, 2004), Cataluña (Pitarch y Subirats, 1982; Calvet, 1999; Miley, 2006; Verge, 2009, 2011), Navarra (Feliu, 2005), o Valencia (Sevilla, 1997; Collier, 1999). Algunos tienen una naturaleza comparada o abarcan ámbitos más amplios (Genieys, 1998; Roig, 2002; Collier *et al.*, 2008). Véase también el monográfico de *Pôle Sud* (nº 33 de 2010).

respuesta a varios de estos interrogantes requiere el uso de técnicas de encuesta, pero es posible recurrir a la información disponible en la red o en publicaciones diversas para construir una base de datos de políticos que permita responder satisfactoriamente a algunas de estas preguntas al objeto de realizar contribuciones relevantes a las ciencias sociales en tres aspectos.

Primero, la evolución de la estructura social de los parlamentos planteando cuestiones de hecho: ¿cuántas mujeres entran en los parlamentos y de la mano de qué partidos o en qué momentos?, ¿constituyen nuestros representantes una submuestra de los “mejor preparados” en términos de sus niveles educativos?, ¿qué perfiles profesionales dominan el ejercicio de la política?, ¿se mantienen las fuentes de reclutamiento clásicas de la izquierda y la derecha?, ¿cuál es la proporción y el perfil de los parlamentarios sin ninguna profesión? y, en consecuencia, ¿qué riesgo de oligarquización existe en las cámaras y la política? De esta manera, se observa también el efecto de los “selectorados” en el reclutamiento y selección del personal parlamentario. Que haya más o menos mujeres en un Parlamento, más o menos jóvenes o más o menos alcaldes y concejales es, en buena medida, el resultado de las decisiones de quienes deciden quién va en las listas electorales y en qué posición<sup>3</sup>.

Segundo, la distancia social entre las Cámaras y la sociedad que las elige para debatir la concepción “descriptiva” (Pitkin, 1967) o microcósmica (Norris y Lovenduski, 1995: 94) de la representación y estudiar el grado de permeabilidad de los parlamentos<sup>4</sup>. Probablemente, en la distancia entre políticos y sociedad pueda radicar una parte de la explicación de la desafección hacia la política que estudian diversos autores (Montero *et al.*, 1998; Torcal *et al.*, 2003). El grito de “no nos representan” proferido por el movimiento de los indignados y dirigido a parlamentarios de todo signo nos da una pista sobre esta situación. Tercero, la profesionalización de los políticos a través del análisis del binomio rotación-estabilidad de las Cámaras. Este análisis permite, además, averiguar las circunstancias que condicionan la probabilidad de que cada diputado siga en el Parlamento (supervivencia).

El estudio de estos asuntos se puede hacer de maneras diversas, pero la más clásica y comprensiva es a través de la construcción de bases de datos en las que se registre información básica sobre los parlamentarios. En este trabajo se detallan los dilemas metodológicos a los que se enfrentan los investigadores en esta tarea y se ilustran las soluciones adoptadas con las decisiones tomadas para construir la base de datos denominada “Bapolau”<sup>5</sup>, en la que se ha recogido información sobre los 5.353 diputados autonómicos que han ocupado alguno de los

---

3. La composición de los parlamentos es el resultado de cuatro microdecisiones. Primero, las de quienes deciden postularse o aceptar un puesto en las listas. Segundo, las de quienes deciden quién va en las listas y en qué lugar (los *selectorados*). Tercero, la agregación de las de los votantes (mediadas por factores del sistema electoral como por el tamaño de la circunscripción, la barrera electoral y la fórmula d'Hondt). Cuarto, las de los diputados que deciden permanecer en la asamblea o abandonarla.

4. A tal efecto, se puede utilizar el índice de desproporción social (IDS) que, en cierta medida, mide la distancia social recorrida por algunos ciudadanos en el viaje a la política (Sartori *et al.*, 1963: 317) y permite validar o reformular la ley de desproporción creciente (Putnam, 1976: 33). El IDS está basado en el índice de sesgo electoral elaborado por Norris y Lovenduski (1995: 96) a partir de los trabajos de Ross (1944). Véase Collier (2008) para la aplicación del índice a España.

5. Bapolau es una base de datos inscrita en el registro de la propiedad intelectual con el expediente SE-244-14.

9.664 escaños sujetos a competencia electoral en las 17 autonomías desde la restauración de la democracia en España hasta las elecciones autonómicas de 2011, con la única excepción de los parlamentarios elegidos el 25 de mayo de 2003 en la Comunidad de Madrid<sup>6</sup>. En este artículo se da cuenta de los problemas que han encontrado los investigadores para construir una base de datos operativa y de las soluciones adoptadas para que otros investigadores/as puedan reflexionar al respecto. En primer lugar, se presenta la estructura y las fuentes de información necesarias para construir bases de datos de representantes y se muestran los retos enfrentados. Posteriormente, se trata el problema del tiempo y la solución adoptada. El análisis de los dilemas específicos que plantea cada variable sirve para abordar las alternativas consideradas y las soluciones adoptadas en comparación con las que se han aplicado en otras investigaciones.

## CONDICIONES, ESTRUCTURA Y PROBLEMAS CON LAS FUENTES

Toda base de datos suele recopilar información básica de los sujetos (individuos, países, organizaciones, etc.) cumpliendo cuatro requisitos básicos. Primero, que la información sea recuperable rápidamente. Segundo, que esté estructurada de manera funcional para operar con ella utilizando artefactos estadísticos (índices, correlaciones, regresiones, etc.). Tercero, que la base de datos permita la comparación sistemática, ya sea entre individuos o grupos de ellos (por ejemplo, hombres y mujeres, países ricos o países pobres), entre territorios o entre momentos temporales. Cuarto, que la estructura de la base de datos sea parsimoniosa aunque, como indican King, Keohane y Verba (2000), no tanto como para simplificar en exceso la realidad. El equilibrio entre parsimonia (especialmente a la hora de reducir o simplificar variables) y fidelidad a la información es crucial para mantener la funcionalidad de la base de datos para los análisis posteriores. Quinto, en la medida de lo posible, que la base de datos sea homologable con otras similares existentes a efectos de reforzar la comparabilidad.

Las bases de datos de representantes políticos deben contener información sobre cuatro dimensiones básicas para poder contribuir a las tres áreas indicadas (estructura social de los parlamentos, distancia social y evolución, y profesionalización). Primera, el perfil sociodemográfico de cada diputado: sexo, año de nacimiento, origen territorial, nivel de estudios y profesión. Segunda, la pertenencia a tres ámbitos institucionales: legislatura de la Cámara parlamentaria, autonomía y partido. En tercer lugar, la experiencia política, capturada a través de la participación en la política municipal (alcaldía o concejalías). En último lugar, la posición de liderazgo en dos áreas, el partido y la Cámara; para el liderazgo

---

6. Debido a un problema de incomparecencia de un diputado y una diputada, esta Asamblea no pudo elegir al presidente de la Comunidad en el plazo previsto por los estatutos, y solo duró de junio a noviembre de 2003. Los diputados de la Asamblea que vio la luz el 12 de noviembre eran prácticamente los mismos que los de la Asamblea precedente. La base de datos tampoco incluye los parlamentarios elegidos después de 2011, a saber, los elegidos en Andalucía y Asturias el 25 de marzo de 2012 y en Cataluña en octubre del mismo año.

en el partido se ha considerado la pertenencia a las ejecutivas de los niveles provincial, autonómico o nacional, y para el liderazgo en la Cámara o “hiperélite”, que configura el núcleo duro del poder político autonómico parlamentario, se ha tomado como *proxy* su pertenencia a la diputación permanente.

Las observaciones de la base de datos son los diputados. Hay una entrada o fila por cada diputado autonómico, independientemente del número de legislaturas de las que formó parte. Las variables sociodemográficas están recogidas por un único campo o columna para cada diputado. Se trata de variables “estáticas”, ya que no varían en el tiempo. Mientras que esto es obviamente adecuado para “sexo”, “año de nacimiento” y “origen territorial”, plantea problemas menores para “estudios” y “profesión” que serán analizados más adelante. El resto de variables son “dinámicas” puesto que se miden en cada periodo legislativo; es decir, se recogen en una columna por cada legislatura. En la tabla 1 se puede observar la estructura de la base de datos y el nivel de información obtenido.

TABLA 1.  
INFORMACIÓN OBTENIDA PARA BAPOLAU

Variable	Variabilidad	Información obtenida			
		Total (N)	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Sexo	Estática	5.353	100	100	100
Fecha de nacimiento	Estática	4.879	91,1	92,8	86,6
Origen territorial	Estática	4.922	91,9	93,2	88,6
Nivel de estudios	Estática	4.777	89,2	89,6	88,2
Profesión	Estática	4.866	90,9	91,5	89,3
Comunidad autónoma	Estática	5.353	100	100	100
Pertenencia a cada parlamento	Dinámica	9.664	100	100	100
Partido	Dinámica	9.664	100	100	100
Cargo local	Dinámica	9.664	100*	100*	100*
Cargo partido	Dinámica	9.664	100*	100*	100*
Hiperelite (diputación permanente)	Dinámica	5.353	100	100	100
Información completa	--	4.560	85,2	86,7	81

**Fuente.** Elaboración propia con los datos de Bapolau.

**Notas:** Variables estáticas: un único campo (columna) por cada diputado; variables dinámicas: una columna para cada legislatura. Total (N) y total (%) = número de casos con información sobre cada variable, y porcentaje sobre los 5.353 casos (en el caso de las variables estáticas) y sobre los 9.664 casos (en el caso de las variables dinámicas). Hombres (%) y mujeres (%) = porcentaje de hombres y de mujeres sobre los que se ha obtenido información, sobre los 3.932 diputados y las 1.421 diputadas. La última fila muestra información sobre los casos en los que se cuenta con información de todas las variables.

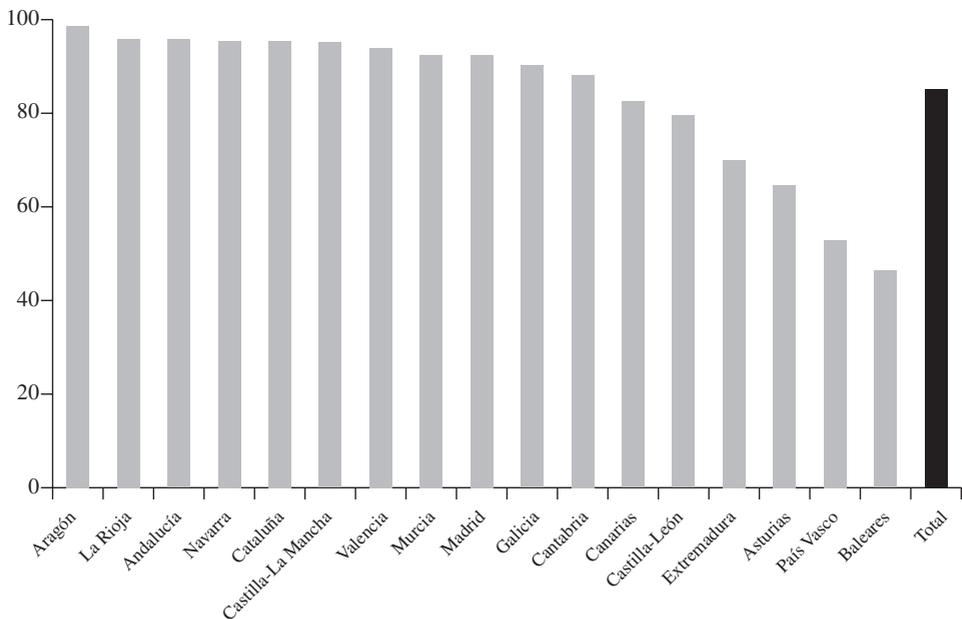
\* La obtención de información sobre las variables “cargo local” y “cargo de partido” es matizada más abajo.

Para el 85% de los diputados se dispone de información completa de todas las variables de la base de datos, como puede observarse en la tabla 1. Se tienen algunas carencias en las variables sociodemográficas excepto en el sexo. No obstante, el nivel de información

que se ha obtenido es elevado, ya que ronda el 90% sobre las variables sociodemográficas para el conjunto de los 5.353 diputados del periodo. Para el resto de variables, se dispone del 100% de la información con alguna matización. Para “cargo de partido”, se dispone de la información que se ha podido recoger de fuentes diversas (véase más abajo), asumiendo que siempre hay un margen de incertidumbre consistente en que puede haber diputados que hayan tenido puestos de liderazgo en sus partidos y cuyos nombres no aparezcan en las fuentes disponibles y, por tanto, no queden registrados en la base de datos. No obstante, creemos que Bapolau contiene información bastante completa sobre aspectos básicos de nuestras élites políticas, lo que permite hacer unos análisis fidedignos del conjunto de la población. Ahora bien, se observan algunas diferencias por género en cuanto a la información disponible (ver tabla 1), que son más llamativas en la variable de la fecha de nacimiento, y por comunidad autónoma, lo que hace que la información obtenida no sea territorialmente homogénea.

#### GRÁFICO 1.

##### INFORMACIÓN OBTENIDA PARA BAPOLAU, POR COMUNIDADES



Fuente: elaboración propia con los datos de Bapolau.

Nota: los datos en cada barra reflejan el porcentaje de casos con información sobre todas las variables. La última columna se refiere al total de 5.353 parlamentarios.

Según se aprecia en el gráfico 1, 11 comunidades están bastante por encima de la media en la obtención de información (85%) y en algunas, como Aragón (99%), la información es prácticamente completa. Sin embargo, en comunidades como Baleares (46%) y el País

Vasco (53%), la información sociodemográfica disponible es más escasa. Por ello, será conveniente aportar una nota de cautela en los análisis comparados. Sirva también este trabajo como llamada de atención a la comunidad académica para dirigir los esfuerzos a que los parlamentos faciliten esta información inocua.

El reto principal al que se enfrenta todo investigador para construir una base de datos similar a esta es la obtención de información, una tarea que suele ser laboriosa y estar sujeta a limitaciones en las variables que se pueden recopilar<sup>7</sup>. Así, casi en ningún país del mundo resulta posible contar con información sin duda interesante como la clase social de los parlamentarios; su pertenencia, cuando procediera, al proletariado de servicios o de la industria o a las “viejas o nuevas clases medias”; si son profesores de primaria, secundaria o universidad, y si lo son a tiempo completo o parcial; o el tipo de estudios superiores de los titulados universitarios, el carácter público o privado de la institución en que estos fueron cursados, e incluso la universidad concreta en la que estudiaron. Para acceder a esta información es necesario recurrir a técnicas de encuesta o centrarse en muy pocos casos (legislaturas y parlamentos). Ni siquiera las bases de datos similares en estructura a Bapolau (como la de Best y Cotta, 2000, por ejemplo) basadas en la recolección de datos existentes en registros, archivos o páginas web pueden obtener estas informaciones más que por aproximación, y solo en algunas variables como la clase social.

Las fuentes de información básicas para construir este tipo de bases de datos son las páginas web y las memorias de las Cámaras autonómicas (y de las del Congreso y el Senado). A veces, los parlamentos tienen directorios para cada legislatura, como ocurría en las primeras del Congreso y del Senado. Además, en ocasiones, se puede recurrir a algunas publicaciones especializadas para obtener o confirmar información (por ejemplo, las de Paniagua y Piqueras, 2003, o la de Garrido, 2003), a recortes de prensa, a consultas con los responsables de los archivos de partidos y de parlamentos o a los archivos personales de investigadores especializados. En el caso de Bapolau, en algunos casos en los que se carecía de información, incluso se contactó con diputados cuando fue posible localizarlos, por ejemplo, a través del correo electrónico o de redes sociales como Twitter, Facebook o redes de búsqueda de amistades y similares. Algunas variables, como educación y profesión, resultaron más difíciles de conseguir que el resto y, debido tanto a diferencias en la calidad de la información proporcionada por las distintas Cámaras como a variaciones en la predisposición de los diputados a compartir información sobre sí mismos, también se evidencian diferencias entre comunidades. Por ejemplo, quizá por una percepción de mayor inseguridad, la información es menos completa en el País Vasco que en otras comunidades.

---

7. Los autores agradecen a las siguientes personas su dedicación generosa en la búsqueda e introducción de información en momentos diferentes: Hélder Ferreira, Chris Meissner, Ana Carrillo, Rebeca Pontiveros, Alejandro Luna, Adrián del Río, Ángela Pérez, Manuel Portillo, Sara Pérez, Emilio Rodríguez, Carlos Reyes, Luis Carlos Pérez-Gironés, Carmen Pérez Acal, Alberto Lorenzo Vizcaíno, Irene Gómez Ramírez, Pablo Domínguez Benavente, Alejandra Amaya Vega y Andrés Vázquez. Agradecen, también, a Ricardo Feliu su ayuda para encontrar información puntual de la comunidad foral de Navarra y a Pedro Riera y Tània Verge que nos facilitarían sendas bases de datos que, finalmente, no pudimos utilizar.

En algunas variables se pueden plantear problemas específicos asociados a las fuentes en las que se puede encontrar información sobre las élites políticas. En la obtención de la información sobre la educación se ha hecho frente al riesgo del sesgo de deseabilidad social: algunos diputados se presentan como licenciados cuando no lo son; en la discusión sobre esta variable, se explica cómo se puede hacer frente a este problema. El “cargo político” plantea otro problema relacionado con el hecho de que la fuente de información básica sea la biografía de los parlamentarios, ya sea la que aparece en las web institucionales, de los partidos o en recortes de prensa. A diferencia de los estudios o del lugar de nacimiento, hay parlamentarios que no resaltan en sus biografías los cargos de partido. Ello ha hecho que hayamos conseguido averiguar que un 35% de nuestros parlamentarios ha ocupado un cargo orgánico. Esto no quiere decir que el resto (65%) no tenga cargo, sino que no hemos podido obtener la información pertinente al no existir en las fuentes habituales, aunque, a medida que pasa el tiempo, la información es más accesible. Es muy posible que, entre ese 65%, haya personas que han ocupado una posición de liderazgo en sus partidos, pero se hace imposible saber cuántos. En estas circunstancias, creemos que la información que contiene la base de datos Bapolau es incompleta y los análisis que se realicen deben ser cautos y mencionar siempre esta situación.

La identificación de quiénes ostentaban u ostentan un cargo local requiere una mención aparte dada la disparidad de información en las biografías. Al igual que sucede con los cargos orgánicos en los partidos, las biografías de los diputados son incompletas porque no todos especifican siempre sus cargos locales. Sin embargo, se ha podido disponer de una base de datos que comprende todos los alcaldes y concejales de los 8.112 municipios españoles desde el comienzo de la democracia (1979) hasta 2011<sup>8</sup>, amablemente cedida por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Se ha podido acceder al nombre completo, partido por el que competía, cargo que detentó y periodo, y autonomía, provincia y municipio en que lo ejerció. Se trata de una base de datos con más de 640.000 filas, donde cada fila corresponde a un representante dado en una determinada legislatura. Casando esta base de datos con Bapolau, se ha podido identificar el universo de diputados autonómicos que también tuvo cargos locales en cada legislatura. Aun así, no se puede estar completamente seguro, ya que puede haber casos (pocos) en los que la coincidencia de nombre, apellidos y comunidad autónoma puede conducir a algún error. Sería muy importante que, por ejemplo, las instituciones encargadas de recopilar información sobre los cargos políticos (parlamentos, el equivalente del Ministerio de Administraciones Públicas) llegaran a algún tipo de acuerdo para homogenizar la información disponible de nuestros representantes.

---

8. Agradecemos a Manuel Julio Sánchez Senn (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública) y al personal de su dirección general la colaboración en este estudio.

## EL PROBLEMA DEL TIEMPO

Construir cualquier base de datos sobre élites políticas significa hacer frente a una serie de retos que tienen que ver con la dimensión del tiempo y que el investigador se plantea como interrogantes: ¿es preferible recoger información sobre algunas variables, como estudios y profesión, para cada legislatura o es más conveniente registrar un valor único para el conjunto del periodo analizado?, ¿cómo deben tratarse los casos en los que los diputados no agotan la legislatura y son substituidos por otros?, y, en relación con lo anterior, ¿qué ventajas y desventajas tiene considerar a todos los diputados que ocuparon tal escaño, o de considerar solo a uno y, en ese caso, cómo se debe decidir a cuál de ellos incluir?, ¿qué ventajas, desventajas e implicaciones se siguen de conceptualizar la pertenencia a un Parlamento como una propiedad que se tiene o no, frente a la alternativa de considerarla una cuestión de grado, mensurable en días o en porcentajes de tiempo en la cámara?, ¿cómo se debe codificar la adscripción de partido de los diputados que cambian de formación política a lo largo de una legislatura, o de aquellos que se presentan bajo formaciones que cambian de nombre, y/o que se fusionan, se escinden o se fusionan y vuelven a escindirse?

Estos interrogantes hacen referencia a cualidades o atributos (nivel de estudios, profesión, partido) que pueden variar a lo largo de un periodo considerado para una persona dada. La disyuntiva entre recoger información para cada periodo mediante una batería “dinámica” de variables o hacerlo una vez para todo el periodo con una única variable “estática” es relevante para algunas variables. Considérese la adscripción de partido. Los diputados pueden acceder a los parlamentos bajo el paraguas de partidos distintos en diferentes legislaturas. ¿Es posible sintetizar la información sobre la adscripción de partido de cada diputado mediante una variable sumaria o, como máximo, dos, para el conjunto del periodo analizado? ¿Es deseable? Para recoger información coherente con los resultados electorales de cada legislatura, es necesario crear una batería de variables que recoja la adscripción en cada legislatura. Estas variables codificarán como perdidos los valores para las legislaturas en las que los diputados no forman parte del Parlamento. Esta batería es útil para describir cada periodo, pero resulta poco práctica para fines analíticos por su falta de parsimonia y porque la inclusión de la batería completa supondría la pérdida de la práctica totalidad de los casos.

Por ello, para análisis que no se limiten a una legislatura en particular, es indispensable construir una variable sumaria con una única adscripción de partido para cada diputado. ¿Cómo se debe codificar la información de los diputados que se presentan por partidos diferentes en legislaturas diferentes? En Bapolau, esta variable toma el valor del partido del diputado cuando ha formado parte de una única Cámara o cuando ha repetido siempre con el mismo partido; pero toma un valor adicional, que ha sido etiquetado como “oportunista”, para los diputados que cambiaron de formación en diferentes legislaturas<sup>9</sup>. En términos

---

9. Se ha considerado “oportunista” al político que en una legislatura está en un partido y en la siguiente aparece en otro. Se ha considerado “tránsfuga” al político que deja el grupo parlamentario del partido por el que fue elegido y se integra en otro grupo, incluyendo el mixto.

cuantitativos, su impacto sobre los datos es limitado, ya que solo un 2,1% del total de los 5.353 diputados, o un 4,8% de los que estuvieron en más de una legislatura, accedió a los parlamentos bajo diferentes partidos (ver tabla 2)<sup>10</sup>.

TABLA 2.  
OPORTUNISMO Y FIDELIDAD A LAS SIGLAS DEL PARTIDO

<b>Fidelidad y oportunismo</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentajes (repiten)</b>	<b>Porcentajes (todos)</b>
Repite – Oportunista	115	4,8	2,1
Repite – Fiel	2.258	95,2	42,2
No repite	2.980		55,7
<b>Total</b>	<b>5.353</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con los datos de Bapolau. Subtotal de diputados que repiten: 2.373.

El nivel educativo y la profesión también pueden variar con el tiempo. El dilema estriba entre construir una única variable para el periodo o una para cada legislatura. Ateniéndonos al criterio de la parsimonia y de la funcionalidad, creemos que la solución óptima es una única variable (estática) para todo el periodo: es bastante difícil conseguir información completa sobre el nivel educativo y la profesión de los parlamentarios; buscarla y encontrarla para cada legislatura es tarea titánica (si no imposible) y dejaría la base de datos llena de casos perdidos<sup>11</sup>. Además, en el supuesto de que fuera posible encontrar tal información, lo más probable es que la colinealidad entre las variables de los diferentes periodos fuera muy elevada, lo que invalidaría los análisis y conduciría igualmente a la creación de una variable estática.

En conclusión, ante el problema que plantea la evolución de algunas variables (nivel de estudios, profesión, partido), la solución óptima es generar una variable “estática” por tres motivos. Por un lado, para evitar la multicolinealidad en la que se incurriría en los análisis si se utilizara una variable para cada periodo legislativo. Por otro lado, por la escasa incidencia de la variación temporal. En tercer lugar, porque para algunas variables (nivel de estudios y profesión) es casi imposible obtener la información necesaria para cada una de las legislaturas en que ha estado una persona.

10. PP y PSOE son los destinos preferidos de los “oportunistas” (22% cada uno), aunque, en términos relativos, es llamativo que Foro Asturias, Unión Renovadora Asturiana (URAS) o Entesa de l’Esquerra de Menorca se nutren exclusivamente de ellos. Por el contrario, solo el 0,7% de los diputados de CiU que repiten proviene de otras formaciones. El fenómeno del oportunismo se ha reducido con el tiempo, desde un 5% en las dos primeras legislaturas a poco más del 1% en las últimas. Esto implica una mayor estabilidad (o menor competencia) y una mayor capacidad de los partidos para retener a su personal. Al identificar a estos políticos, es posible realizar un análisis prosopográfico de este grupo, así como estudiar sus probabilidades de supervivencia en las Cámaras a lo largo del tiempo.

11. En el caso de la educación, no es posible asegurar que el valor corresponda al máximo nivel educativo al entrar por primera vez en el Parlamento, ya que muchos diputados consignan su nivel educativo en unas legislaturas, pero no en otras.

## PROBLEMAS DERIVADOS DE VARIABLES CONCRETAS

En esta sección se da cuenta de los retos específicos planteados por la información obtenida para las diferentes variables y las soluciones que se han adoptado para la realización de investigaciones diversas.

### *Pertenencia a los parlamentos autonómicos*

Se trata de una variable central, puesto que es la que define la cantidad de personas que conforman la base de datos. Aunque cabría sospechar que la codificación de esta variable no debería suponer muchos problemas, lo cierto es que plantea retos que exigen tomar ciertas decisiones relevantes. Algunos parlamentarios no permanecen en las Cámaras desde el primer día hasta el último, sino que son remplazados por otros o llenan los huecos dejados por los que parten. Por ejemplo, cuando un partido gana las elecciones y forma Gobierno, algunos diputados pasan al Ejecutivo, dejan el escaño y entran en la Cámara diputados que no habían sido originariamente elegidos. Lo mismo ocurre en casos de dimisiones, fallecimientos o nombramientos incompatibles con la función parlamentaria. Esta constatación plantea un reto importante: ¿cómo debe tratarse a los diputados substituidos y a sus substitutos? Existen cinco maneras posibles de proceder.

La primera consiste en contabilizar a todos los parlamentarios, ya sean substitutos o substituidos. Si se procede de esta manera, el tamaño de los grupos parlamentarios aumenta y así el número total de diputados de la Cámara, generando unos resultados que pueden distorsionar los análisis que se realicen y que no suelen coincidir con los resultados electorales. Así ocurre, por ejemplo, en Linz *et al.* (2000:440 y ss.) cuando aparecen totales del Congreso de los Diputados de 355 o superiores. Se trata, no obstante, de decisiones metodológicas legítimas y pueden ser acompañadas de sistemas de pesos por partidos, por ámbito geográfico o por legislatura.

La segunda manera consiste en contabilizar solamente las personas que aparecen elegidas en la sesión constitutiva de la legislatura. Este es el enfoque de varios estudios (Heinsohn y Freitag, 2011; Instituto de la Mujer, 2011; Verge, 2011; Jerez *et al.*, 2013)<sup>12</sup>. Al usar este procedimiento, la base de datos pierde a aquellas personas que han substituido a los que abandonan el Parlamento durante la legislatura, aunque mantiene la coherencia con los resultados electorales. La pérdida puede afectar más intensamente el análisis que se haga de los grupos pequeños en comparación con el de los grandes. Pero este procedimiento puede lastrar los análisis sobre la presencia de la mujer en las Cámaras o la edad o incluso la profesión o los estudios: los partidos colocan en los primeros puestos a candidatos atractivos que, si ganan, suelen ir al Gobierno o a la Administración y, si pierden, suelen ir a otros cometidos o

---

12. Véanse también los trabajos de Melchert (2011), Manow (2007), Matland y Studlar (2004), Moncrief *et al.* (2004); Niemi y Winsky (1987), Shin and Jackson (1979) y Rosenthal (1974).

abandonar el Parlamento en los primeros meses de la legislatura, pero aun así siguen figurando en las bases de datos y, por tanto, los análisis que se realicen pueden ofrecer una imagen distorsionada del Parlamento<sup>13</sup>. Pero, además, puede lastrar los análisis sobre la rotación parlamentaria y los factores que la explican toda vez que contabiliza a personas que solo han estado unos meses (o incluso solo días) y que no se presentan a la reelección mientras que sus sustitutos (que suelen estar más tiempo en la Cámara) aparecen en la legislatura siguiente como noveles en lugar de figurar en dos legislaturas. Como se reconoce en la bibliografía especializada (Manow, 2007; Melchert, 2011), este es un asunto no resuelto todavía.

El tercer procedimiento consiste, teóricamente, en contabilizar para la base de datos solamente a las personas que figuran como parlamentarias al final de la legislatura. Desafortunadamente, no hemos encontrado trabajos que avalen este método, aunque es una posibilidad teórica.

La cuarta manera de enfrentar la pertenencia a la Cámara se deriva de la necesidad de evitar los problemas del segundo procedimiento en los estudios de rotación parlamentaria. Para ello, Melchert (2011) propone combinar las dos medidas de rotación que indica Manow (2007), la ordinaria y la extraordinaria. La primera es la que ocurre entre una legislatura y la siguiente (segundo procedimiento). La segunda (o la que ocurre durante el periodo que dura la legislatura) consiste en comparar la nómina de parlamentarios del último día de una legislatura con la del primer día de la legislatura siguiente. Se colige que en la base de datos se incluye tanto el sustituto como el sustituido durante una legislatura, pero que, a efectos de la rotación, solo se cuenta al sustituto (al que llega al final de la legislatura). La rotación total de un Parlamento en una legislatura es la suma de la ordinaria y la extraordinaria. El problema con este procedimiento es que no considera el tiempo que una persona ha estado en el escaño. Aunque se sugiere congruencia con los resultados electorales, una persona que se ha incorporado al Parlamento pocos meses antes de terminar la legislatura figura como que ha estado todo el periodo legislativo, lo que también puede lastrar los análisis al ofrecer una imagen que puede estar un tanto distorsionada.

Este problema es compartido con el procedimiento segundo y no tiene solución fácil, por lo que será necesaria una solución de compromiso que es la quinta opción que se ofrece en este trabajo y que es la que se ha seguido en Bapolau. Para evitar distorsiones con respecto al tamaño de las Cámaras, se ha optado por asignar una y solo una entrada para cada escaño, mediante una batería de variables dicotómicas que sirven para identificar a los integrantes de cada una de las cámaras autonómicas. Cuando hay substitutiones, se recomienda incluir a quien permanece más tiempo en el Parlamento. Para ello se ha computado la fecha de alta y de baja de la Cámara para el sustituto y el sustituido y se ha

---

13. Obsérvese, por ejemplo, la diferencia de datos entre las cifras que ofrece el Instituto de la Mujer (2011) para la presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos o las que da Verge (2011) para Cataluña o Jerez *et al.* (2013) para el Congreso de los Diputados (tratando solo el comienzo de las legislaturas y descartando las substitutiones) y las ofrecidas por Coller *et al.* (2008). En algunos casos, las diferencias son notables (hasta 10 y 11 puntos porcentuales) y casi siempre en detrimento de la presencia de la mujer cuando no se consideran las substitutiones.

dejado en Bapolau a quien más tiempo permanece. El argumento es que no tiene el mismo impacto un parlamentario que está unos meses en la Cámara y luego es sustituido que otra diputada que está tres años y medio en la Cámara y cesa en el escaño. La información necesaria para computar quién permanece más tiempo en las Cámaras está disponible casi siempre en las web, las memorias de legislatura o en los diarios oficiales, y en los casos excepcionales en que no se ha encontrado, o cuando la legislatura se divide equitativamente entre dos candidatos, se recomienda seguir el criterio de incluir siempre al último<sup>14</sup>.

La opción de computar solo un diputado por escaño implica considerar la pertenencia a los parlamentos como una propiedad que se tiene o no. Una alternativa válida habría sido considerarla como una cuestión de grado, como un atributo que se puede reflejar en el número (o la proporción) de días que cada diputado ocupó el escaño. Estas alternativas, si bien válidas, habrían tenido implicaciones que es preferible evitar en lo tocante a los estadísticos descriptivos sobre la composición de los parlamentos, que pueden arrojar, o bien totales mayores que el número de escaños, o bien cifras decimales para variables como el género, que es dicotómica. Una diferencia adicional entre el enfoque dicotómico y el cuantitativo es que los eventuales análisis de supervivencia de los diputados que se deseen llevar a cabo deberán manejar tiempo discreto y continuo, respectivamente.

Además de las variables para cada periodo, se puede construir una variable derivada que recoge el número de legislaturas de las que ha sido miembro cada diputado. De esta manera, se puede analizar el grado de profesionalización parlamentaria (cuantas más legislaturas, mayor profesionalización) e incluso el de los partidos y las Cámaras. Esta es una variable que puede sustituir convenientemente a las que se usan en otros estudios como el salario o el número de asistentes de que dispone el diputado (Heinsohn y Freitag, 2011; derivado de Squire, 2007).

### *Sexo y año de nacimiento*

Estas variables no plantean problemas de codificación y su inclusión permite responder a un amplio abanico de preguntas de las ciencias sociales, las representantes de los partidos y los ciudadanos interesados en sus representantes: ¿en qué medida están las mujeres infrarrepresentadas en las Cámaras en relación con su presencia en la sociedad?, ¿qué regiones y/o partidos se caracterizan por un mayor desequilibrio de género?, ¿cómo ha evolucionado este desequilibrio y qué papel han desempeñado las leyes de igualdad en este sentido?, ¿son los parlamentos regionales más "jóvenes" hoy que al principio de la singladura democrática?, ¿supone la edad, o el ser hombre, un activo para facilitar

---

14. La circunstancia excepcional de dos diputados que se reparten a partes exactamente iguales el tiempo de servicio en una legislatura se da entre determinados grupos parlamentarios de partidos nacionalistas tanto en el País Vasco como en Navarra.

la permanencia en los parlamentos y para acceder al núcleo duro de quienes toman las decisiones más importantes en las Cámaras?

Para la variable “sexo”, se dispone del 100% de la información, y para “año de nacimiento”, se ha obtenido información de un 91% de los 5.353 parlamentarios (ver tabla 1). La falta de información es más frecuente entre las mujeres (13%) que entre los varones (7%). Gracias al análisis de esta base de datos, hoy ya sabemos que la presencia de mujeres en los parlamentos ha aumentado desigualmente en términos territoriales y de partido, aunque persiste su infrarrepresentación respecto de su presencia en la sociedad (Coller *et al.*, 2008). Hay parlamentos más abiertos a las mujeres (Castilla La Mancha y Madrid, por encima del 30% de mujeres para el periodo) que otros (Murcia, Aragón, Galicia, Cataluña y Canarias, por debajo del 25%) y partidos que han incorporado pocas mujeres a sus parlamentos (por ejemplo, CiU y ERC, aunque han hecho un esfuerzo para revertir esta situación en las últimas legislaturas). También sabemos que la edad media de entrada es de 42 años y que las mujeres suelen entrar en las Cámaras más jóvenes (y con menos experiencia) que los varones. Esta situación puede ayudar a explicar en el futuro, por ejemplo, el grado de consenso en los parlamentos. Las comunidades con parlamentarios que entran a las Cámaras más jóvenes (por término medio) son Andalucía, País Vasco, La Rioja y Extremadura, con menos de 41 años de media. Las comunidades con parlamentarios algo mayores son Cantabria, Cataluña, Castilla León y Galicia (con 44 años de media).

TABLA 3.  
PERFIL SOCIAL BÁSICO 1980-2011 (EN %)

<b>Variables</b>	<b>Elite</b>	<b>Hiperelite</b>
Sexo (mujer)	26,6	21,8
Origen territorial (nativo de la CCAA)	84	83,8
Educación (universitario)	81,4	87,2
Edad media (al entrar por primera vez)	42,5	40,7
<b>Profesión</b>		
Profesional de la docencia (todos los niveles)	21,1	22,5
Profesional del derecho	17,1	20,4
Otras profesiones liberales	17,5	18,5
Directivo/Empresario	13,3	10,7
Trabajador (obrero o empleado)	9,4	6,2
Funcionario	7	7
Otras profesiones	8,5	7,5
Sin profesión	6,1	7,2

Fuente: elaboración propia con los datos de Bapolau. N = 5.353.

### *Origen territorial*

La variable “origen territorial” divide a la población en “inmigrantes internos” (quienes nacieron en una región diferente a la del Parlamento en el que sirven) y “nativos” (quienes nacieron en la comunidad por la que obtienen un escaño)<sup>15</sup>. Esta variable permite realizar análisis particulares y comparados, así como plantearse cuestiones tales como si las Cámaras con fuerte implantación de partidos nacionalistas son o no más cerradas al acceso a los parlamentos por parte de quienes nacieron en otras regiones. Incluso permite descender a analizar las diferencias entre partidos en cuanto a su apertura a la sociedad. La comparación con los datos del censo abre la posibilidad de averiguar la distancia social entre la Cámara y la sociedad que la elige.

Se ha obtenido información sobre el lugar de nacimiento del 92% de los parlamentarios (ver tabla 1). Para el conjunto del periodo, la proporción de parlamentarios nativos es del 84% (ver tabla 3), aunque se producen variaciones temporales y territoriales. Un análisis somero de los datos indica que, con el devenir del tiempo, los parlamentos se han ido cerrando a la población inmigrante, fenómeno que es más acusado en las Cámaras del País Vasco y Cataluña, con casi un cuarto de la población nacida en otras partes de España y menos de un 10% de parlamentarios de origen inmigrante. Las Cámaras más abiertas a los inmigrantes nacionales son Madrid (39%), Castilla La Mancha y La Rioja (alrededor del 25%) y las más cerradas son Andalucía, Castilla y León, Galicia y Cataluña (7-10%).

### *Educación*

La inclusión de esta variable en la base de datos permite estudiar la evolución y las diferencias en el perfil educativo de los diputados de las Cámaras, de diferentes partidos, de hombres y mujeres en los parlamentos, analizar si las credenciales educativas facilitan la permanencia en los parlamentos, descubrir si la desproporción social de los parlamentarios universitarios se agranda o disminuye respecto de la sociedad, y establecer una clasificación de Cámaras (y partidos) con mayores o menores niveles educativos. Se trata de un asunto relevante puesto que se desconoce que, por término medio, la élite política autonómica está altamente formada (81% son universitarios, y su presencia crece a lo largo del tiempo). Además, se trata de la variable que más iguala a los parlamentarios, siendo la que tiene un mayor impacto en el índice de homogeneidad elaborado por Coller y Santana (2009).

La variable “educación” recoge la información acerca del nivel de estudios completado por cada diputado. Se trata de una variable ordinal de cinco categorías (1 = primario

---

15. Hubiera sido posible consignar también la provincia de origen para averiguar las migraciones intracomunitarias, pero se consideró que las probabilidades de encontrar información completa y su valor añadido al análisis final frente al esfuerzo que se debía realizar para obtenerla eran tan reducidas que no merecía la pena. La misma consideración aplica a la posibilidad de tener en cuenta de manera diferenciada las comunidades limítrofes, especialmente, en los casos en los que comparten particularidades o tradiciones históricas, culturales y lingüísticas. No obstante, queda este reto abierto a quien desee intentarlo.

o inferior; 2 = secundario; 3 = diplomatura; 4 = licenciatura; 5 = doctorado) que solo considera los estudios completados y que asume un valor único para todo el periodo. Siguiendo el criterio de la parsimonia, se ha trabajado solo con estas cinco categorías (que pueden reducirse a tres consolidando los tres niveles universitarios) para evitar una mayor dispersión respecto de los diferentes tipos de estudios realizados. No obstante, hay bases de datos que son más parsimoniosas todavía al contemplar solo tres niveles educativos (básico, intermedio y universitario), perdiendo la posibilidad de distinguir entre doctoras y diplomadas, por ejemplo (véase Best y Cotta, 2000:24). Se ha obtenido información del 89% de los casos (ver tabla 1). El reto al que nos hemos enfrentado en la construcción de esta variable es doble: la variabilidad temporal y la deseabilidad social.

Somos conscientes de que existen diputados que pueden acceder a la cámara regional con estudios secundarios y licenciarse durante su mandato. De hecho, los hay que han obtenido un doctorado mientras servían como diputados. Las razones principales que conducen a preferir una variable única en lugar de una variable de estudios para cada legislatura son dos. Primera, en muchos casos, es bastante difícil conseguir cualquier información acerca de esta variable; encontrarla para cada legislatura resultaría prácticamente imposible y plagaría la base de datos de casos perdidos donde no tendríamos información, ya que hay diputados que consignan su nivel educativo en unas legislaturas, pero no en otras. Segunda, en el supuesto de que fuera posible encontrar tal información, lo más probable es que la colinealidad entre las variables de los diferentes periodos fuera muy elevada, lastrando los análisis posteriores. En conclusión, se ha optado por una única variable, aunque puede haber parlamentarios jóvenes (o muy jóvenes) que cambian su nivel educativo mientras sirven en la Cámara, estos serán probablemente pocos.

En la obtención de la información sobre la educación se ha hecho frente al riesgo del sesgo de deseabilidad social: algunos diputados embellecen sus currículos presentándose como licenciados cuando no lo son. Cuando la prensa ha detectado estos casos (escasos, por otra parte), se ha corregido la información en la base de datos si era incorrecta. Para otros casos no detectados, no hemos podido hacer nada, ya que es imposible comprobar si las biografías oficiales se corresponden con la realidad. Como ocurre con las encuestas, hemos hecho un ejercicio de confianza y asumido que la información facilitada por las Cámaras o en los documentos consultados era la correcta.

Gracias al análisis de esta variable, sabemos que para el periodo considerado solo el 5% de los diputados no tiene estudios o solo ha alcanzado la primaria, un 14% concluyó la secundaria y el 81% tiene algún título universitario (ver tabla 2). Entre estos, el 18% son diplomados (entre los que abundan los maestros), el 56% son licenciados y el 7% son doctores. En términos generales, los diputados de partidos conservadores suelen tener niveles educativos más altos que los de los partidos de izquierdas. En el PP, los universitarios son el 85%, en la UCD-CDS eran el 85%, en el PNV son el 93% y en Coalición Canaria el 88%. La excepción es CiU, con un 78%. Entre los partidos de izquierda, el PSOE tiene un 78% de parlamentarios con título universitario e IU un 76%. ERC se ubica en el 86% y los radicales vascos en el 60%. Por comunidades, Canarias, Baleares y el País Vasco (con las

cautelares propias indicadas anteriormente) concitan la proporción mayor de parlamentarios con credenciales universitarias (alrededor de un 90%), mientras que Navarra, Extremadura y La Rioja tienen menos titulados universitarios (ligeramente por encima del 70%).

### *Profesión*

El estudio de la profesión permite observar no solo las ocupaciones dominantes en el ejercicio de la política (abogados y docentes), sino las fuentes profesionales de reclutamiento de la élite según los partidos y su evolución. Adicionalmente, esta variable ayuda a conocer si determinados grupos profesionales tienden a acceder con mayor facilidad al subconjunto de la hiperélite política regional, o si está teniendo o no lugar una profesionalización de la política, materializada en un incremento sistemático de quienes no tienen ninguna otra profesión conocida. Este último aspecto puede ayudar a explicar la existencia de tendencias oligárquicas en los parlamentos. Los retos asociados a la construcción de esta variable en cualquier base de datos son similares a los de la variable “educación”. Se ha obtenido información en el 91% de los casos (ver tabla 1).

La variable “profesión” es una variable nominal con varias categorías (23 en el caso de Bapolau) que, bajo el criterio de la parsimonia, deben ser unificadas en otra variable sintética que reúna la información en las categorías más frecuentes (ocho en el caso de Bapolau) y que sea más útil para varios fines analíticos. También recaba una pieza de información única para cada diputado durante el periodo por las mismas razones expuestas para la variable “educación”. Además, hay una adicional: con excepción de los políticos “Guadiana” (los que aparecen, desaparecen y vuelven a aparecer en varias legislaturas en las Cámaras, que son pocos) lo normal es que un político entre en un Parlamento con una profesión y deje de ser diputado con la misma profesión. A diferencia de la variable “educación”, la profesión no presenta una variabilidad temporal tan acusada. De ahí que sea más pertinente establecer una única variable para el periodo en lugar de varias para cada legislatura.

La agregación de categorías es necesaria dada la variabilidad de profesiones que se pueden encontrar en la política. No obstante, sugerimos que se trabaje con las más frecuentes: profesionales de la docencia (21%), profesionales del derecho (abogados, jueces, fiscales, 17%), otras profesiones liberales (entre ellas destacan los médicos con un 6%), funcionarios (7%), trabajadores (9%) y directivos, empresarios y autónomos (13%) (ver tabla 2). La confrontación de la categoría de trabajadores (cuya presencia en las cámaras es recesiva) y de empresarios y directivos con los partidos políticos nos ofrece una clara visión de las fuentes de reclutamiento profesional de los políticos. Según los datos de Coller *et al.* (2008), aunque las profesiones liberales se reparten entre los partidos, persiste una división histórica: los trabajadores (obreros y empleados) entran con más frecuencia en las listas del PSOE, mientras que los empresarios (con directivos y autónomos) son más frecuentes en el PP.

### *Comunidad autónoma*

La variable “comunidad” documenta la Cámara autonómica a la que perteneció o pertenece el diputado. Se trata de una variable única para cada observación, a pesar del reto que supone que algunos diputados a veces han representado los intereses de ciudadanos de diferentes comunidades: ¿qué hacer con estos diputados? Hay que decir que los casos de pertenencia a Cámaras de diferentes regiones son extremadamente raros. Por lo tanto, la pérdida de información que entraña el recurso a una variable única para esta variable es mínima, ya que resulta más que compensada por las ventajas de evitar los serios problemas de colinealidad que se producirían en caso de recurrir a una batería de contrapartes temporalmente dependientes, cuyos valores coincidirían en la inmensa mayoría de los casos. En los raros casos en que sea necesario, se sugiere ubicar al político en la Cámara en la que ha estado más legislaturas. Como parece obvio, se tiene el 100% de la información de esta variable.

### *La adscripción de partido de los diputados*

Aunque podría parecer que esta pieza de información no debería plantear problemas, lo cierto es que cualquier base de datos de políticos debe dar respuesta a una serie de interrogantes asociados al reto de la diversidad de partidos y su evolución. El primer reto que se plantea se formula en la pregunta siguiente: ¿es preferible trabajar con partidos o con grupos parlamentarios? Los partidos suelen formar grupos parlamentarios, aunque existen excepciones notables. La primera es la de aquellos partidos que no obtienen un número suficiente de escaños para configurar un grupo y constituyen el grupo mixto. La segunda es la de los parlamentarios que, por motivos diversos, se configuran como un grupo de no adscritos<sup>16</sup>. La tercera excepción es la de los parlamentarios de partidos diversos que deciden crear un grupo parlamentario diferente, como es el caso de *Entesa* en el Senado, que incluye senadores de partidos competidores en las elecciones. En el primer y tercer caso, suelen mezclarse políticos con orientaciones ideológicas (y probablemente perfiles sociales) diversas. Estas excepciones pueden ser menores en términos cuantitativos, pero podrían oscurecer los análisis posteriores que pueden obligar a no considerar en muchas Cámaras a partidos tan relevantes para el conjunto como Izquierda Unida. Por ello, se recomienda hacer el esfuerzo de consignar a cada diputado el partido por el que ha sido elegido y trabajar con la variable “partido” en lugar de recurrir al grupo parlamentario.

El segundo reto al que se enfrenta cualquier investigador consiste en cómo codificar los diputados que cambian de partido a lo largo de una legislatura. La solución a este desafío consiste en codificar siempre el partido por el que el diputado fue elegido al objeto

---

16. Es el caso Esquerra Unida del País Valencià en la séptima legislatura de les Corts Valencianes: tras conflictos internos, un grupo de diputados conforma Compromís y otro, el grupo de parlamentarios no adscritos.

de ajustar el número de diputados de cada partido en cada Parlamento con los resultados electorales, tal como se indicó anteriormente.

El tercer reto lo planean los partidos que cambian de nombre a lo largo del periodo. En este caso se ha documentado el nombre del partido de cada legislatura, excepto en las refundaciones que implican continuidad, para maximizar la comparabilidad y evitar confusiones. En estos casos, se ha seguido casi siempre un criterio finalista; así, se ha codificado como PP a su predecesor, AP, como IU a PCE, pero como radicales vascos a HB, EH y PCTV<sup>17</sup>. Un caso diferente son los diputados que compiten bajo el paraguas de coaliciones. Se ha documentado el nombre de la coalición, como *Convergència i Unió* (CiU) o *Izquierda Unida* (IU), a pesar de que *Convergència Democràtica de Catalunya* y *Unió Democràtica de Catalunya* mantienen estructuras organizativas diferenciadas e IU es una amalgama de partidos y movimientos. Otro caso destacado es Coalición Canaria.

Probablemente, el reto técnico más relevante es el que plantean los partidos que se fusionan, se escinden o se fusionan y vuelven a escindirse. Para no perder información, se recomienda mantener una variable (para cada legislatura) en la que estos casos se codifican con valores diferentes, lo que, para el caso de los parlamentos autonómicos, da lugar a unas 30 formaciones por legislatura —con la notable excepción de la última, en la que la cifra se reduce a la mitad— y un abanico combinado de 75 partidos o coaliciones para todo el periodo. Estas variables ofrecen una imagen que magnifica la fragmentación del sistema de partidos y el oportunismo de los parlamentarios, ya que tratan como diferentes los casos en los que, debido solo a cálculos electorales, los partidos deciden formar parte de coaliciones o dejar de hacerlo. Por ejemplo, un diputado que se presente con PNV y luego bajo la alianza PNV-EA, pero que se mantenga en la estructura de PNV, no se debería considerar como “oportunista”.

Para evitar estos problemas y cumplir con el criterio que optimiza la relación entre parsimonia y fidelidad a la información, en el caso de Bapolau se ha creado una batería adicional de variables que ha permitido una reducción a 25 formaciones en el conjunto del periodo, gracias a la aplicación de los tres criterios siguientes. Primero, cuando un partido adopta diferentes denominaciones, se han codificado todas ellas bajo unas únicas siglas; y también cuando no se presenta en una comunidad autónoma y lo hace “en su lugar” otro partido federado con el primero o muy estrechamente vinculado a él en uno o varios momentos. Así, PSC ha sido recodificado como PSOE, EBB e ICV, como IU-ICV; CC-UCD, como UCD; HB, EH y PCTV han sido recodificados todos como “radicales vascos”; y UPN, como PP, dado que, hasta el momento de finalización de la base de datos, UPN era la marca electoral del PP en Navarra<sup>18</sup>. En el futuro, si se mantiene la ruptura entre PP y UPN, probablemente se tenga que revisar este criterio. Para el caso de UCD y CDS, se ha decidido mantener la nomenclatura UCD-CDS, interpretando que, aunque son partidos

---

17. Véase el significado de los acrónimos en el la web <http://www.upo.es/democraciayautonomias/index.jsp>.

18. Si no se hubiera seguido este primer criterio, los análisis habrían arrojado datos, según los cuales, en todas o en varias legislaturas, PSOE no tendría representación en Cataluña, PP en Navarra e IU en Cataluña y País Vasco.

diferentes, hay una cierta continuidad histórica sustentada en el mismo liderazgo (Adolfo Suárez) y en buena parte de sus cuadros políticos.

Segundo, cuando varios partidos que, inicialmente, se presentan por separado, optan después por presentarse conjuntamente mediante la absorción por parte de uno de ellos del resto, con la disolución de estos últimos, todos se consideran un mismo partido en las nuevas variables, y adoptan el valor del partido que absorbe a los otros. Por ejemplo, en la segunda legislatura de Castilla y León, SI (Solución Independiente) se incorporó a AP (Alianza Popular, luego PP), razón por la que se codifica a su único representante como PP. También, AIPF, PDL, PDP, PP-EU, UA, UDF, UPN y UV han sido recodificados como PP<sup>19</sup>, mientras que IDCAN y PSOE-EXC han sido recodificados como PSOE. Lo mismo sucede cuando todos optan por presentarse conjuntamente, pero la absorción se produce bajo las siglas de una coalición y desaparecen las estructuras independientes de partido de todos o algunos de ellos. Este es el caso de todos los partidos y coaliciones que terminaron aglutinándose bajo Coalición Canaria: AGI, AHI, AIC, AM, CCNC, ICAN, Nueva Canarias, PCN y UPC-AC, pero solo no ha sido el caso de AC-INC ni PIL.

Tercero, cuando los partidos se alían temporalmente en coaliciones con fines primordialmente electorales, pero mantienen estructuras independientes, la composición de las coaliciones varía con el tiempo y algunos de ellos abandonan la coalición, se sustituye la sigla de la coalición por los partidos en los que milita cada diputado. Los diputados de NA-BAI han sido codificados como PNV, EA, Aralar, Batzarre o Independiente en función de su pertenencia a uno u otro partido. De la misma manera, Bildu se ha recodificado como EA, radicales vascos o independiente, según la adscripción de los miembros que fueron elegidos bajo estas coaliciones.

Para la variable “partido político” se dispone del 100% de información (ver tabla 1). Si se atiende a la variable sintética que resume la información sobre la adscripción de partido de manera estática, esto es, con una única columna para cada diputado, se aprecia que PP y PSOE han obtenido una proporción de escaños similar (algo más de un tercio cada uno) y, en conjunto, suman casi tres cuartas partes (73%) de los escaños en disputa electoral en el periodo (ver tabla 4). IU es el tercer grupo en número de escaños, a mucha distancia de los otros dos partidos nacionales (6%). CiU es el cuarto en la clasificación, con un 5% de diputados del total.

---

19. El caso de UV ha supuesto un reto adicional. UV crece con el aporte de militantes y cuadros que abandonan el PP valenciano. En un par de elecciones compite con el PP. En una legislatura gobiernan conjuntamente. Ante el deterioro electoral de UV, muchos cuadros retornan al PP y algunos de sus líderes son incorporados a las listas de este partido. En consecuencia, aunque en Bapolau se mantiene la información del partido original, se ha creído conveniente para análisis posteriores integrar a los (pocos) parlamentarios de UV en el PP.

TABLA 4.  
DIPUTADOS POR PARTIDOS

<b>Partidos principales</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentajes</b>
PSOE	1.971	36,8
PP	1.928	36
IU	278	5,2
CiU	262	4,9
UCD-CDS	137	2,6
PNV	104	1,9
CC	88	1,6
Radicales vascos	83	1,5
ERC	59	1,1
Oportunistas	115	2,1
Otros partidos	328	6,1
<b>TOTAL</b>	<b>5.353</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con los datos de Bapolau.

### *El núcleo duro del poder regional*

No todos los parlamentarios tienen el mismo poder e influencia sobre las decisiones en sus grupos y en las Cámaras ni sobre las expectativas de permanencia en las mismas de sus compañeros. Existe siempre un núcleo duro o una hiperélite que, parafraseando a Mills (1956: 69), son “aquellos que deciden”, aquellas personas que toman decisiones (por ejemplo, en el sentido de las votaciones o en la estrategia del grupo) y tienen más responsabilidades en las Cámaras. Conviene conocer quiénes forman parte del “núcleo duro” del poder parlamentario y cómo son, descubrir la proporción de mujeres y jóvenes, si son los más preparados y si su posición de poder e influencia les permite permanecer más tiempo en las Cámaras. A pesar de la relevancia teórica de este grupo, su estudio ha sido prácticamente obviado. Quizá, ello se deba a la dificultad de encontrar un procedimiento sistemático o una variable que permita identificar con cierta fiabilidad al subconjunto que conforma esta “hiperélite” del poder, ya que el concepto de “núcleo duro” es elusivo y difuso: ¿cuánto hay que mandar para formar parte del mismo? La literatura especializada ha tratado de capturar este grupo de poder recurriendo al método posicional, al reputacional y/o al análisis de decisiones (véase Putnam, 1976: 15-19, y Genieys, 2011 para una actualización).

La base de datos Bapolau es la primera que conocemos de estas características que asume el reto de codificar esta variable y opta por la solución sencilla y sistemática que facilita el método posicional: casi sin excepciones, quienes son imprescindibles

forman parte de la Diputación Permanente de la Cámara, sobre cuyos miembros descansa la responsabilidad de tomar decisiones cuando el Parlamento en su conjunto no lo haga, por ejemplo, en vacaciones o en casos de emergencia. Asimismo, creemos que entre sus filas se suele encontrar a aquellas personas que tienen capacidad de decisión y representatividad en su grupo, como líderes de partido en diferentes niveles o responsables de los grupos parlamentarios. Estas consideraciones sugieren que están todos los que son, pero es posible que no sean todos los que están; esto es, que no todos los miembros de las Diputaciones Permanentes sean la hiperélite del poder político regional.

Al sistematizar la información sobre los miembros de las Diputaciones Permanentes para consignarla en una batería de variables operativas, se recomienda incluir solo al miembro original o a su sustituto, pero no a ambos, para evitar la contaminación de la relación entre el tamaño de la diputación permanente y el de la Cámara en su conjunto, ya que algunas diputaciones permanentes experimentan mayor rotación que otras entre sus miembros<sup>20</sup>. El problema de las sustituciones se ha solucionado con el mismo criterio que el de la pertenencia a la Cámara: se ha incluido a quien permaneció más tiempo por las mismas razones indicadas anteriormente. Cuando no existía información acerca de las sustituciones (en las diputaciones), pero se podía discernir quiénes fueron los miembros originales y quiénes los sustitutos, se optó por incluir a los primeros. Aunque podría haberse hecho al revés, lo que parece importante es que todas las Cámaras y legislaturas fueran tratadas igual. Con esta variable, al igual que en otros casos, se pueden construir otras que indican para cada diputado el número de veces que ha estado en la mesa o en la diputación permanente. De esta manera, se ha podido capturar de manera coherente una aproximación fidedigna al núcleo duro del poder parlamentario.

La recopilación de información para construir esta variable permite estudiar en qué medida la presencia de determinados grupos parece meramente testimonial o, por el contrario, supone su incorporación efectiva y plena en la toma de decisiones. Por ejemplo, ¿tienen las mujeres menos probabilidades de ocupar posiciones de liderazgo que los hombres? Y, de manera más general, ¿en qué medida constituye este grupo especialmente selecto una selección (aún más) sesgada de la población? Hemos obtenido un 100% de información de esta variable. Con estos datos, podemos decir que casi un cuarto de los diputados (24%) configuran la hiperélite del poder parlamentario. Se trata de un grupo cuya estructura social es bastante parecida a la de las Cámaras excepto en dos asuntos relevantes: sexo y educación (ver tabla 3). Proporcionalmente, hay más mujeres en las Cámaras que en la hiperélite y esto puede indicar que, aunque ahora se incorporan más a los parlamentos que antes, no lo hacen con la misma intensidad en el grupo de los que deciden. Quizá, con el tiempo se irá corrigiendo esta situación si los

---

20. Solo es uno de los criterios empleados por Valiente, Ramiro y Morales (2003, 194-197) para analizar la diferencia en los puestos de responsabilidad parlamentaria, aunque los autores incluyen tanto a los titulares como a los suplentes.

*selectorados* toman conciencia de ella. La hiperélite reúne a una mayor proporción de diputados con credenciales universitarias que el resto de compañeros de las Cámaras y son ligeramente más jóvenes. Además, la estructura de una base de datos organizada como se sugiere, permite hacer un análisis comparado de legislaturas, autonomías y partidos.

### *El cargo local*

Una parte importante de la dinámica de las instituciones representativas tiene que ver con la intersección entre diferentes niveles de poder, cuya materialización más clara es la existencia de una proporción de representantes que compaginan su escaño con un cargo de alcalde o concejal: ¿existe un subgrupo de diputados que concentra el poder regional, el poder local, y que conforma, además, el núcleo duro de los parlamentos autonómicos?, ¿supone el hecho de tener un cargo local un activo para permanecer por más tiempo en los parlamentos o representa, más bien, una opción alternativa que disminuye el atractivo de permanecer por periodos prolongados?, ¿prefieren los partidos utilizar el efecto “arrastré de votos” de los munícipes ubicándolos en las listas autonómicas o son escogidos porque son también líderes orgánicos en los partidos en diferentes niveles? Para poder responder a estas preguntas se requiere una variable que indique si el diputado es alcalde o concejal al mismo tiempo. Pero al tratarse de un periodo de varias legislaturas, la información sobre la tenencia de cargos locales se tiene que organizar en una batería de variables.

La base de datos Bapolau aporta esta información importantísima para entender las transferencias de personal entre diferentes niveles de gobierno. De esta manera, se puede comenzar a reflexionar acerca de una profesionalización de la política cuando se observen transferencias de personas entre diferentes niveles (municipal, autonómico, nacional, pero también de partido y en empresas públicas) durante un tiempo prolongado. Tras la búsqueda de información y la lectura de centenares de biografías, se tiene la sospecha de que hay un grupo de personas que ha desarrollado una carrera política profesional multinivel. El cotejo de bases de datos municipales, autonómicas y nacionales debería permitir confirmar o refutar tal sospecha. Por el momento, baste decir que, entre las mujeres, se observa una propensión mayor a tener cargos locales (38%) que entre los hombres (35%). También los diputados nativos (39%) suelen ser alcaldes o concejales más frecuentemente que los inmigrantes internos (33%). El nivel educativo tiene también relevancia y significatividad: los diputados que tienen credenciales universitarias ostentan con menos frecuencia un cargo local (35%) que aquellos que no han pasado por la universidad (44%). Esto parece congruente con la propensión al cargo local de los diputados cuya profesión es la de empresario (42%) o trabajador (41%) y puede que hasta sea coherente con el hecho de que entre los diputados sin profesión, el 54% ostente, además, un puesto de alcalde o concejal en el ayuntamiento.

### *El cargo de partido*

Un elemento fundamental para entender las dinámicas políticas es el estudio de la presencia de líderes de partido en los grupos parlamentarios. Por un lado, esta presencia da una idea de la relevancia que la institución tiene para los partidos, ya sea en el nivel local, autonómico, nacional o europeo. Por otro lado, la presencia del liderazgo de partido en la institución es también una manera de liberar recursos para el partido, lo que constituye una práctica habitual. En tercer lugar, la combinación de la ley de hierro de la oligarquía de Michels (1915) con la imbricación del liderazgo del partido en las cámaras explica en buena medida la longevidad y supervivencia de grupos de parlamentarios de las asambleas (Coller, 1999: 205).

La construcción de esta variable requiere averiguar quiénes conforman el liderazgo del partido y decidir qué niveles son los considerados. La solución más conveniente posiblemente provenga de seguir el método posicional: se han considerado los miembros de las ejecutivas de los partidos, ya que suelen ser los que tienen los apoyos de los miembros y los que dirigen la organización. En cuanto al nivel, se ha decidido tomar en consideración las ejecutivas nacionales, autonómicas y provinciales, pero no las locales, porque los diputados no suelen consignar su pertenencia al liderazgo local del partido en los municipios pequeños y porque su dispersión hace impracticable el rastreo de la información, teniendo en cuenta que el periodo considerado comienza en 1980 y la mayor parte de esta información ya no existe, especialmente para partidos pequeños o ya inexistentes. El inconveniente de esta decisión es que hay ejecutivas locales que pueden tener mucho peso en la dinámica interna de los partidos, como las de capitales de provincia o de localidades importantes.

Tras la búsqueda realizada, sabemos que, entre los diputados que han ocupado un cargo, las mujeres tienen una predisposición ligeramente superior (37%) que los hombres (35%), sin que haya diferencias significativas. Tampoco hay diferencias entre inmigrantes y nativos, que muestran la misma proporción. Los titulados universitarios tienen una propensión algo mayor que el resto a ocupar cargos, del 39%. Llama la atención que el 50% de los sin profesión previa conocida ocupan cargos de partido, la proporción más elevada de todos los grupos profesionales, seguida de los abogados (39%), funcionarios (38%) y docentes (37%).

### EL PROBLEMA DE LOS CICLOS ELECTORALES

Una de las peculiaridades del sistema autonómico consagrado por la constitución de 1978 es que existen dos tipos de comunidades: las que accedieron a la autonomía por la vía rápida del artículo 151 y las que accedieron por la vía lenta del artículo 143. Entre otras diferencias significativas, el efecto más relevante para los análisis que se deriven de la base de datos de políticos autonómicos es la existencia de ciclos electorales diferentes. Hasta hace poco, solo los presidentes autonómicos de las del 151 tenían la potestad de convocar elecciones a su voluntad. Esto arroja como resultado que, por ejemplo, la legislatura

sexta comienza en Andalucía en 2000; en Cataluña, en 1999; en Galicia, en 2001; en el País Vasco, en 1998, y en el resto de comunidades, en 2003. A efectos comparativos, se introduce una distorsión temporal que puede lastrar los análisis, especialmente si, además, se intenta comparar con las legislaturas del Congreso y el Senado.

No hay solución óptima para este problema. La única alternativa que se ha puesto en práctica en los análisis realizados es la siguiente. Cuando se intenta comparar la élite política con la población, se escogen puntos de comparación similares en el tiempo. Así, por ejemplo, se puede escoger la primera legislatura (cuyo comienzo bascula alrededor de comienzos de los años ochenta para todas las autonomías) y la sexta (cuyo comienzo bascula alrededor de principios de siglo) que son los momentos en que puede compararse con los resultados del censo de habitantes en las mismas variables que dispone para la élite. Cuando se compara la evolución de determinada variable a lo largo del tiempo debe indicarse los ciclos electorales diferentes y, a ser posible, adjuntar una tabla que indique claramente la fecha de las elecciones en las autonomías y las legislaturas.

## CONCLUSIONES

En este trabajo, se da cuenta de los problemas básicos a los que se enfrentan los investigadores para construir una base de datos sobre la élite política. Se plantean problemas que son retos a los que se les puede dar soluciones diversas. Para ilustrarlos, se ha puesto el ejemplo de los problemas encontrados en la construcción de una base de datos de políticos autonómicos denominada Bapolau. En este caso, se han tomado decisiones técnicas que pueden ayudar a otros investigadores a seguir por el mismo camino o, al menos, a reflexionar acerca de la conveniencia y aplicabilidad de las decisiones adoptadas. Se han analizado las variables que componen la base de datos y la manera en que se han construido aportando los criterios utilizados por los investigadores tras analizar alternativas diversas.

Uno de los criterios básicos ha sido la optimización de la relación entre parsimonia y reflejo de la realidad política. Este criterio vale para variables como la profesión o la adscripción a partidos, pero también para la educación. Otro de los criterios, especialmente ante el reto de las sustituciones, ha sido el de respetar que el número total de diputados en una legislatura dada coincida con el tamaño de la Cámara y con los resultados electorales. Para ello, se escoge para la base de datos siempre al diputado que haya estado más tiempo en la Cámara. Este criterio es de utilidad tanto para la variable de pertenencia a la Cámara como para la que recoge la pertenencia al núcleo duro del poder parlamentario (hiperélite). El tercer criterio que rige la construcción de bases de datos es el de evitar la posible multicolinealidad en análisis futuros. A tal efecto, se trabaja con una variable única para todo el periodo en estudios, profesión y partido político, las tres variables sujetas a variaciones temporales. Se considera que la escasa ganancia en información no compensa el enorme problema futuro de la multicolinealidad en los análisis. El cuarto criterio empleado es el nivel de obtención de la información. Se prima el nivel autonómico en variables obvias como la comunidad en la

que sirve el diputado, pero también en la variable de origen territorial para poder analizar en el futuro las proporciones de inmigrantes internos y poder, así, averiguar la distancia social entre parlamentos y sociedad. Sin embargo, en la variable que recoge el cargo en el partido se ha ampliado el nivel de información al plano provincial y al estatal, pero no al local, para evitar una mayor pérdida de información. Por último, no se recomienda realizar un ajuste de la temporalidad de las legislaturas habida cuenta que existen ciclos electorales diferentes. Antes bien, se mantiene el número de la legislatura sugiriendo que se advierta al lector de que no todas las legislaturas comienzan en el mismo momento en todas las autonomías.

### Referencias

- Best, Heinrich y Ulrich Becker (eds.). 1997. *Elites in Transition: Elite Research in Central and Eastern Europe*, Berlin: Leske & Budrich.
- Best, Heinrich y Maurizio Cotta (eds.). 2000. *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitments and Careers in Eleven European Countries*, Oxford: Oxford University Press
- Calvet, Jordi. 1999. “Les elits polítiques a Catalunya. Un estudi sociològic i polític dels diputats de la cinquena legislatura”, *Autonomies. Revista catalana de derecho público*, 24: 235-64
- Coller, Xavier. 1999. “Circulación y conflicto en la elite política: el caso valenciano”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, 29: 193-221.
- Coller, Xavier. 2008. “El sesgo social de las elites políticas. El caso de la España de las autonomías (1980-2005)”, *Revista de Estudios Políticos*, 141: 133-59.
- Coller, Xavier, Helder Ferreira y Chris Meissner. 2008. “Les élites politiques régionales espagnoles (1980-2005)”, en William Genieys, Mohammad-Saïd Darviche y Guy Hermet (eds.), *Penser la dynamique des regimes politiques. Sur les pas de Juan Linz*, 113-140, Paris: L’Harmattan.
- Coller, Xavier y Andrés Santana. 2009. “La homogeneidad social de la elite política. Los parlamentarios de los PANE (1980-2005)”, *Papers, revista de sociología*, 92: 29-50.
- Coller, Xavier, José Manuel Sarciat y Andrés Santana. 2011. “El parlamento”, en Carmen Ortega (ed.), *Anuario político de Andalucía*, 15-29, Granada: Capdea.
- Coller, Xavier, y José Manuel Sarciat. 2013. “¿Cómo son los representantes del Parlamento de Andalucía?”, en Xavier Coller y Antonio M. Jaime (eds.), *El perfil del poder. Radiografía de los parlamentarios andaluces (2008-2012)*, 13-34, Sevilla: Parlamento de Andalucía.
- Cotta, Maurizio y Heinrich Best (eds.). 2007. *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, E. (1994), “The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments”, en C. W. Copeland y S. C. Patterson (eds.), *Parliaments in the modern world. Changing institutions*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Dogan, Matei. 1967. "Les filières de la carrière politique", *Revue Française de Sociologie*, vol. 8: 468-92.
- Equipo de Documentación Política (EDP). 1977. *Radiografía de las nuevas cortes*, Madrid: Sedmay ediciones.
- Esaiasson, Peter y Soren Holmberg. 1996. *Representation from above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Brookfield (Vermont): Dartmouth Publishing Co.
- Feliu Martínez, Ricardo. 2010. "La élite de poder en la sociedad navarra en el cambio de siglo (1999-2005)", *Hermes. Revista de pensamiento e historia*, 34: 46-53.
- Garrido, Aurora (dir.). 2003. *Diccionario Biográfico de los Parlamentarios de Cantabria (1902-2002)*, Santander: Parlamento de Cantabria.
- Genieys, William. 1998. "Las elites periféricas españolas ante el cambio de régimen político", *Revista de Estudios Políticos*, 102: 9-38.
- Genieys, William. 2011. *Sociologie politique des élites*, Paris: Armand Colin.
- Heinsohn, Till y Markus Freitag. 2011. "Institutional Foundations of Legislative Turnover: A Comparative Analysis of the Swiss Cantons", *Swiss Political Science Review* 18(3): 352-370.
- Instituto de la Mujer. 2011. *Mujeres en cifras*, Madrid [disponible en <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/portada/home.htm>].
- Jerez, Miguel y Belén Morata. 1995. "Las Elites Parlamentarias", en Ricardo Chueca y José Ramón Montero (eds.), *Elecciones Autonómicas en Aragón*, 275-293, Madrid: Tecnos.
- Jerez, Miguel, Juan J. Linz y José Real Dato. 2013. "Los diputados de la nueva democracia española, 1977-2011: Pautas de continuidad y de cambio", en José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), *Juan J. Linz, Vol 6. Partidos y elites políticas en España*, 807-888.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Lasswell, Harold y Renzo Sereno. 1947. "The Changing Italian Elite", en Harold D. Lasswell, *The Analysis of Political Behavior. An Empirical Approach*, 158-172, London: Kegan Paul.
- Linz, Juan J., Pilar Gangas, y Miguel Jerez. 2000. "Spanish Diputados : from the 1876 Restoration to Consolidated Democracy", en Heinrich Best y Maurizio Cotta (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, 371-462, Oxford : Oxford University Press.
- Linz, Juan J., Miguel Jerez y Susana Corzo. 2003. "Ministers and Regimes in Spain : From the First to the Second Restoration, 1874-2002", en Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto y Nancy Bermeo (eds.), *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*, 41-116, London: Frank Cass.
- Manow, Philip. 2007. "Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany's Mixed Electoral System", *West European Politics*, 30 (enero): 195-207.

- Martínez, Antonia y Mónica Méndez. 2000. "Los eurodiputados españoles, 1986-1999", en Antonia Martínez y Mónica Méndez (eds.), *Las elecciones al Parlamento Europeo*, 1999, 267-89, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Matland, Richard E. y Donley T. Studlar. 2004. "Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis", *British Journal of Political Science*, 34 (diciembre): 87-108.
- Melchert, Till. 2011. "Legislative Turnover in the German Federal States: A Comparative Analysis", ponencia presentada en el 6º Congreso General del European Consortium for Political Research (ECPR), Universidad de Islandia, Reykjavic.
- Michels, Roberto. 1915. *Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Glencoe (Il): The Free Press.
- Miley, Jeff. 2006. *Nacionalismo y política lingüística. El caso de Cataluña*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mills, Charles Wright. 1956. *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press.
- Moncrief, Gary, Richard Niemi y Lynda Powell. 2004. "Time, Term Limits and Turnover. Trends in Stability in U.S. State Legislatures", *Legislative Studies Quarterly*, 29: 357-381.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal. 1998. "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83: 9-49.
- Morán, M. Luz. 1989. "Un intento de análisis de la clase parlamentaria española: elementos de renovación y permanencia (1977-1986)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145: 61-85.
- Morata, Belén. 2004. *Los parlamentarios andaluces como conjunto de poder y su presencia en la sociedad andaluza*, Sevilla: Parlamento de Andalucía.
- Niemi, Richard G. y Laura R. Winsky. 1987. "Membership Turnover in U.S. State Legislatures: Trends and Effects of Districting", *Legislative Studies Quarterly*, 12 (febrero): 669-693.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, New York: Cambridge University Press.
- Paniagua, Javier y José Antonio Piqueras. 2003. *Diccionario Biográfico de políticos valencianos 1810-2003*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- Pitarch, Ismael E. y Joan Subirats. 1982. "Los diputados catalanes al Parlament de 1980. Un estudio político y social", *Revista de Estudios Políticos*, 26: 127-71.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1984 [1967]. *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press.
- Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rodríguez, Juan. 2010. "¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios? La influencia de la descentralización en las carreras de la elite ministerial española", *Revista Española de Ciencia Política*, 24: 83-105.

- Roig, Rosa Mari. 2002. “La participació de la dona en l’elit política parlamentària: les Corts valencianes i el Parlament de Catalunya”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 13: 231-46.
- Rosenthal, Alan. 1974. “Turnover in State Legislatures”, *American Journal of Political Science*, 18 (agosto): 609-616.
- Ross, J. F. S. 1944. *Parliamentary Representation*, New Haven: Yale University Press.
- Sánchez Herrera, Javier. 2004. “La élite parlamentaria de Canarias: perfil sociodemográfico”, *Revista de Sociología e Política*, 23: 141-53.
- Sartori, Giovanni. 1963. *Il parlamento italiano*, Nápoles: ESI.
- Sevilla, Julia. 1997. “La presencia de las mujeres en los parlamentos: las Cortes valencianas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 4: 369-411.
- Shin, Kwang S. y John S. Jackson. 1979. “Membership Turnover in U.S. State Legislatures: 1931-1976”, *Legislative Studies Quarterly*, 4 (febrero): 95-104.
- Squire, Peverill. 2007. “Measuring State Legislative Professionalism. The Squire Index Revisited”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 7, 2: 211-227.
- Suleiman, Ezra (ed.). 1986. *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, New York: Holmes & Meier.
- Torcal, Mariano, José Ramón Montero y Richard Gunther. 2003. “Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 101: 9-48.
- Valiente, Celia, Luis Ramiro y Laura Morales. 2003. “Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados”, *Revista de Estudios Políticos*, 131: 179-208.
- Verge, Tània. 2009. *Dones a les institucions polítiques catalanes: El llarg camí cap a la igualtat (1977-2008)*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Verge, Tània. 2011. “Cuotas de género y reclutamiento político. Análisis del Parlament de Catalunya, 1980-2010”, *Revista Española de Ciencia Política*, 26: 87-104.

Presentado para evaluación: 21 de agosto de 2013

Aceptado para su publicación: 23 de enero de 2014

XAVIER COLLER, Universidad Pablo de Olavide  
xaviercoller@upo.es

Catedrático de sociología (Universidad Pablo de Olavide). Es PhD por Yale University y doctor por la UAB. Ha sido *visiting fellow* en las universidades de Warwick, Berkeley, Harvard, Yale, Georgetown y Université de Montpellier-1. Es autor de más de 70 publicaciones sobre teorías y métodos de investigación, identidades colectivas, élites políticas y organizaciones. Sus últimos libros son *Perspectivas sobre la identidad andaluza* (editor) y *El perfil del poder* (editado con Antonio M. Jaime). Más información en <http://upo.academia.edu/xavierColler>.

ANDRÉS SANTANA, Universidad Carlos III de Madrid

asantana@march.es

Leitner es licenciado en económicas (1996) y doctor en Ciencias Políticas (2008) por la Universidad Pompeu Fabra. Es doctor miembro del Instituto Juan March y *post-graduate* en Social Science Data & Collection por la Universidad de Essex. Ha impartido numerosos cursos sobre metodología y técnicas cuantitativas, comportamiento electoral y teoría de juegos en universidades nacionales y extranjeras. Sus últimos libros son *Fundamentos para la Investigación Social* (Alianza) y *La decisión de votar. Homo economicus versus homo sociologicus*, (CIS). Es profesor de la Universidad Carlos III de Madrid.

ANTONIO M. JAIME CASTILLO, Universidad de Málaga

amjaime@uma.es

Profesor titular de Sociología en la Universidad de Málaga. Sus líneas de investigación se centran en Sociología Política, Estado de bienestar y Métodos Cuantitativos de Investigación Social. Entre sus últimas publicaciones están “Positive or Negative Policy Feedbacks? Explaining Popular Attitudes towards Pragmatic Pension Policy Reforms” (*European Sociological Review*, 2013) y “Public Opinion and the Reform of the Pension Systems in Europe. The Effect of Solidarity Principles” (*Journal of European Social Policy*, 2013).

---

# Análisis del grado del 'Mal-apportionment' en los parlamentos autonómicos del Estado español<sup>1</sup>

*Analysis of the level of 'Mal-apportionment' in Spanish  
State Autonomous Parliaments*

*J. Antonio Seijas Macías*

Universidade da Coruña<sup>2</sup>  
antonio.smacias@udc.es

## **Resumen**

La presencia de una divergencia entre la distribución real de escaños por circunscripciones electorales y la distribución teórica en función de la población se conoce en la literatura como *mal-apportionment*. Su presencia es una constante en la mayoría de los sistemas de representación democráticos donde la distribución de escaños de un Parlamento se basa en el reparto en función de los denominados distritos electorales. En este trabajo hemos analizado cuáles son los diferentes grados de presencia de *mal-apportionment* en los diferentes parlamentos autonómicos del Estado español y sus principales factores determinantes.

*Palabras claves:* parlamentos autonómicos; sistemas de representación; equidad en los sistemas electorales; mal-apportionment.

## **Abstract**

The presence of a divergence between the real distribution of seats by electoral districts and the theoretical distribution in function of the population, it is known in the literature as Mal-apportionment. Its presence is a constant in the majority of the systems of democratic representation where the distribution of seats of a parliament bases in the distribution in function of the designated electoral districts. In this work we have

- 
1. El autor agradece los comentarios y sugerencias realizadas por los evaluadores anónimos de la revista *RECP*, que han contribuido de una forma sustancial a la mejora y evolución de este trabajo.
  2. El autor agradece el apoyo financiero para la realización de este trabajo del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto ECO2011-25490.

analysed the different degrees of presence of Mal-apportionment in the different autonomic parliaments of the Kingdom of Spain and which are the principal factors that produce it.

*Keywords:* regional parliaments; political systems of representation; equity in electoral systems; mal-apportionment.

---

## INTRODUCCIÓN

Los sistemas democráticos establecen la elección de representantes de la ciudadanía conforme a una votación democrática, bien de forma global entre todos los miembros de la comunidad, o bien mediante la subdivisión del total entre diferentes unidades políticas o geográficas, los denominados distritos o colegios electorales. En el caso de los sistemas electorales vigentes en el Estado español, tanto en procesos autonómicos como a nivel estatal, se utilizan diferentes tipos de distritos o circunscripciones electorales, y cada distrito escoge una fracción entera del total de escaños de la cámara de representación.

La creación y elección de distritos electorales no es un hecho neutro (Lago y Montero, 2005; Penadés, 2006a). Esta división da lugar, entre otras disfunciones, al conocido efecto de *mal-apportionment*, cuya presencia en la literatura está ampliamente documentada (Monroe, 1994; Koppel y Diskin, 2009). A través este concepto se mide la discrepancia entre la cuota de representantes y la cuota de población de los distritos electorales. Las consecuencias de su presencia han sido estudiadas por diversos autores: Gudgin y Taylor (1979) afirman que esta divergencia puede ser considerada incluso como algo éticamente injustificable; Samuels y Snyder (2001) resaltan que este fenómeno tiene importantes ramificaciones políticas; Robinson y Ullman (2011) realizan un amplio estudio sobre su presencia y la de otras disfunciones de los sistemas electorales. Referidos al caso del Parlamento español podemos citar los artículos de Lago y Montero (2005), de Penadés (2006b) y de Simón (2006). La reducción del *mal-apportionment* se ha centrado en la modificación de los criterios de reparto de escaños entre distritos electorales, la configuración de los distritos electorales en función de la población o la búsqueda de un método justo de distribución de escaños (Balinski y Young, 1975).

Este trabajo analiza la presencia de este fenómeno en los parlamentos autonómicos del Estado español. En la sección 2 realizamos una introducción a los sistemas electorales de los parlamentos de las 17 comunidades autónomas españolas. A continuación, en la sección 3, medimos el grado de *mal-apportionment* que presentan los diferentes parlamentos autonómicos, y creamos un modelo de estimación, en función de diversas variables. En la sección 4 analizamos, a la luz del modelo estimado, las posibles medidas a adoptar para reducir su presencia en base a reformas en la distribución de escaños entre los distritos electorales. Por último, en la última sección presentamos las conclusiones de nuestro trabajo.

## LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS DEL ESTADO ESPAÑOL

La Constitución Española de 1978 configura el Estado español como un estado organizado territorialmente en municipios que se agrupan en provincias. Las provincias que así lo consideren pueden agruparse en comunidades autónomas y acceder a un sistema de autogobierno limitado, conforme al artículo 143 de la Constitución. En la actualidad, existen 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla); cada una de la cuales se legisla de acuerdo con un sistema unicameral de representación, lo que supone que en España existen un total de 17 parlamentos autonómicos, cuya composición se recoge en la tabla 1.

Los parlamentos autonómicos son órganos unicamerales de representación universal proporcional a la población; al igual que sucede con la Cámara Baja de las Cortes Españolas, con la excepción del Parlamento Vasco, que tiene una representación territorial. En la mayoría de los casos la circunscripción electoral vigente es la provincia. Asturias y Murcia crean distritos electorales especiales mediante la agrupación de municipios de acuerdo con diferentes criterios geográficos. Asturias establece tres distritos de acuerdo con el procedimiento establecido en su ley electoral. Murcia establece cinco distritos electorales mediante la agrupación de diversos municipios; dicha división se establece en su Estatuto de Autonomía en la disposición transitoria 1ª y desde entonces se ha mantenido en vigor. Baleares y Canarias, por su parte, consideran además a las distintas islas de los archipiélagos como distritos electorales. Por último, tenemos cuatro comunidades uniprovinciales: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra, que tienen un distrito electoral único.

TABLA I.  
CONFIGURACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

<b>Autonomía</b>	<b>Nº de escaños</b>	<b>Circunscripción electoral</b>	<b>Reparto provincial</b>
Andalucía	109	Provincia	Proporcional población. Mínimo provincia: 8
Aragón	67	Provincia	Proporcional población. Mínimo provincia: 13 Máximo provincial*
Asturias	45	Distritos	Proporcional población. Mínimo distrito: 2
Cantabria	39	Provincia	Uniprovincial
Castilla-La Mancha	53	Provincia	Proporcional población Máximo: diferencia provincial 4 escaños
Castilla y León	Variable	Provincia	Función población** Mínimo provincia: 3
Cataluña	135	Provincia	Proporcional población. Mínimo: 6. Máximo: 85
Comunidad Valenciana	99	Provincia	Reparto D'Hont sobre Población. Mínimo: 20 Máximo provincial***
Extremadura	65	Provincia	Proporcional población. Mínimo provincia: 20

TABLA I.  
CONFIGURACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS (CONT.)

<b>Autonomía</b>	<b>Nº de escaños</b>	<b>Circunscripción electoral</b>	<b>Reparto provincial</b>
Galicia	75	Provincia	Proporcional población. Mínimo provincia: 10
Islas Baleares	59	Isla	Proporcional población. Mínimo: 10 Islas, 3: Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera. Ibiza cede 1 escaño a Formentera
Islas Canarias	60	Provincia/isla	1ª fase: territorial por provincia 2ª fase: territorial isla capital/resto. 3ª fase: proporcional población islas menores (mínimo por circunscripción: 2)
La Rioja	33	Provincia	Uniprovincial
Madrid	129	Provincia	Uniprovincial
Murcia	45	Distritos	Proporcional población. Mínimo distrito: 1
Navarra	50	Provincia	Uniprovincial
País Vasco	75	Provincia	Territorial

Fuente: elaboración propia.

\* Si, como consecuencia de la aplicación de las reglas anteriores, el número de habitantes dividido por el número de escaños en la provincia más poblada superará en 2,75 veces al de la provincia menos poblada, corresponderá a la provincia de mayor población el número de diputados de la provincia de menor población que sea indispensable para que no se supere dicho límite.

\*\* Cada provincia constituirá una circunscripción electoral, asignándose a cada una de ellas un número inicial de tres procuradores y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500.

\*\*\* El número de habitantes por cada diputado en ninguna circunscripción sea tres veces superior al de otra.

Podemos establecer tres tipos de estrategias a la hora de realizar la distribución de escaños entre las diferentes circunscripciones electorales:

- a) Proporcional a la población: es el sistema más habitual, aunque en todos los casos existe algún tipo de distorsión sobre un reparto proporcional puro (número fijo de escaños por distrito, diferencia máxima entre distritos, etc.). Este hecho, supone que la mayoría de los parlamentos van a tener un sistema mixto con una base territorial y una base proporcional. En cuanto al sistema de reparto de escaños entre los distritos electorales, casi todos utilizan sistemas de cuota y solo en el caso de la Comunidad Valenciana se utiliza una distribución de escaños entre provincias acorde al criterio de la ley D'Hont.
- b) Territorial: este sistema distribuye el número de escaños proporcionalmente al número de distritos electorales sin tener en cuenta las cifras de población. En el caso español, como ya hemos comentado, solo se produce en el País Vasco.
- c) Mixto: combina los dos sistemas anteriores. En el caso español, se produce en Canarias. El Parlamento canario tiene 60 escaños que se distribuyen entre las 7 islas. El reparto tiene tres fases: en la primera se reparte el total de escaños entre las dos provincias en base territorial, esto supone 30 escaños para cada provincia. En una segunda fase, cada provincia distribuye sus escaños en partes iguales entre la

isla donde está la capital y el resto de islas de la provincia, 15 escaños para la isla capital y 15 para las otras islas de la provincia. En la última fase, los escaños de las islas menores se reparten entre ellas en base a la población con una cuota fija de 2 escaños por isla. Este reparto provoca distorsiones, como que La Palma tenga una mayor representación en escaños que Fuerteventura, a pesar de tener una población menor. Una consecuencia de esta distribución es que más del 80% de la población (islas de Tenerife y Gran Canaria) solo escogen el 50% de los escaños, siendo el otro 50% elegido por apenas el 20% de la población.

## EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

La presencia de *mal-apportionment* ha sido ampliamente estudiada desde diversos enfoques. Algunos autores se han centrado en explicar las razones políticas que propician su aparición: Penadés (2006) ha tratado de forma amplia los elementos normativos existentes detrás de la presencia del *mal-apportionment*. Grofman *et al.* (1997), por su parte, se centran más en sus posibles consecuencias a nivel de partidos políticos y resultados electorales.

Otros autores se han centrado en analizar el grado de *mal-apportionment* y su explicación. Samuels y Snyder (2001) publican un amplio estudio *cross-section* donde analizan un total de 78 parlamentos de diversos países e intentan avanzar en las causas que propician dicho fenómeno. A nivel español podemos citar a Simón (2006), en cuyo trabajo se realiza un análisis de los factores que influyen en un mayor grado de *mal-apportionment*. Establece como factores con relación directa: el carácter federal del país, los distritos uninominales, la reciente transición a la democracia; y como factores indirectos: el grado de democratización, los procesos electorales con doble vuelta y el grado de desigualdad económica del país.

### 'Mal-apportionment'

Sea  $p_i$  la población de derecho del  $i$ -ésimo distrito,  $a_i$  el número de escaños correspondientes al  $i$ -ésimo distrito electoral, y  $n$  el número total de distritos electorales. Sean  $p$  y  $a$  la población total y el número total de escaños, respectivamente. La medida del *mal-apportionment* utilizada (Monroe, 1994; Samuels y Snyder, 2001), para un Parlamento dado, es:

$$MAL = \frac{100}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{p_i}{p} - \frac{a_i}{a} \right| \quad (1)$$

En base a dicha fórmula hemos comprobado la presencia de *mal-apportionment* en todos los parlamentos autonómicos considerados, excepto los que corresponden a las cuatro comunidades uniprovinciales que utilizan un único distrito. Hemos considerado los datos de población y composición de los parlamentos autonómicos desde su inicio en la

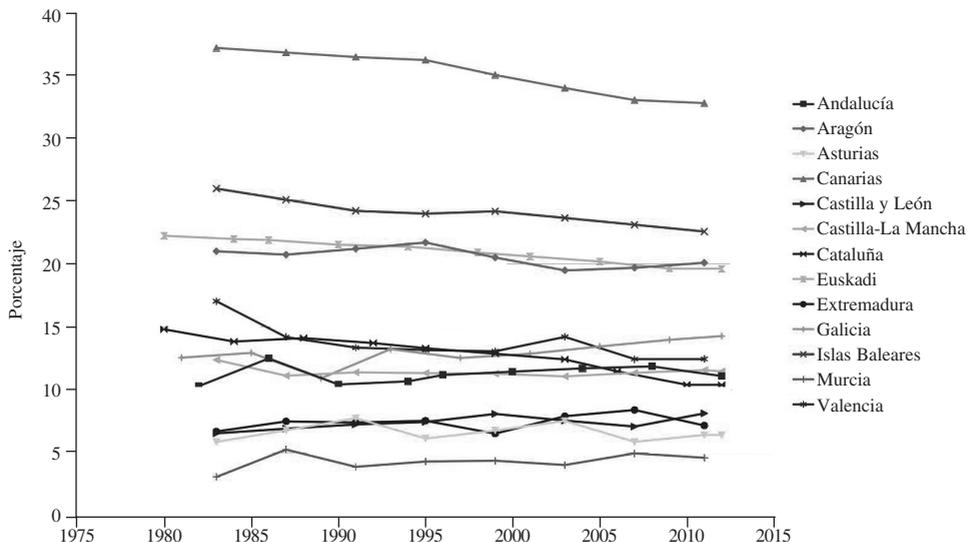
década de los ochenta del siglo pasado hasta la composición actual, en base a las últimas elecciones celebradas, salvo en el caso del Parlamento de Castilla-La Mancha, que reformó su ley electoral en 2012 y aún no ha celebrado elecciones con su nueva composición.

El análisis de los datos muestra una fuerte heterogeneidad entre las diferentes comunidades autónomas. El análisis de los datos temporales apenas muestra una ligera variación; en la mayor parte de los parlamentos, las cifras se han mantenido o incluso evolucionado de forma muy suave. En el gráfico 1 se recogen los valores para los diferentes parlamentos autonómicos y los diferentes años mostrando su evolución. En la mayoría de los parlamentos esta evolución es positiva dado que el *mal-apportionment* se ha ido reduciendo o manteniendo estable a lo largo de estos años, aunque en distinto grado; solo el Parlamento de Galicia muestra una clara tendencia negativa.

La aplicación de criterios de base territorial (País Vasco y Canarias) aumenta el grado de *mal-apportionment* si los territorios presentan descompensación en el reparto de población. Otras soluciones donde se crean distritos electorales inferiores a la provincia deben ser realizadas con un cierto grado de homogeneidad. En el caso de Murcia esto se ha conseguido y ningún distrito agrupa más del 50% de la población. En el caso de Asturias, donde el distrito central concentra de una forma clara la distribución de la población (80%), con un valor del coeficiente de variación de la población superior a 100%, se produce un mayor valor del *mal-apportionment*.

GRÁFICO 1.

'MAL-APPORTIONMENT' EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS



Los parlamentos mantienen estrategias diferentes en cuanto al proceso de asignación del número de escaños: o bien realizan reasignación de distritos en los diferentes procesos

electorales, o bien mantienen la asignación inicial sin actualizar. La mayoría de los parlamentos autonómicos realizan redistribuciones de los escaños en cada proceso electoral. Por su parte, Cataluña, Islas Baleares y País Vasco mantienen la estructura inicial o con variaciones puntuales por aumento del número total de escaños y muestran una tendencia a la disminución del *mal-apportionment*. Una posible explicación de este hecho de *mal-apportionment* se explica por la evolución de la población española en estas últimas décadas. En las tres comunidades se ha producido un reequilibrio de la población entre los diferentes distritos electorales en el marco de un crecimiento generalizado de la población.

La evolución de la población explicaría la tendencia negativa de Galicia, puesto que es de las pocas comunidades autónomas con una evolución negativa de la población, y que ha incidido de mayor forma en los distritos con menor población que han ido perdiendo peso en el conjunto. Asturias y Castilla y León, cuya población también ha disminuido, no presentan una evolución tan negativa al suavizarla la presencia de otros factores.

En la actualidad, el menor valor de *mal-apportionment* se encuentra en Murcia y Asturias, que tienen circunscripciones electorales propias; Castilla y León y Extremadura presentan en torno al 7-8%. El resto de parlamentos presentan cifras superiores: Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia se sitúan entre el 10 y el 15%, mientras que Aragón, Islas Baleares y País Vasco están en torno al 19-23%; por último, Canarias, próxima al 33%, presenta los valores más elevados. Los datos se recogen en la tabla 2. El valor medio se situaba en el 10,63% y la mediana en el 10,37%.

TABLA 2.  
'MAL-APPORTIONMENT' ACTUAL

Autonomía	Abreviatura	Año	MAL
Andalucía	AND	2012	11,09%
Aragón	ARA	2011	20,06%
Asturias	AST	2012	6,41%
Canarias	CAN	2011	32,71%
Cataluña	CAT	2012	10,37%
Castilla-La Mancha	CLM	2012 (Reforma)	11,46%
Castilla y León	CYL	2011	8,13%
País Vasco	EUS	2012	19,57%
Extremadura	EXT	2011	7,17%
Galicia	GAL	2012	14,25%
Islas Baleares	IBA	2011	22,53%
Murcia	MUR	2011	4,61%
Comunidad Valenciana	VAL	2011	12,43%

Fuente: elaboración propia.

### *Modelo de estimación del grado de ‘Mal-apportionment’*

El trabajo de Samuels y Snyder (2001) presenta un importante análisis *cross-section* donde se analiza la presencia de este fenómeno en 78 países. Los autores observan que el recorrido es 0,26, siendo el valor medio en torno al 7% con una desviación estándar de 6%. En nuestro estudio, donde solo hemos considerado 13 parlamentos autonómicos, los datos recogidos en la tabla 2 muestran valores mucho más altos: una media del 10,63%, una desviación estándar próxima al 0,09% y un recorrido de 0,33 para los parlamentos autonómicos analizados.

Las causas de los diferentes grados de *mal-apportionment* entre los diferentes países, según Samuels y Snyder (2001), se explican en función de las siguientes variables: tamaño del distrito electoral, estructura del distrito electoral, presencia de un sistema federal, “intensidad” democrática, superficie del país, región geográfica.

Nuestro análisis difiere en dos aspectos del realizado por Samuels y Snyder (2001):

1. Consideramos parlamentos autonómicos y no parlamentos nacionales; por lo tanto, factores como el grado de “intensidad” democrática del país o la región geográfica no se consideran.
2. Nuestro análisis también incorpora un análisis de evolución temporal, no es solo un análisis *cross-section*.

Según el estudio citado, hemos considerado cuatro factores como base para la definición de las variables del modelo, todos ellos vinculados al tamaño y estructura del distrito electoral:

- a) Proporción de escaños distribuidos en función de la población de cada distrito. Cuanto mayor sea la proporcionalidad entre el número de escaños y la población, menor será el nivel *mal-apportionment*.
- b) El número de distritos o circunscripciones electorales puede tener una cierta influencia en el grado de existencia de *mal-apportionment*.
- c) El número total de parlamentarios. Un mayor número de representantes podría facilitar la formación de repartos más equilibrados.
- d) La existencia de fuertes diferencias entre la población de los distritos electorales también tiene influencia sobre la existencia de *mal-apportionment*, dado que muchos parlamentos establecen valores máximos para el distrito o distritos con mayor población e intentan favorecer la representación de aquellos distritos menos poblados. En este sentido, un Parlamento ideal estaría formado por distritos homogéneos e igual número de representantes por distrito. La presencia de un reparto heterogéneo de la población entre los distritos se deberá reflejar en la heterogeneidad en el reparto de escaños.

En función de estos cuatro factores definimos las variables del modelo:

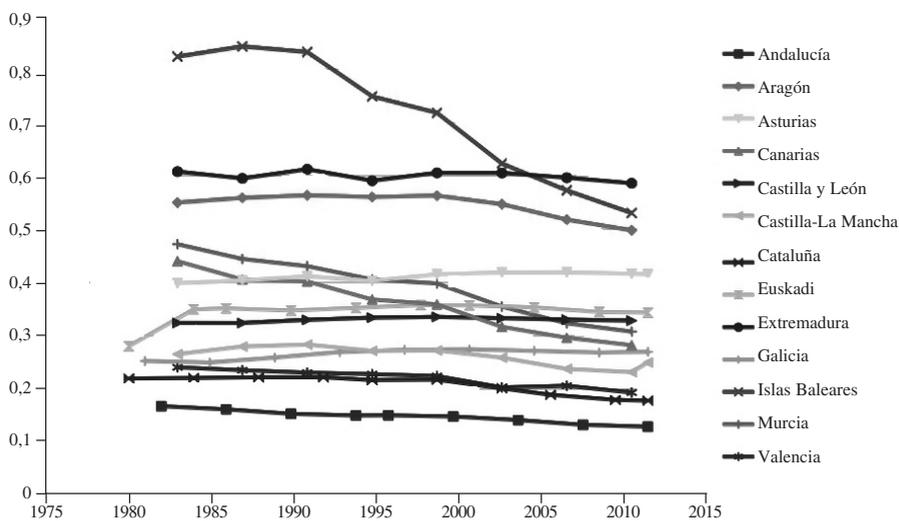
1) Grado de representatividad del Parlamento:

$$P_x = \frac{a}{p} \cdot 10000, \quad (2)$$

donde  $p$  es la población de la comunidad autónoma y  $a$  el número total de escaños del Parlamento. Dado que el número de escaños es muy inferior a la cifra de población del distrito, se multiplica el cociente por 10.000 y evitar problemas de estimación debido a la proximidad a cero de las cifras. El análisis de los datos muestra una correlación positiva pequeña (0,22).

El grado de representatividad es una variable que evoluciona de forma suave, en base a la evolución de la población. Otra fuente de cambios son las reformas parlamentarias que varíen el número total de miembros del Parlamento, estas son más infrecuentes.

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GRADO DE REPRESENTATIVIDAD



En el gráfico 2, se observa que en la mayoría de los parlamentos hay una tendencia a la disminución de este valor debido al aumento global de la población en la última década. Illes Balears presenta el mayor aumento de población y la mayor caída de representatividad. Por el contrario, en Galicia, Asturias o Castilla y León ha aumentado debido a su pérdida de población en estos años.

2) Número de distritos electorales:  $n$ . Un mayor número de distritos electorales debería incrementar la presencia de *mal-apportionment*, recordemos que el reparto con distrito electoral único no presenta este fenómeno.

El número de distritos electorales es una variable constante a lo largo del periodo analizado, oscila entre dos distritos electorales en Extremadura y un máximo de nueve distritos en Castilla y León. Aunque el análisis de correlación es positivo resulta muy pequeño (0,03).

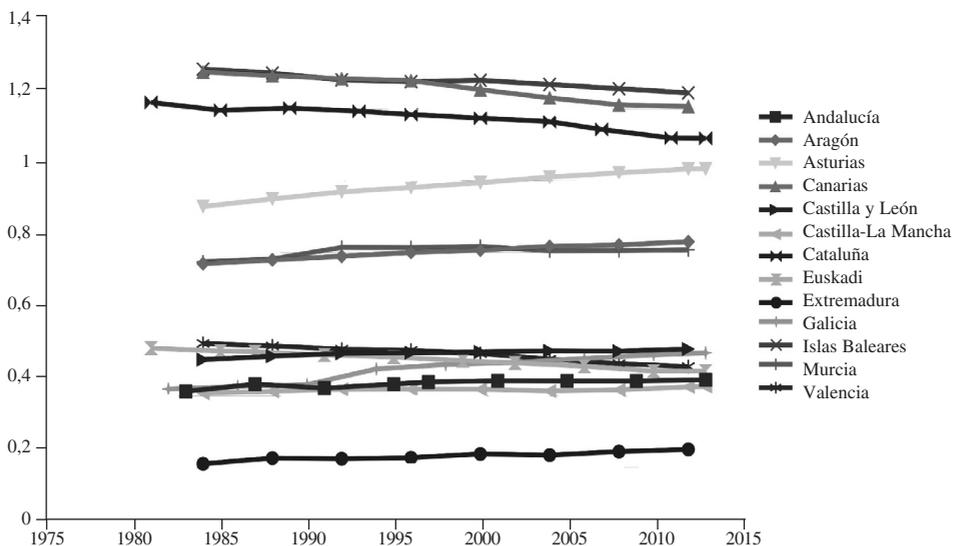
3) Dispersión de la población entre los distritos electorales: hemos utilizado el coeficiente de variación de la población para estimar este factor:

$$cv = \frac{\sigma}{\mu}, \quad (2)$$

donde  $\mu$  es la media de la población y  $\sigma$  es la desviación típica de la población de los distritos existentes. Cuanto mayor sea su valor mayor será la concentración de la población en uno o varios distritos.

GRÁFICO 3.

EVOLUCIÓN DE LA DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN ENTRE DISTRITOS ELECTORALES



Algunos autores sugieren la posibilidad de utilizar el índice de Gini para medir el grado de concentración de la población (Sørensen, 2002), aunque no hay un consenso sobre la medida a utilizar. Hay autores que abogan por el índice de Gini (Jones y Mainwaring, 2003), frente a otros partidarios de la utilización del coeficiente de variación (Caramani, 2000).

Un valor alto del coeficiente de variación tendrá una influencia positiva sobre el *malapportionment*, al mostrar una distribución asimétrica de la población, existiendo distritos electorales que concentran una proporción muy importante de la misma. El valor de la correlación es positivo (0,48).

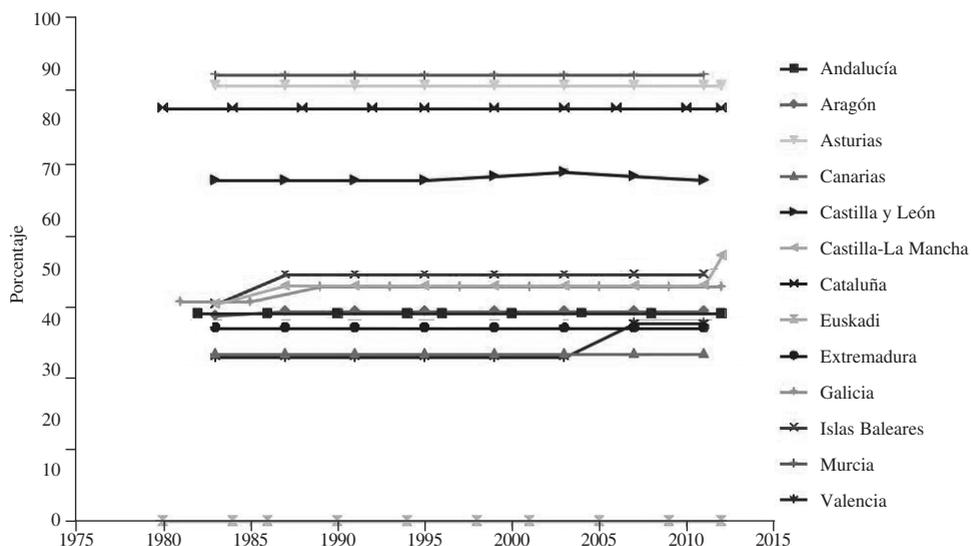
La evolución de la concentración de la población ha sido bastante irregular en estos años. Se pueden formar tres grupos de regiones:

- a) Aumento de la concentración y aumento de la población: Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia.
- b) Aumento de la concentración y disminución de la población: Asturias, Castilla y León y Galicia.
- c) Disminución de la concentración y aumento de la población: Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, País Vasco y Valencia.

El gráfico 3 muestra la evolución del coeficiente de variación para las comunidades estudiadas en el periodo 1980-2012. Las regiones del grupo c) muestran una clara reducción del *mal-apportionment*, mientras que las del grupo a) tienden a la estabilidad. Por su parte, el *mal-apportionment* aumenta en las regiones del tipo b).

4) Proporción de escaños distribuidos mediante reparto poblacional: v. La mayoría de los parlamentos realizan una distribución mixta: asignan un número mínimo a cada distrito y reservan un porcentaje de escaños para repartir de forma proporcional a la población de los distritos electorales. De esta forma se tiende a favorecer a aquellos distritos menos poblados que en sistemas proporcionales puros tendrían una asignación de escaños muy pequeña.

GRÁFICO 4.  
EVOLUCIÓN DEL REPARTO PROPORCIONAL A LA POBLACIÓN



Este factor resulta relevante a la hora de explicar el grado de *mal-apportionment* de los parlamentos autonómicos, puesto que un desvío respecto al reparto proporcional puro incide en su aparición. Al igual que sucede con el número de distritos, es una variable muy estable, puesto que solo se producen variaciones cuando se produce alguna reforma parlamentaria que afecta a la formación de las Cámaras autonómicas.

El gráfico 4 muestra su evolución. El valor se ha mantenido estable en la mayor parte de los casos, y se observa una correlación negativa (-0.56). Murcia y Asturias son dos ejemplos claros, puesto que presentan los menores niveles asociados a la mayor proporción de escaños distribuidos de acuerdo a criterios de proporcionalidad a la población.

### Modelo I

El primer modelo considerado es el Modelo I. Se realiza una estimación lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios del nivel de *mal-apportionment* en función de las cuatro variables consideradas:

$$MAL = \beta + \beta_1 n + \beta_2 P_x + \beta_3 cv + \beta_4 v + \varepsilon \quad (4)$$

donde  $\beta_j$  es el estimador del coeficiente asociado a cada variable y  $\varepsilon$  representa el error aleatorio. Para la realización de los cálculos estadísticos y de los gráficos se ha utilizado el programa de *software* estadístico R.

El modelo estimado es:

$$MAL = 0,112720 + 0,006865 n + 0,017144 P_x + 0,199088 cv - 0,297640 v. \quad (5)$$

TABLA 3.  
MODELO I

	Valor estimado	Desv. típica	t-Statistics	P-Value
$\beta$	0,112720	0,009265	12.166	<2e-16
$n$	0,006865	0,001103	6.223	9,69e-09
$P_x$	0,0065749	0,016144	1.189	0,237
$cv$	0,1977739	0,006870	28.980	<2e-16
$v$	-0,2992424	0,009062	-32.884	<2e-16
$R^2$	0,9325			
$R^2$ (ajustado)	0,9299			
F (4, 107 g.l.)	369,3			
p-value:	<2,2e-16			

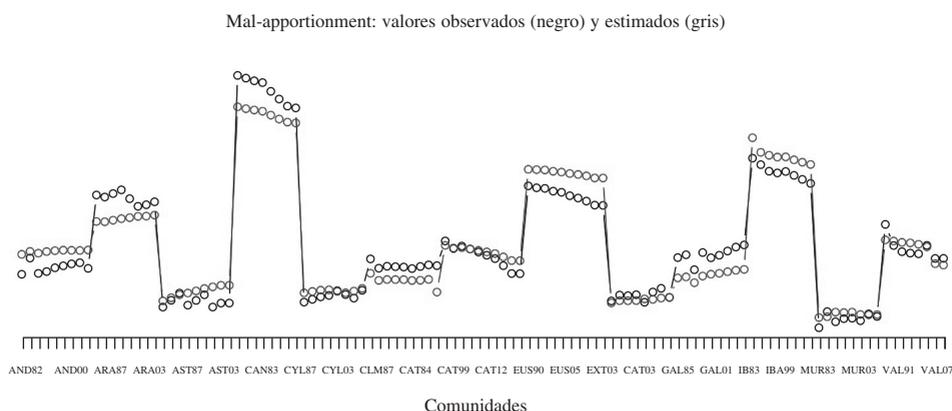
En las tablas 3 y 4 recogemos el análisis estadístico del modelo. Los resultados de los diferentes test no permiten aceptar las hipótesis de ausencia de autocorrelación (test de Durbin-Watson) ni la hipótesis de homocedasticidad (test de Breusch-Pagan). La hipótesis de normalidad de los residuos resulta aceptable. Nuestro modelo presenta problemas de autocorrelación y heterocedasticidad. Los gráficos 5 y 6 muestran los valores observados y estimados y la bondad del ajuste del modelo.

TABLA 4.  
MODELO I. TEST DE COMPROBACIÓN DE PROPIEDADES

Homocedasticidad	Breusch-Pagan Test (p-value)	44.7194 (4.548e-09)
	DurbinWatson Test	
	Nivel 1 (p-value)	0,4751047 (0,0000)
	Nivel 2 (p-value)	0,7927666 (0,0000)
	Nivel 3 (p-value)	1,0911783 (0,0000)
Autocorrelación	Nivel 4 (p-value)	1,4195410 (0,0004)
Normalidad residuos	Jarque Bera Test (p-value)	6,2671 (0,04356)

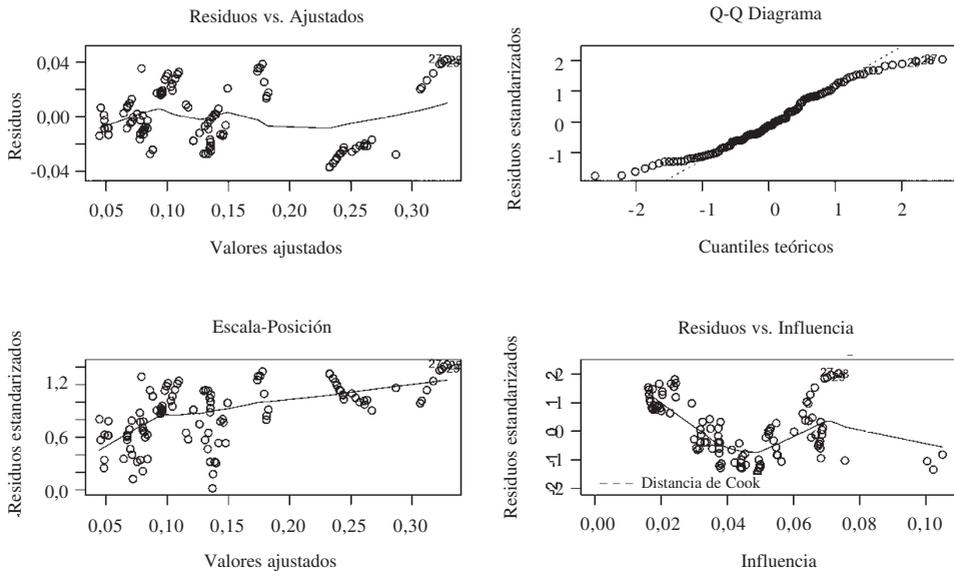
Los coeficientes del modelo estudiado muestran los signos y dependencias esperadas.

GRÁFICO 5.  
MODELO I



El grado de representatividad no resulta significativo. El resto de variables son significativas. Este análisis confirma, de forma parcial, algunos de los hechos contrastados por Samuels y Snyder (2001): el grado de representatividad total del Parlamento no es significativo en la aparición del *mal-apportionment*; no obstante, no se confirma la hipótesis de la no relevancia estadística del efecto del número de distritos electorales (aunque en nuestro modelo su influencia resulta muy pequeña).

GRÁFICO 6.  
ANÁLISIS ESTADÍSTICO MODELO I



A la vista del análisis estadístico del modelo optamos por elaborar un segundo modelo con el fin de corregir los diversos problemas detectados.

### Modelo II

En este modelo aplicamos la teoría de datos de panel, dado que combinamos datos *cross-section* y datos temporales.

Aplicamos el test de Hausman a un modelo fijo y un modelo de efectos aleatorios, considerando solo las tres variables que resultaron significativas en el Modelo I. El resultado del test de Hausman es concluyente ( $p\text{-value} = 0,01411$ ) a favor del modelo de efecto fijo.

El Modelo II considera un modelo de efectos fijos con descomposición *within*:

$$MAL_{it} = \beta_1 n_{it} + \beta_3 cv_{it} + \beta_4 v_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it}, \quad (6)$$

considera solo tres variables: el número de distritos ( $n$ ), el coeficiente de variación de la población ( $cv$ ) y la proporción de escaños distribuidos de forma proporcional a la población ( $v$ ).

El modelo muestra una relación directa entre la presencia de *mal-apportionment* y el coeficiente de variación y una relación inversa con el porcentaje de escaños que no se

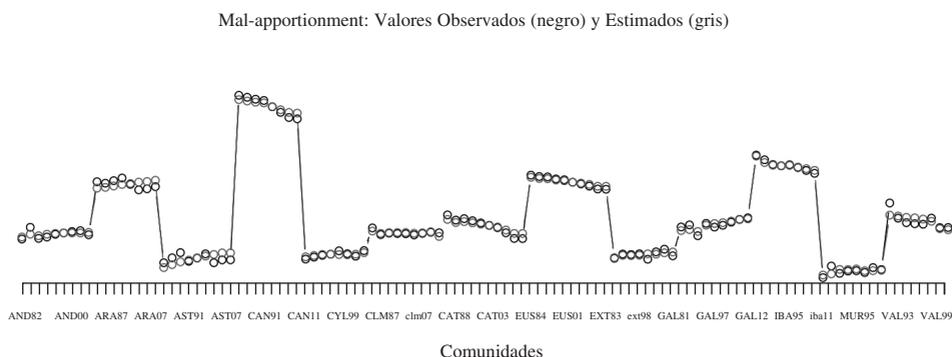
distribuyen de acuerdo al criterio de población. Por su parte, el número de distritos no resulta significativo.

En la tabla 6 recogemos el análisis estadístico del modelo. Por su parte, en el gráfico 7 mostramos los valores observados y estimados y la bondad del ajuste del modelo.

TABLA 6.  
MODELO II

Variable	Valor estimado	Desv. típica	t-Statistics	P-Value
<i>cv</i>	0,261722	0,029334	8,9221	2,84e-14
<i>v</i>	-0,154023	0,057445	-2,68121	0,00862
R <sup>2</sup>	0,48047			
R <sup>2</sup> (ajustado)	0,41612			
F (2, 97 g.l.)	44,8537			
p-value:	1,611e-14			

GRÁFICO 7.  
MODELO II



El Modelo II no presenta autocorrelación de los errores, pero sí se detecta la presencia de heterocedasticidad a través del test de Breusch-Pagan, con un *p-value* = 0,0000847. En estas circunstancias la interpretación de la significancia de los parámetros estimados induciría a error. Se plantea por ello ajustar la matriz de la varianza-covarianza mediante diversos procedimientos. En este caso al ser un modelo de efectos fijos optamos por utilizar el método Arellano para coeficientes fijos (véase tabla 7).

La estimación robusta de los estimadores de los parámetros no afecta ni a su signo ni a su valor, por lo tanto, la interpretación realizada de los mismos es correcta y solo se han ajustado sus desviaciones típicas.

TABLA 7.  
CORRECCIÓN HETEROCEDASTICIDAD MODELO II

	Parámetro	Valor estimado	Desv. típica	t-Statistics	P-Value
Arellano	<i>cv</i>	0,261722	0,070013	3,7382	0,0003134
	<i>v</i>	-0,154023	0,042308	-3,6405	0,0004388
HC3	<i>cv</i>	0,261722	0,072098	3,6301	0,0004546
	<i>v</i>	-0,154023	0,047527	-3,2407	0,0016340

El nivel de *mal-apportionment* está directamente relacionado con el nivel de concentración de la población en alguno de los distritos electorales. Los distritos electorales deberían ser elegidos de acuerdo al mayor nivel de homogeneidad posible de la población. La proporción de escaños vinculados a la población del distrito tiene influencia inversa, de forma que la fijación de criterios territoriales en el reparto va a aumentar el nivel de *mal-apportionment*. El modelo confirma las hipótesis de la teoría, e identifica la mayor relevancia del criterio del coeficiente de variación de la población.

#### DISMINUCIÓN DEL GRADO DE ‘MAL-APPORTIONMENT’

Los parlamentos autonómicos analizados muestran diferentes grados de *mal-apportionment*. En líneas generales, la mayoría presenta un nivel comprendido entre el 10 y el 20%, un valor relativamente alto para los países occidentales con tradición democrática. En el caso del Parlamento español, diversas propuestas de reforma han buscado reducir, entre otras disfunciones, la presencia de *mal-apportionment* (Ramírez y Márquez, 2010). En parlamentos autonómicos, un estudio del Parlamento catalán (Lago y Montero, 2004) considera no solo la presencia de *mal-apportionment*, sino también su incidencia en los resultados electorales de las elecciones autonómicas.

El Modelo II estimado en el apartado anterior confirma la influencia principal de dos variables sobre la presencia de un mayor o menor grado de *mal-apportionment*. Las posibilidades de actuación sobre las mismas son limitadas:

- a) El coeficiente de variación de la población entre los diferentes distritos electorales solo se podría modificar reconfigurando los distritos electorales. La mayoría de las autonomías optaron por vincular los distritos electorales con las provincias, siendo difícil modificar esta variable.
- b) La proporción de escaños que se distribuyen vinculados a criterios de proporcionalidad a la población. Este parámetro presenta mayores posibilidades de actuación, aunque la presencia de techos y suelos con niveles mínimos de reparto que garanticen una representación a todos los territorios o bien que eviten la concentración excesiva en

aquellos distritos más poblados supone una importante distorsión a la hora de actuar sobre dicha variable.

El futuro Parlamento de Castilla-La Mancha es un ejemplo representativo de este hecho que acabamos de comentar. Este Parlamento no asigna un número mínimo de escaños a cada provincia y realiza un reparto proporcional a la población, pero establece un límite a la diferencia del número de escaños entre las provincias. Con el reparto aprobado presenta un nivel de *mal-apportionment* del 11,48%. Una aplicación del reparto proporcional<sup>3</sup> a la población conllevaría una caída del nivel de *mal-apportionment* hasta el 1,49%.

### *Reparto proporcional puro*

La utilización de un reparto completamente proporcional implica que el nivel de *mal-apportionment* se reduzca de forma drástica en todos los parlamentos estudiados. Los resultados de este reparto teórico se recogen en la tabla 8.

TABLA 8.  
'MAL-APPORTIONMENT' TEÓRICO

<b>Autonomía</b>	<b>Abreviatura</b>	<b>MAL</b>	<b>Máxima distancia actual</b>	<b>Máxima distancia simulación</b>
Andalucía	AND	0,59%	7	18
Aragón	ARA	0,84%	21	42
Asturias	AST	0,25%	29	34
Canarias	CAN	0,80%	12	25
Cataluña	CAT	0,38%	70	91
Castilla-La Mancha	CLM	1,42%	4	13
Castilla y León	CYL	1,84%	10	15
País Vasco	EUS	0,48%	0	29
Extremadura	EXT	0,53%	7	17
Galicia	GAL	0,54%	10	22
Islas Baleares	IBA	0,76%	32	45
Murcia	MUR	0,65%	18	20
Comunidad Valenciana	VAL	0,42%	16	38

Fuente: elaboración propia.

3. El criterio del reparto proporcional se ha ajustado utilizando el método del mayor resto para aquellos escaños sobrantes del reparto inicial.

Todas las comunidades, a excepción de Castilla y León y Castilla-La Mancha, tendrían valores inferiores al 1%. El resto oscilaría entre el 0,25% de Asturias y el 0,84% de Aragón.

Las implicaciones de un reparto proporcional puro supondrían, en general, una reforma de los estatutos de autonomía y de las leyes electorales vigentes, en algunos casos en una medida considerable (País Vasco, Canarias); en otros, en mucha menor medida (Murcia).

En general, el legislador busca a través de la fijación de mínimos territoriales que ningún distrito electoral quede sin representación, o que esta sea muy pequeña. Por otro lado, también busca un equilibrio entre territorios al establecer una diferencia máxima de escaños. Todos estos principios se ven eliminados en un reparto proporcional puro.

En nuestra simulación surgen diversos hechos que pueden evitar la adopción de este tipo de reparto por parte del legislador:

- a) La isla de Hierro no tendría adscrito ningún escaño, y nosotros hemos optado por unir a La Gomera para entre las dos escoger un representante en el Parlamento canario.
- b) Las diferencias del número de escaños entre los distritos más poblados y los menos poblados se elevan de forma considerable (véase tabla 8). La máxima distancia actual es de 70 escaños (Cataluña) y se vería incrementada a 91.
- c) La existencia de distritos con una asignación de un número muy alto de escaños eleva el poder de dichos distritos y al mismo tiempo aumenta la fragmentación de la representación al dar entrada a un mayor número de partidos. En este sentido el legislador suele establecer un porcentaje mínimo de votos para reducir esta fragmentación.

#### *Fijación de un nivel máximo de ‘mal-apportionment’*

Esta segunda simulación, con un objetivo menos ambicioso, supone una reducción en el grado de reformas a aplicar; en la mayoría de los casos, se limitaría a una pequeña reforma de la ley electoral.

Establecemos un objetivo razonable de *mal-apportionment* en función del nivel máximo que presentaban los parlamentos de los países más avanzados (G-8)<sup>4</sup>. El estudio de Samuels y Snyder (2001) analiza estos parlamentos con datos de mediados de los años noventa. El mayor valor era Canadá, con un 7,59%, y el menor Italia, con un 0,82%. Para situarnos en el entorno de estos países nos hemos propuesto un objetivo de simulación del 8%.

La reforma de los valores de la variable  $v$  (reparto de escaños en base a criterios de población) es el argumento utilizado para intentar reducir el nivel de *mal-apportionment*

4. Los países del G-8 son: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Rusia y Reino Unido.

a una cifra objetivo en torno al 8%. En estas circunstancias sería necesario modificar la ley electoral de un total de seis comunidades autónomas. En nuestro estudio ya hay cinco comunidades autónomas que cumplen con el objetivo propuesto: Asturias, Castilla y León, Extremadura y Murcia. Canarias y País Vasco no han sido consideradas, puesto que tienen parlamentos con reparto territorial. Los resultados aparecen resumidos en la tabla 9, donde mostramos el nivel de *mal-apportionment* una vez aplicada la reforma y sus implicaciones en la distribución de escaños entre distritos electorales.

Las propuestas concretas para las diferentes autonomías son:

- a) Andalucía. Si redujésemos la cuota fija provincial de 8 a 5 escaños por provincia, el nivel de *mal-apportionment* se reduciría hasta el 7,42%.
- b) Aragón. La reforma consistiría en disminuir el número fijo de 13 escaños por provincia a tan solo 4 escaños por provincia. Esto reduciría el grado de *mal-apportionment* a tan solo un 6,63%.
- c) Castilla-La Mancha. Una reforma en la máxima diferencia de escaños permitida entre provincias tendría efectos muy beneficiosos sobre el nivel de *mal-apportionment*. Con diferencia máxima de 6 escaños dicho nivel sería del 7,71%.
- d) Cataluña. El Parlamento catalán no ha renovado su distribución provincial de escaños desde 1980, por lo que se debería revisar la distribución provincial de escaños, ya que desde entonces se han producido importantes movimientos de población. Si modificásemos las cuotas de reparto a 62.000 habitantes para cada escaño por Barcelona, con un máximo de 90 escaños, y a 57.000 para cada escaño del resto de provincias, con un mínimo de 4 escaños para cada una de ellas, el nivel de *mal-apportionment* sería del 7,41%.
- e) Comunidad Valenciana. Si se redujese el fijo provincial de 20 a tan solo 10 escaños por provincia se obtendría una reducción del nivel de *mal-apportionment* a un nivel del 6,37%.
- f) Galicia. Si disminuyésemos la cuota fija provincial de 10 a 5 escaños, el grado de *mal-apportionment* disminuiría hasta el 6,17%, una caída superior al 50% de su valor actual.
- g) Islas Baleares. El Parlamento balear está configurado con un reparto de escaños por distrito, que se ha mantenido desde 1986. Con un fijo por isla de solo 1 escaño se reduciría el nivel de *mal-apportionment* a poco más del 3,89%.

TABLA 9.

'MAL-APPORTIONMENT' Y PROPUESTAS DE REFORMA

Autonomía	$v$	MAL	Propuestas	Diferencias escaños
Andalucía	0,633	7,42%	Fijo provincial: 5 escaños	Málaga: +1, Sevilla:+3 Almería:-1, Jaén:-1, Huelva:-2
Aragón	0,8289	6,63%	Fijo provincial: 4 escaños	Zaragoza: +9 Huesca: -5, Teruel: -4
C. Valenciana	0,669	6,37%	Fijo provincial: 10 escaños	Valencia:+5, Alacant:+1 Castelló: -6
Castilla-La Mancha	0,9245	7,71%	Diferencia máxima ente provincias: 6 escaños	Ciudad Real: +1, Toledo:+1 Cuenca: -1, Guadalajara:-1
Cataluña	0,911	7,41%	Cuotas: Barcelona (62000) y resto (57000) Máximo: 90. Mínimo: 4	Barcelona:+4, Lleida: -4
Galicia	0,733	6,17%	Fijo provincial: 5 escaños	A Coruña: +4, Pontevedra:+2 Lugo:-3, Ourense: -3
Islas Baleares	0,9322	3,89%	Fijo provincial: 1 escaño	Mallorca: +11 Eivissa: -4, Menorca: -7

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

El grado de *mal-apportionment* de un Parlamento o Cámara de representación electoral estudia la diferencia que existe entre la proporción de escaños asignados a un distrito electoral y la proporción de la población del distrito electoral sobre la población total. Aunque la igualdad de ambas proporciones es muy complicada, la presencia de un grado alto de *mal-apportionment* siempre se ha asociado a la presencia de regímenes con una estructura democrática reciente o poco consolidada.

Hemos realizado un análisis del grado *mal-apportionment* en los parlamentos autonómicos del Estado español que presentan sistemas electorales con más de un distrito electoral. Para ello hemos considerado las cifras de evolución del mismo desde los años ochenta del pasado siglo hasta la actualidad.

La mayoría de las Cámaras de representación presenta cifras elevadas de *mal-apportionment*. La media para el conjunto de los parlamentos considerados supera el 10%.

La presencia de un grado determinado de *mal-apportionment* se ha vinculado a diversos factores: número de distritos electorales, representatividad del Parlamento, dispersión de la población y proporción de escaños asignados en función de la población.

El modelo de regresión lineal presenta algunos problemas de especificación (auto-correlación y heterocedasticidad); de ahí, la necesidad de llevar a cabo un análisis de datos de panel mediante un modelo de efectos fijos. En dicho modelo, dos factores han resultado

significativos a la hora de explicar la variable dependiente: el grado de dispersión de la población entre los distritos electorales y la proporción de escaños distribuida de acuerdo con criterios de población.

La reducción del nivel de *mal-apportionment* se centraría en estos dos factores. Las implicaciones normativas de actuar sobre cada uno de ellos es diferente. El grado de dispersión de la población obligaría a reformular los distritos electorales, lo que, en líneas generales, obligaría a modificar los estatutos de autonomía. Por su parte, la variación de la segunda variable se podría realizar mediante reformas en la ley electoral.

Hemos realizado dos simulaciones: en la primera se ha propuesto un sistema con reparto proporcional puro y en la segunda se ha fijado un objetivo del 8% (en el entorno del que presentaban los países del G-8). Los resultados en la primera propuesta limitan el valor del *mal-apportionment* en el entorno del 1%. En la segunda propuesta, se ha conseguido una propuesta que reduzca el nivel en el entorno objetivo, en la mayor parte de los casos, mediante una variación en la cuota de escaños fija que se reparte a cada distrito electoral.

Por último, señalamos algunas líneas a desarrollar en futuros trabajos. El *mal-apportionment* no es un hecho azaroso ligado a las variables comentadas, algunos autores buscan su relación con la táctica de búsqueda de ventajas por parte de los partidos políticos. Una primera línea sería analizar cómo evoluciona dicha relación y cómo los partidos políticos obtienen ventajas de la presencia del *mal-apportionment*. Una segunda línea es aumentar el universo de parlamentos y ver la existencia de factores cualitativos que pueden influir su existencia.

## REFERENCIAS

- Balinski, Michael L. y H. Peyton Young. 1975. "The quota method of apportionment", *American Mathematical Monthly*, 82: 701-730 [disponible en <http://www.math.wisc.edu/~robbin/141dir/balinski-young.pdf>].
- Caramani, Daniele. 2000. *Elections in Western Europe Since 1815: Electoral Results by Constituencies*, Oxford: Macmillan.
- Grofman, Bernard, William Koetzle y Thomas Brunell. 1997. "An Integrated Perspective of the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences, and The Geographic Distribution of Party Vote Shares", *Electoral Studies*, 16 (4): 457-470 [disponible en [http://www.socsci.uci.edu/~bgrofman/29\\_Grofman-Koetzle-Brunell-Three Sources of Partisan Bias.pdf](http://www.socsci.uci.edu/~bgrofman/29_Grofman-Koetzle-Brunell-Three_Sources_of_Partisan_Bias.pdf)].
- Gudgin, Graham y Peter J. Taylor. 1979. *Seats, votes and the spatial organisation of elections*, London: Pion Limited.
- Koppel, Moshe y Abraham Diskin. 2009. "Measuring disproportionality, volatility and malapportionment: axiomatization and solutions", *Social Choice Welfare*, 33: 281-286 [disponible en [http://www.researchgate.net/publication/225444815\\_Measuring\\_](http://www.researchgate.net/publication/225444815_Measuring_)

- disproportionality\_volatility\_and\_malapportionment\_axiomatization\_and\_solutions/file/d912f50c5cf82471f6.pdf].
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas", *Party Politics*, 9 (2): 139-166 [disponible en <http://ppq.sagepub.com/content/9/2/139.abstract>].
- Lago Peñas, Ignacio y José R. Montero Gibert. 2004. "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 105: 11-42.
- Lago Peñas, Ignacio y José R. Montero Gibert. 2005. "Todavía no se quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español", Working Paper 45/2005, Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid [disponible en [http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM\\_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones en red/working\\_papers/archivos/45\\_2005.pdf](http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/45_2005.pdf)].
- Monroe, Burt L. 1994. "Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies*, 13(2): 132-149 [disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0261379494900310>].
- Penadés de la Cruz, Alberto. 2006a. "The institutional preferences of early socialists parties: choosing rules for government", en Maravall, J. M. y I. Sánchez-Cuenca (eds.), *Controlling governments: Voters, Institutions and Accountability*, New York: Cambridge University Press.
- Penadés de la Cruz, Alberto. 2006b. "La difícil ciencia de los orígenes de los sistemas electorales", *Revista de Estudios Políticos*, 131: 193-218.
- Ramírez González, Victoriano y Ana A. Márquez García. 2010. "Un sistema electoral ecuaníme para el Congreso de los Diputados", *Revista Española de Ciencia Política*, 24: 139-160 [disponible en <http://www.recp.es/index.php/recp/article/view/133>].
- Robinson, E. Arthur y Daniel H. Ullman. 2011. *A Mathematical Look at Politics*, Boca Ratón, FL: CRC Press.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, 31: 651-671 [disponible en <http://www.polisci.umn.edu/~dsamuels/BJPS2001.pdf>].
- Simón Cosano, Pablo. 2006. "La Desigualdad y el Valor de un Voto: El Malapportionment de las Cámaras Bajas en Perspectiva Comparada (1)", *Revista de Estudios Políticos*, 143: 165-188.
- Sørensen, Jesper B. 2002. "The Use and Misuse of the Coefficient of Variation in Organizational Demography Research", *Sociological Methods Research*, 30 (4): 475-491 [disponible en <http://smr.sagepub.com/content/30/4/475.short>].

Presentado para evaluación: 19 de septiembre de 2013

Aceptado para publicación: 3 de marzo de 2014

**JOSÉ ANTONIO SEIJAS MACÍAS**

antonio.smacias@udc.es

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de A Coruña desde 1997, siendo profesor titular en dicha universidad desde 2002. Ha cursados estudios de Economía en la Universidad de Santiago de Compostela, de Informática en la Universidad de A Coruña y de Matemáticas en la UNED. Su actividad docente ha sido en Matemáticas y Estadística aplicada a la empresa. Autor de diversas publicaciones científicas nacionales e internacionales tanto sobre matemáticas y estadística como de aplicación de los métodos cuantitativos en las ciencias sociales. Ha participado en diversos proyectos de investigación nacional y en la actualidad forma parte del grupo de investigación: “Competencia y Desarrollo Regional en la Unión Europea” de la Universidad de A Coruña.

---

*Ignacio Molina A. de Cienfuegos*

## Juan J. Linz. Obras Escogidas

*José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008-2013, 7 vols., 5.500 pp.*

Ha querido el destino que, muy poco antes del fallecimiento del profesor Juan José Linz Storch de Gracia (Bonn, 1926-New Haven, 2013), estuviese por fin culminada la publicación completa de esta auténtica *magnum opus*. Obra maestra, además, en un doble sentido. Desde luego en el de su contenido sustantivo, aunque sería más exacto hablar en ese caso de *magna opera*, ya que nos encontramos ante los mejores 84 trabajos de uno de los autores más relevantes de las ciencias sociales del siglo XX. Tal vez el único que no requiera de mayor presentación para los politólogos —cualesquiera sea su nacionalidad— que usen la *Revista Española de Ciencia Política*; inaugurada por cierto hace ahora 15 años con un artículo suyo (Linz, 1999). Pero además, y en segundo lugar, este es también un gran trabajo en el sentido bibliográfico, un producto editorial que está a la altura de lo que merecía el autor. Una cuidada colección de siete volúmenes a cargo de los profesores José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley que ha tardado el mismo número de años en completarse y que ya en 2009, cuando solo habían aparecido los primeros volúmenes, fue distinguida con el Premio de la Unión de Editoriales Universitarias Españolas a la mejor Monografía.

La trascendencia casi histórica de esta colección ya ha sido glosada con amplitud en las reseñas publicadas cuando fue presentada (véase, por ejemplo, Molina, 2009, o Núñez Florencio, 2009) y, de forma directa o indirecta, en los más recientes obituarios (véase, por ejemplo, Coller, 2014, o los múltiples comentarios aparecidos en la prensa nacional e internacional con ocasión de su muerte). También se subraya en la “Presentación” que realizó en el primer volumen José Álvarez Junco (2008) quien, junto a Javier Moreno

Luzón, tiene el mérito de haber impulsado estas *Obras* en 2006 cuando dirigía el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Una labor luego continuada por los dos sucesivos equipos directivos que les sustituyeron en el CEPC, uniendo así la obra de Juan Linz a la de Manuel García Pelayo, Luis Díez del Corral, Francisco Tomás y Valiente y Manuel Azaña; los otros cuatro grandes autores del pensamiento político y jurídico español que tienen su legado intelectual publicado por el centro.

No obstante, merece la pena recordar que con esta publicación no solo se pretendía hacer justicia a quien muy posiblemente pueda identificarse como el científico social español más brillante y universal de todos los tiempos. Además, se colma la necesidad de que el mundo académico de habla española tuviese por fin un buen acceso a su valioso legado de trabajos fundamentales en política comparada, sociología e incluso historia, que estaban dispersos y en muchos casos mal editados hasta la aparición de esta colección. Como se desprende del título, no se trata de unas obras completas, pues, de ser así, se hubiesen necesitado de un número imposible de volúmenes, ya que la bibliografía del autor consiste en unos 320 trabajos, aparecidos fundamentalmente en inglés, pero también en español y alemán, además de en portugués, francés, italiano, noruego, sueco, húngaro, polaco, ruso, turco, japonés, coreano o farsi (una circunstancia que certifica la antes aludida universalidad de Linz y, a la vez, revela la importancia y calidad de las traducciones que se han realizado para la ocasión).

Poco puede añadirse ahora sobre el impacto —científico, profesional y humano— de Juan Linz en las ciencias sociales españolas y mundiales que no haya sido ya publicado en numerosos trabajos previos y, de hecho, el retrato del autor que escribieron en el volumen inicial los propios editores (Miley y Montero, 2008) es aún una referencia en ese sentido. Una semblanza que se completa, en el mismo tomo, con la minuciosa bibliografía realizada por otro de sus discípulos (Chehabi, 2008). Aunque, rectificando lo dicho, sí es posible añadir al menos algo. El hecho admirable de que estos dos trabajos recién citados hayan quedado ligeramente desactualizados porque el autor ha seguido produciendo después de la aparición de los primeros tomos, de forma que algunas de las últimas preocupaciones intelectuales del profesor Linz no están allí incluidas. Por ejemplo, la atención prestada a las llamadas “Primaveras Árabes”, que ni de lejos habían comenzado cuando se concibió la colección, y que se acaba de plasmar en un trabajo escrito junto a un célebre y habitual coautor (Stepan y Linz, 2013).

Aunque la mayor importancia de esta colección tiene que ver, sin duda, con el trabajo en su conjunto, sí debe realizarse aquí —como, por otro lado, es propio de este género— una reseña siquiera breve de cada uno de los siete volúmenes, agrupados con buen criterio por bloques temáticos y no por orden cronológico. Quien desee más información puede acudir inmediatamente a los distintos prefacios a los volúmenes que realizan los editores y a los prólogos escritos por el propio Linz, pues, de hecho, uno de los grandes valores de esta recopilación es que el autor —y, con él, su esposa Rocío de Terán— ha colaborado activamente en la labor de recopilación, selección y corrección de los textos. Un auténtico lujo para los editores y para el lector.

El volumen 1 (*Fascismo: perspectivas históricas y comparadas*, 2008) es el más corto de la colección, aunque esa medida se realiza en estándares “linzianos” ya que ronda las 350 páginas. Adopta un criterio a la vez histórico y comparado, en una gran variedad de países, para analizar con multitud de datos empíricos las características complejas del fascismo en la Europa de entreguerras, las condiciones de su éxito o fracaso, su legado y, más particularmente, las vicisitudes de la Falange y del Movimiento en la España franquista.

El segundo tomo (*Nación, Estado y lengua*, 2008) contiene la aportación del autor al estudio de los problemas de la construcción del Estado moderno y de la nación (dos procesos célebremente distinguidos por el autor) con particular atención a Europa. Con una amplia utilización de datos empíricos —como su conocida “Linz question”—, trata los conflictos políticos en sociedades multilingües y multinacionales como la española, las principales dimensiones del conflicto político en el País Vasco y las tensiones inherentes a las sociedades multinacionales en el funcionamiento de los sistemas federales y de la democracia misma.

El tercer volumen (*Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, 2010) incluye sus trabajos sobre los principales tipos de regímenes políticos no democráticos. Partiendo de su rechazo a la simplista dicotomía entre democracia y totalitarismo, Linz elabora una exhaustiva tipología de los regímenes modernos no democráticos que, más allá de su clásica y controvertida distinción entre sistemas totalitarios y regímenes autoritarios, incluye otro tipo de dictaduras como, por ejemplo, las “sultanísticas”; término también acuñado por él.

La cuarta entrega de la colección (*Democracias: quiebras, transiciones y retos*, 2010) contiene trabajos igualmente clásicos, sobre “transitología”, teoría democrática y problemas, crisis o incluso quiebras de las democracias, usando un enfoque comparado de naturaleza histórica y politológica para amoldar su no menos célebre conocimiento exhaustivo y erudito de tantos casos utilizados. Incluye su conocida atención a los diseños institucionales y su defensa de las ventajas del parlamentarismo sobre los regímenes presidenciales.

El tomo 5 (*Economía y empresarios en España*, 2013) supera las 1.200 páginas y está escrito, casi en su totalidad, junto con Amando de Miguel. Se dedica a la Sociología de la economía española y contiene un extenso estudio sistemático de la novedosa encuesta aplicada en 1960 a una muestra de más de 500 empresarios; un logro que hoy resulta fundamental para conocer el desarrollo industrial y económico de aquel periodo: características sociales, niveles de prestigio, problemas laborales de las empresas, relaciones entre empresa y banca, liderazgo público de los empresarios y, en fin, su participación como grupos de interés en el régimen autoritario. También contiene un amplio manuscrito inédito de 1983 sobre las actitudes y mentalidades económicas de los españoles, en donde destaca la identificación de un acendrado anticapitalismo.

El sexto volumen (*Partidos y elites políticas en España*, 2013) es el segundo en número de páginas y reúne una nutrida selección de los numerosos trabajos del autor sobre los partidos, los sistemas de partidos, las elecciones y las élites políticas españolas (ministeriales, parlamentarias y locales). Es un recorrido histórico del rendimiento y las discontinuidades

de los actores políticos e institucionales que arranca en la Restauración, recoge la dictadura de Primo de Rivera, la II República o el régimen de Franco, y sobre todo se centra en la transición y el periodo democrático. Una parte de los estudios sobre élites está escrita con Miguel Jerez y sus colaboradores de la Universidad de Granada. Incluye una abundante utilización de las encuestas realizadas por DATA, empresa que él presidió, pero también una exhaustiva recopilación de datos biográficos que ofrece un retrato colectivo de la élite política de cada época. Este volumen recoge finalmente una parte significativa del Informe FOESSA de 1981, fundamental para la comprensión de los primeros procesos políticos y electorales de la democracia.

El tomo que cierra las Obras (*Historia y sociedad en España*, 2013) es una pieza miscelánea con cuestiones relevantes de la historia y de la sociedad españolas desde una perspectiva comparada. Parecen temas desconectados, pero, en conjunto, tratan de dar respuesta a algunos de los problemas españoles sobre cuya importancia existe un amplio consenso: la pesada carga de la tradición y la debilidad de nuestra modernización, o un detallado retrato sobre el controvertido papel de los intelectuales españoles desde la época de los Habsburgos hasta el siglo XX, o una propuesta al debate ideológico sobre las dos Españas, o un examen crítico de la débil realidad asociativa de los españoles, o las consecuencias del gran cambio social experimentado por los españoles en las últimas seis décadas o, en fin, algunos estudios de la relación entre política e intereses y entre religión y política.

En definitiva, y usando el mismo tono admirativo que empleó José Ramón Montero en el gran homenaje póstumo al profesor Linz organizado por la Universidad Autónoma de Madrid el 24 de enero de 2014, resulta difícil concebir cómo una sola persona ha podido escribir sobre todos los temas que se incluyen en estas *Obras*. Se contienen tal cantidad de campos científicos, de temas, cuestiones, enfoques y diseños de investigación (tratados siempre a altos niveles de excelencia) que el resultado es asombroso, abrumador, apabullante. Toda una vida de trabajo constante y exitoso que le han convertido en un referente de las ciencias sociales comparadas, compatible con su especial atención personal y académica al “caso de España”. En fin, y citando de nuevo al profesor Montero, “el resultado que estas *Obras Escogidas* arrojan es ejemplar en muchos aspectos, una demostración de la infinita capacidad de trabajo de Juan y una muestra también de la calidad editorial de un organismo público como el Centro que las ha publicado, del que debemos sentirnos orgullosos”.

Juan Linz falleció en otoño de 2013 a los 87 años de edad. Nos ha dejado cuando, felizmente, ha habido tiempo suficiente para que las ciencias sociales españolas e internacionales le demostraran su reconocimiento en vida con los más prestigiosos galardones: doctor honoris causa por seis universidades, premio Príncipe de Asturias, premio Johan Skytte de Ciencia Política, premio nacional de Ciencia Política y Sociología del CIS o premio Amalfi de la Asociación Italiana de Ciencias Sociales, amén de innumerables distinciones como miembro honorario de diversas Academias, órdenes, asociaciones profesionales y centros de investigación. Pero, aún por encima de eso, nos deja cuando ya estaban culminadas las que serán sus dos grandes obras de referencia para las ciencias

sociales del siglo XXI. Por un lado, el “Archivo Linz de la Transición Española”: 76.000 recortes de prensa digitalizados y maravillosamente codificados por la Biblioteca de la Fundación Juan March. Y, por el otro, estas *Obras Escogidas*, que afortunadamente pudo ver completadas poco antes de morir. El mejor tributo intelectual que se le pudo ofrecer, el mejor reconocimiento a su excelencia por la comunidad española en ciencias sociales. Por eso, volviendo a la alusión al destino que se hacía al inicio de esta breve recensión, tal vez no resulte solo un exceso retórico decir que, una vez el profesor Linz tuvo en sus manos en agosto pasado el último de los volúmenes y confirmó que su legado quedaba bien salvaguardado y accesible para el futuro, pudo descansar en paz. La ciencia política española así se lo desea.

### Referencias

- Álvarez Junco, José. 2008. “Presentación”, en *Juan J. Linz. Obras Escogidas*, José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), vol. 1, Madrid: CEPC.
- Chehabi, Houchang E. 2008. “Una bibliografía de Juan J. Linz”, en *Juan J. Linz. Obras Escogidas*, José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), vol. 1, Madrid: CEPC.
- Coller, Xavier. 2014. “Juan J. Linz in memoriam”, *Papers Revista de Sociología*, 99 (1): 147-152.
- Linz, Juan J. 1999. “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1: 7-49.
- Miley, Thomas Jeffrey y José Ramón Montero. 2008. “Un retrato de Juan José Linz Storch de Gracia”, en *Juan J. Linz. Obras Escogidas*, José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), vol. 1, Madrid: CEPC.
- Molina, Ignacio. 2009. [Recensión de *Juan J. Linz. Obras Escogidas*, José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), Madrid: CEPC], *Revista de Estudios Políticos*, 143: 228-244.
- Núñez Florencio, Rafael. 2009. “El magisterio de Linz” [Reseña de *Juan J. Linz. Obras Escogidas*, José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), Madrid: CEPC], *Revista de Libros*, 149: 6-8.
- Stepan, Alfred y Juan J. Linz. 2013. “Democratization theory and the Arab Spring”, *Journal of Democracy*, 24 (2): 15-30.

---

*Ignacio Orbe*

Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza

*Saskia Sassen. Madrid: Siglo XXI, 2013, 251 pp.*

Con la llegada de la crisis financiera de 2008 se ha replanteado el papel del inmigrante en España, un amplio sector de la clase política ha culpado al extranjero del agravamiento de la economía, de ser parte importante y principal en el problema, debido, entre otras razones, a que no contribuye al desarrollo del país. Desde entonces han sido los primeros en sufrir las consecuencias, sobre todo, con la violación sistemática de sus derechos humanos: se les ha negado el acceso a la sanidad pública y se han implementado programas de expulsión inmediata. Sin embargo, no solo son los países con problemas económicos los que han tomado este tipo de medidas, recientemente en Suiza se ha votado a favor de una iniciativa que limita la entrada de los ciudadanos europeos. El partido ultraconservador Unión Democrática de Centro (UDC) ha sido su principal promotor, el mismo que arguye acabar con la libre circulación debido al “turismo social” que hacen los desempleados europeos y los efectos negativos que esto tiene en su economía. Lo paradójico de esta cuestión es que el discurso del partido UDC ha logrado calar entre la población helvética logrando un 50,3% de los votos, aun cuando los servicios sociales de algunas de las ciudades más importantes han desmentido dicho fenómeno del aprovechamiento de los recursos económicos por parte de los extranjeros. En definitiva, este tipo de hechos han dado origen a un discurso cargado de fuerza ideológica, pero carente de argumentos sólidos y datos reales.

*Inmigrantes y ciudadanos*, de Saskia Sassen (2013), entra en este debate, en la literatura académica que se ha escrito para tratar de manera seria la cuestión del inmigrante. Es una investigación que parte de las siguientes preguntas: ¿tiene el discurso antiinmigrante un respaldo histórico? ¿Cuál ha sido el papel de las migraciones en Europa? ¿Es Europa un continente solo de emigraciones? ¿Cuáles son los factores de que dependen las migraciones?

El libro se divide en siete capítulos, incluida la introducción y un apéndice donde se muestran tanto tablas de la evolución de la población extranjera como distintos censos nacionales. En líneas generales, se trata de un texto histórico que describe las etapas por las que fue pasando la migración y las repercusiones políticas, económicas y sociales que ha venido desencadenando desde entonces.

Sassen, socióloga neerlandesa especialista en temas de globalización, elabora un marco de análisis que tiene entre sus principales características: 1) que deja de hacer referencia a los espacios nacionales como determinantes de las migraciones y 2) tiene por objetivo localizar las pautas que explican dicho fenómeno. Para ella, lo que estructura y da movimiento a estas son los procesos de urbanización e industrialización en un espacio interestatal, económico y global.

### *¿Cuál es el origen de las migraciones?*

Es la pregunta central y transversal a todo el argumento según el cual el desarrollo del capitalismo y la consolidación del Estado-nación son el motor de las migraciones. Por ello, acompaña todo el estudio de numerosos ejemplos en los que demuestra cómo es que la puesta en marcha del sistema capitalista determinó los primeros flujos migratorios. De la misma forma ilustra una de las primeras pautas que localiza: las migraciones son procesos selectivos, es decir, no todos los habitantes de un lugar emigran, sino solo aquellos que son necesarios. Tampoco se movilizan solo los más pobres, aunque, como bien expone Sassen en el texto, hay excepciones, como lo fueron las movilizaciones que se sucedieron en Francia debido a la puesta en marcha del sistema tributario.

Es así como Sassen retoma la historia de Europa y las migraciones y empieza a derribar aquellas ideas que se han formado, sobre todo, durante el siglo XX, acerca de que en los Estados europeos ha dominado la emigración transcontinental.

Otro de los aspectos relevantes de esta investigación y que es clave para comprender el repentino odio hacia el inmigrante es el carácter cíclico que Sassen atribuye a las migraciones, y lo que conlleva una revalorización constante del extranjero. Su minucioso análisis visualiza desde el siglo XVI, cuando la población era diezmada por epidemias, hambrunas y múltiples guerras (p. 40), hasta la década de los noventa (p. 148), cuando antiguos países emisores de mano de obra barata (España, Grecia e Italia) pasaron a convertirse en receptores, que la percepción de los inmigrantes es una cuestión en constante cambio. Por ejemplo, hubo momentos en la historia europea en los que la migración fue percibida positivamente debido al papel que desempeñó de estabilizador demográfico, como también por el dinamismo que imprimió a la economía.

El asentamiento (temporal/permanente) es otra de las cuestiones que Sassen considera como una pauta que se ha consolidado en el fenómeno de las migraciones, pero al igual que los otros aspectos que analiza, este también evoluciona. En el recorrido que hace por los últimos tres siglos es manifiesto que el tipo de migración (circular, estacional o permanente)

está en estrecha relación con el tipo y cantidad de mano de obra que se necesita, el nivel de desarrollo del país y la economía global. Por tanto, Sassen arguye que no se puede precisar la duración de la residencia de los inmigrantes porque es una tendencia que está condicionada.

Es importante señalar que es una investigación que no se ha de apreciar solo por su calidad de contenido, sino también por la forma, porque consigue de manera magistral confrontar, simple y sencillamente, aquellos tópicos apologistas en los que solo se reflexiona sobre las consecuencias de la convivencia entre culturas, sin tener en cuenta la permeabilidad o superposición de los valores, que es otro de los aspectos intrínsecos a su texto.

Sassen, siguiendo con su línea argumental de *Contra geografías de la globalización* (2003), sostiene que los procesos migratorios están determinados por su geografía. En la mayoría de los casos los flujos migratorios no dependen solo del desarrollo económico del país receptor, en ocasiones también obedecen a antiguos vínculos metrópoli-colonia, buenas relaciones regionales o debido a alianzas geoestratégicas. De esta forma da fortaleza a su argumento sobre que no solo se emigra a países con gran desarrollo económico, sino que las movilizaciones sirven también para llevar a cabo políticas de Estado.

La construcción de Europa es el segundo de los pilares del trabajo de Sassen; encuentra en esta el desencadenante de los grandes éxodos y la aparición de los refugiados debido a las persecuciones que tuvieron lugar y estuvieron protagonizadas por los grupos étnicos mayoritarios. Una vez más, sus indagaciones demuestran el valor de una perspectiva histórica en la cual es patente que la composición de Europa ha estado llena no solo de inmigrantes “invitados”, sino también de emigrantes “forzados”.

Resulta muy interesante la manera en que interrelaciona y hace que confluyan las variables de su análisis, como si de una matriz se tratara. Por un lado los aspectos nacionales (nacionalidad y cultura popular) y por otro los globales (economía y geografía) que dan forma a una de sus conclusiones: los inmigrantes forman parte de dinámicas que son exógenas a ellos y, por tanto, no son culpables de emigrar ni de las consecuencias negativas que se puedan desencadenar debido al carácter sistemático de las políticas nacionales e internacionales.

Una vez hecho el recorrido histórico, Sassen se centra en las políticas migratorias que se llevaron a cabo en el siglo XX y de manera ejemplar demuestra cómo las pautas que ha identificado se ven reflejadas en estas. Asimismo pone de manifiesto que, a pesar de la diferencia que existió en el trato que le dieron los Estados a los migrantes en la posguerra, ya sea mediante su naturalización o el otorgamiento de la nacionalidad, se siguieron lineamientos orientados hacia el mismo camino. Con la aparición de la Unión Europea esto se solidificó en el Tratado de Schengen, acuerdo que ha servido de contrapeso a las políticas restrictivas a la libre circulación, porque ha significado un gran paso en la legislación comunitaria europea debido a que sitúa al extranjero en un nuevo nivel. Sin embargo, y como su estudio demuestra, la estabilidad, el asentamiento y la percepción dependen en gran medida de la economía global y en la actualidad la crisis ha desencadenado un

sentimiento que no es favorable al extranjero, motivo que sirve para interpretar a los partidarios del cierre de las fronteras nacionales.

En definitiva, *Inmigrantes y ciudadanos* nos ofrece una perspectiva global para analizar las migraciones, para entendernos como parte del problema y, aunque solo se centra en el espacio europeo, la propuesta analítica que se presenta en este trabajo sirve para comprender los diferentes tipos de migraciones que se han presentado en otras partes del mundo, como las migraciones por catástrofes naturales o los futuros éxodos por el calentamiento global.

Es una investigación que da cuenta no solo del origen y evolución de las migraciones, sino también establece unas pautas, las mismas que podrían orientar a los gobiernos en el diseño e implementación de las políticas públicas, porque, como Sassen argumenta, si la migración está condicionada por el funcionamiento del sistema económico de los países receptores estos no pueden considerarse un mero observador pasivo en el asunto, ya que las movilizaciones masivas se presentan como parte integrante de los espacios y periodos de crecimiento de la economía receptora o, en determinados casos, de fases concretas de decadencia y reorganización (p. 184).

Es un análisis que se enfrenta al conjunto de discursos que legitiman diversas formas de discriminación y, en última instancia, fomentan o justifican prácticas racistas. Por ello, es importante señalar que las ideas desarrolladas por Sassen contrastan con las de teóricos como Sartori (2001), quien suele abordar la migración con un énfasis, tal vez excesivo, en las dificultades que la integración de inmigrantes supone, para quien parece que las migraciones solo dependen única y exclusivamente de las políticas migratorias de los países emisores y no de los factores globales. De igual forma, la lógica del pensamiento de Sassen contrasta con las políticas que protegen los mercados laborales internos de los países desarrollados, las mismas que, al tener como premisa la contratación solo de sus ciudadanos, olvidan que hay sectores en los cuales se requiere de capital humano especializado para contribuir al desarrollo e innovación del mercado doméstico; o que el empleo de mano de obra barata es necesaria para el desarrollo y crecimiento de sus economías. Es por todo ello un texto relevante, porque permite visualizar el futuro de convivencia inevitable de la humanidad y acabar con aquellas ideas predominantes de los efectos negativos de las migraciones, para así poder pensar sobre un devenir igualitario y asumir la movilidad internacional y nacional como natural.

En conclusión, la aportación principal de *Inmigrantes y ciudadanos* es situar a las migraciones como parte importante de la identidad europea y entender a estas como dinámicas urbanizadoras e industriales en el espacio global.

### Referencias

- Sartori, Giovanni. 2001. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid: Taurus.
- Sassen, Saskia. 2003. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de sueños.

---

Fernando Fernández-Llebrez

## El mundo interno y la política

Javier Roiz. Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2013, 329 pp.

*El mundo interno y la política* es una obra que recoge el pensamiento teórico-político de Javier Roiz. No abarca toda su obra, pero sí está expuesta de forma que nos permite acercarnos a su contenido de manera más continuada y general, teniendo como hilo conductor el concepto que da título al libro. Ya, en la propia introducción, el autor hace referencia a ello, indicando cuál es el propósito de este libro: adentrarnos en el concepto de *mundo interno* y aclarar ciertos malentendidos sobre dicha realidad (pp. 13-21).

Nos encontramos ante un trabajo muy bien escrito, con sumo cuidado y con una pretensión didáctica muy profunda. Es habitual, en la obra de Javier Roiz, la hondura de sus reflexiones, la cual se mantiene en el presente libro, pero esta vez gana en claridad expositiva. La capacidad del autor para ir al pasado y volver al presente, para ir a la historia del pensamiento político y volver al presente para hacer teoría política queda recogida con maestría en el presente volumen. Es una obra pensada para la teoría política del siglo XXI.

Su novedad no reside tanto en que aparezcan nuevos conceptos, aunque algunos hay y los señalaremos aquí, como en dar cobijo a toda una reflexión teórico-política del autor a la que viene dedicándole muchos años y sobre la que ha escrito de manera destacada: el *mundo interno* y su relación con la política democrática.

Conviene recordar que ya en su libro de 1992, *El experimento moderno* (Roiz, 1992), aparece el concepto de “espacios públicos internos” (Roiz, 1992: 11-39), que será uno de los ejes vertebradores de toda su teoría política, y que nos lleva directamente hasta el de *mundo interno*. En ese mismo libro, seminal dentro del pensamiento de Javier Roiz, también aparecían conceptos como el de memoria roja y verde o el de olvido (Roiz, 1992:

56-71); conceptos que vuelven a emerger en el trabajo que estamos reseñando. Lo mismo podría decirse de su atención a la obra de William Shakespeare, que también reaparece en *El mundo interno y la política*, o su atención al mundo femenino o su acercamiento a Thomas Hobbes (aunque ahora mucho más destilada dicha aproximación, caracterizando al teórico inglés como un pensador escolástico (pp. 161-194)). De todo esto Javier Roiz nos habló en otro de sus anteriores libros: *El gen democrático* (Roiz, 1996), en el que le dedica todo un capítulo a reflexionar sobre “el mundo interno del ciudadano” (Roiz, 1996: 133-191), si bien en *El mundo interno y la política* lo hace de forma más detallada e interrelacionada entre sí, dándole una fuerza a su argumentación mayor que antaño.

En un sentido parecido, podríamos decir de la relevancia que tiene en el libro la tradición sefardí, con Maimónides como gran protagonista, o la retórica latina, con Quintiliano como maestro o *retor*, aspectos estos al que le ha dedicado más de un libro y muchos de sus más recientes artículos en revistas especializadas<sup>1</sup>. Pero, ahora, planteando la necesidad de ir “más allá de la retórica” (pp. 137-194) para así abordar, como categoría central de su reflexión, la sociedad vigilante y la identidad (*self*) ciudadana —la pobre identidad ciudadana podríamos decir— que la caracteriza<sup>2</sup>.

Por tanto, nos encontramos con un libro muy relevante que nos permite comprender y conocer mejor la teoría política de Javier Roiz en toda su complejidad. Un libro en el se recogen las aportaciones teóricas del autor desde las que ha ido forjando una de las reflexiones más originales y creativas dentro del panorama de la teoría política contemporánea.

Adentrándonos, de una forma más concreta, en el contenido del libro, este queda dividido en cinco capítulos.

El primero, titulado “Maestros y gobernantes en la vida democrática”, es la base sobre la que pivota el resto de la obra, siendo ahí donde se define al *mundo interno*. Esta categoría está inspirada en la obra de Sigmund Freud. La lectura que Javier Roiz hace de Freud no es la habitual de corte psicoanalítico, sino que la hace desde el teórico político que podemos encontrar en Freud; un teórico político en donde la épica literaria, de la que ya nos hablara otro maestro de Roiz, el teórico político Sheldon Wolin en relación con la obra de Hobbes (Wolin, 2005), tiene fuerza y presencia en sus escritos, recogiendo las críticas que el pensador alemán hace a la omnipotencia y que le lleva a una redefinición radical del individuo.

Ese *mundo interno* es, normalmente, traducido por inconsciente, pero Javier Roiz no comparte dicha traducción<sup>3</sup>. Para Javier Roiz, “Freud se intentaba referir a esa parte de nuestra vida que no está bajo el control de nuestro yo o de nuestra conciencia. Lo llamó *die Unbewusstsein* (lo no conocido) sin querer definir más que la gran independencia de ese segmento de nuestra identidad. Se trata de una parte de cada uno de nosotros que no controla nuestro yo [...], en donde no funciona el principio de identidad” (p. 29).

1. Los libros en los que aparecen recogidas estas ideas son: Roiz, 2003; Roiz, 2008, y Roiz, 2013a. Del mismo modo, es de interés acudir a las distintas editoriales que ha ido publicando en la revista Foro Interno.

2. Su primera aproximación específica a la categoría de sociedad vigilante data de su trabajo *La democracia vigilante* (Roiz, 1998).

3. Para una mayor aclaración a este menester, véase Roiz, 2013b: 7-14.

Este planteamiento será crucial para el pensamiento de Javier Roiz. Atraviesa el conjunto del libro y supone aproximarse al individuo de una manera compleja y completa en la que convive el “principio de identidad” con parcelas en las que dicho principio no rige. Para ahondar en todo ello, Javier Roiz nos invita a acercarnos a la obra del teórico Jacob L. Moreno, por ser uno de los autores que mejor ha abordado esta cuestión, en concreto la “relación entre nuestra identidad y el yo” (p. 174). Referencia a Moreno que es una constante en todo el texto, siendo una de las novedades más notorias que nos aporta el libro reseñado<sup>4</sup>.

Es esta mirada completa del ciudadano la que le lleva a hablar de la importancia de la vigilancia y la letargia en la vida democrática y a postular una didáctica en la que el conocimiento no es poder. Pedagogía esta que, tirando del hilo del pensamiento de Maimónides y de la *oratio retórica*, entra en colisión con la versión baconiana del mismo y que, a la postre, termina discutiendo al pensamiento aristotélico desde sus orígenes. Una concepción del conocimiento, y de la política, que permite decir que la teoría política de Javier Roiz queda fuera de los vericuetos posestructuralistas foucaultianos.

De esta reflexión emergen toda una serie de cuestiones que irán apareciendo a lo largo de este primer capítulo y que serán desarrollados en los posteriores. Ejemplo de ello es el que versa sobre la importancia de la música para la vida democrática (“Música y gobierno: el coro mudo”). El “principio de identidad” aristotélico, que alimenta principalmente la vista en el sentido de que *solo es lo que se puede ver*, tiene problemas con los silencios; silencios que, por el contrario, sí quedan reconocidos en la música, de ahí la reivindicación de esta que hace Javier Roiz. Unos silencios musicales que rompen con el “principio de identidad” que caracteriza a la escolástica, dando cabida, así, a ese *mundo interno* que forma parte de nuestras vidas.

Pero no solo la música abrirá esa puerta, sino también el teatro, del que es un buen ejemplo la obra del director Tadeusz Kantor<sup>5</sup>. Es recurrente la referencia que Javier Roiz hace a dicho autor a la hora de adentrarnos en el conocimiento del *mundo interno* y la aparición de la *idolatría* (pp. 40-78). La atención a este autor y, sobre todo, la aproximación crítica de Javier Roiz a la *idolatría* será otro aspecto novedoso que nos trae el presente libro. La *idolatría* es tratada de manera detenida en el capítulo sobre “Ofelia y Julieta: el género en la sociedad vigilante”. Tomando pie en las diferencias entre los personajes de Ofelia y Julieta en la forma en la que se enfrentan al amor, Javier Roiz señala que la “idolatría [va a ser] la puerta de entrada a la sociedad vigilante” (p. 204). Una *idolatría* expresada en un mundo casi sin feminidad que hace de la *tiez*<sup>6</sup> una manera “de ocultar nuestras intenciones” (p. 213), delimitando nuestra personalidad y cerrando las puertas al *mundo interno* que nos caracteriza. Un cerrar filas que nos adentra en la sociedad vigilante que Javier Roiz quiere señalar y, a la vez, criticar.

---

4. Jacob L. Moreno (1889-1974) fue un psiquiatra, teórico y educador rumano-judío, fundador del psicodrama. Para una reciente traducción de un trabajo suyo, véase Moreno, 2013: 173-189.

5. Tadeusz Kantor (1915-1990) fue un director de teatro, pintor, actor y teórico del arte polaco de carácter vanguardista.

6. Concepto castellano para referirse a “tío” y “tía” en su sentido más vulgar. No se refiere al parentesco.

La definición de la sociedad vigilante se hace a lo largo de todo el libro, profundizando en ella progresivamente, aunque como es obvio se detiene más en este asunto en su reciente libro *Vigilant Society* (2013a). En términos generales la sociedad vigilante se caracteriza por dibujar un “conjunto precintado de personas que han sido sometidas a crueles mutilaciones. Agresiones sin derramamiento de sangre no porque no sean sanguinarias, sino porque la sangre derramada en el proceso es sangre psíquica, derramamiento de una sustancia humana que proviene del mundo interno” (p. 210) y que será denunciada, entre otros, por maestros como Francisco de Goya.

Pero será en los capítulos 3 y 5 donde Javier Roiz más se detenga a la hora de definir a dicha sociedad. Una sociedad vigilante que queda caracterizada por los siguientes axiomas: “1) la vida es una guerra incesante, una lucha continua [...]; 2) el saber es poder y por ello la pedagogía y sus instituciones caen inevitablemente en el campo de lo político y sus pugnas; 3) lo esencial de la vida es el tiempo de vigilia [...]; 4) el tiempo histórico y la acción humana están sometidos al principio de identidad aristotélico [...] y 5) la verdadera solución de un problema ha de ser siempre una solución final” (pp. 139-140).

En este breve párrafo queda resumido de manera clara lo que Javier Roiz entiende por sociedad vigilante y que afecta a un defectuoso gobierno de la vida de las personas, asunto al que le dedica el último capítulo del libro (“Los escenarios de la vida y el gobierno de las personas”). Este supone una concreción de lo planteado anteriormente, prestando especial atención a como gobernar una identidad completa (p. 285) y recordándonos que intimidad y *mundo interno* no son categorías intercambiables ni similares. En palabras del propio Javier Roiz: “La confusión de la intimidad, de la vida pasional, del *pathos* griego o de la esfera privada con el mundo interno es un obstáculo insalvable para el desarrollo de la teoría política del siglo XX, vista desde cualquier ideología (p. 287).

El recorrido que acabamos de realizar por el libro nos sitúa de lleno en los elementos que caracterizan a la sociedad vigilante. No obstante, es preciso señalar que hay un aspecto que queda latente, pero no plenamente desarrollado y que seguro será abordado en futuros trabajos por el autor. Nos referimos a en qué medida hay salida ante esta realidad y, en caso de que la haya —afirmación que compartiría el autor—, cómo llevarla a cabo. Esta cuestión queda pendiente de abordar tras la reflexión teórico-política a la que nos invita el autor. Elemento no baladí, pues de esa respuesta, y de cómo se formule, depende el que la sociedad vigilante sea un bucle cerrado o no. Sobre este menester ya adelantó algo Javier Roiz en su libro *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado* cuando decía que “una sociedad no admite una definición estática. El Estado, a pesar de ser un diseño de ingeniería, responde también a la vida que fluye y está ocupado por personas que lo actúan, lo mantienen y lo modifican día a día [ y ] la sociedad responde en ocasiones a elementos internos que se hacen con el control de su gobierno y salen al paso de un Estado exasperado” (Roiz, 2008: 318). Planteamiento abierto e incipiente de sumo interés que seguro que el autor irá desarrollando en sus futuros trabajos.

En definitiva, nos encontramos ante una reflexión teórico-política contemporánea, creativa y fresca, que plantea cuestiones necesarias e interesantes para comprender nuestras

sociedades actuales y para acercarnos a una democracia en donde, reconociendo sus avances institucionales, también haya un individuo democrático al completo que le dé profundidad.

### *Referencias*

- Moreno, Jacob L. 2013. "Psicodrama y teoría política", *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, vol. 13: 173-189.
- Roiz, Javier 1992. *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo XX*, Madrid: Trotta.
- Roiz, Javier 1996. *El gen democrático*, Madrid: Trotta.
- Roiz, Javier 1998. *La democracia vigilante*, Caracas: CIPOST.
- Roiz, Javier 2003. *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Madrid: Editorial Foro Interno.
- Roiz, Javier 2008. *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Madrid: Editorial Complutense.
- Roiz, Javier 2013a. *Vigilant Society: Jewish Thought and the State in Medieval Spain* (trans. por Selma L. Margaretten), Albany: SUNY Press.
- Roiz, Javier 2013b. "¿Inconsciente o mundo interno?", *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, vol. 13: 7-14.
- Wolin, Sheldon S. 2005. *Hobbes y la tradición épica en la teoría política*, Madrid: Editorial Foro Interno.

---

Guillermo Santander\*

## Gobiernos locales y contextos pluriétnicos: una propuesta de cooperación en red

Rosa de la Fuente y Carmen Navarro (eds.). Madrid: Los Libros de la Catarata, 2013, 205 pp.

Dos de los diversos interesantes retos que enfrenta América Latina en la actualidad son, por un lado, el adecuado desarrollo de los procesos de descentralización administrativa que muchos de los países que componen esta región han emprendido y, por otro lado, la necesidad de integrar a determinados colectivos y evitar su exclusión, entre los que se encuentran los pueblos indígenas. El libro editado por Rosa de la Fuente y Carmen Navarro, *Gobiernos locales y contextos pluriétnicos: una propuesta de cooperación en red*, presenta el inmediato atractivo de imbricar ambas cuestiones en su objeto de estudio.

El libro es fruto de la financiación de la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid. En el mismo se realizan interesantes aportaciones que se derivan de la elaboración por parte de un amplio equipo de investigación de cuatro estudios de caso —los municipios de Antonio Ante y Cotacachi, en Ecuador, y de San Agustín y Sesquilé, en Colombia— centrados en contextos locales de carácter pluriétnico. A partir de la introducción, Rosa de la Fuente nos advierte acerca de la complejidad de los contextos pluriétnicos que reside en el funcionamiento de los gobiernos locales, regidos no únicamente por normas institucionales, sino también por procesos consuetudinarios, especialmente en lo que concierne a las atribuciones de los gobiernos indígenas. La investigación tiene, sin embargo, el mérito de ejemplificar estos aspectos, apoyándose para ello en un amplio trabajo de campo, que incluye numerosas fuentes

---

(\*) Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

primarias y un amplio repertorio de testimonios directos, constituido por 80 entrevistas en profundidad realizadas en los países objetos de estudio.

A seguir, en el primer capítulo, José Hernández y María Villarreal analizan de forma pormenorizada los procesos de descentralización y las reformas constitucionales que han tenido lugar en Colombia y Ecuador en los últimos años. Se examina, en particular modo, el significado y las modalidades mediante las cuales tanto la Constitución colombiana de 1991 como la reciente Constitución ecuatoriana de 2008 han supuesto importantes puntos de inflexión en los procesos de distribución de competencias a nivel nacional, y un indiscutible hito en el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas. En virtud del extenso trabajo in situ, así como del pormenorizado análisis que se realiza acerca de los cambios institucionales y legislativos que han tenido lugar en Ecuador y Colombia, merece la pena destacar cinco elementos esenciales de este libro colectivo.

El primero de ellos es el que tiene que ver con el rol de los gobiernos locales. Como es sabido, en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, el Estado se torna un marco de acción limitado e insuficiente para dar respuestas eficaces a buena parte de los desafíos presentes: fenómenos como la estabilidad financiera, la lucha contra el cambio climático o la adecuada regulación de los flujos migratorios, por su propia naturaleza transnacional y transfronteriza, demandan altas dosis de acción colectiva entre Estados y, por tanto, de instituciones supranacionales capaces de asumir esa acción (Beck, 2004; Beck y Grande, 2006). Pero la adecuada gobernanza del sistema internacional no solo descansa en la necesaria conformación de instituciones supranacionales capaces de canalizar la acción colectiva de los Estados. De manera simultánea a esto último, la gobernanza democrática del sistema internacional requiere la articulación de formas locales de gobierno que permitan, a partir de una lógica de gobernanza multinivel, dar respuesta a las demandas de las sociedades en su esfera más próxima y cotidiana (Held, 2005). La necesaria interpretación de dinámicas globales en clave local, indispensable en un mundo marcadamente interdependiente, descansa en la disposición de gobiernos locales fuertes y en su creciente protagonismo como actores políticos en el marco de la globalización (Martínez, 2013). Un hecho, el de la relevancia de los gobiernos locales en los procesos políticos y en la generación de oportunidades de desarrollo de la ciudadanía, que queda claramente captado en las páginas que componen el presente libro.

El segundo de los elementos se relaciona con la relevancia de la representación y la participación democrática. En un contexto en el que la democracia se está viendo constantemente sometida a las veleidades de las oligarquías financieras y se cuestiona más que nunca la representatividad y legitimidad de las políticas públicas aplicadas, el concepto de participación ciudadana adquiere una importancia central como principio fundamental sobre el que reconstruir las bases democráticas de nuestras sociedades. Cada vez es más necesario redefinir y reequilibrar el marco de relación entre Estado, mercado y sociedad civil. Si de la relación de fuerzas entre los dos primeros ha dependido tradicionalmente la adecuada cobertura de los derechos sociales, en un contexto como el actual —en el que el mercado no solo se ha impuesto al Estado, sino que parece haberlo cooptado y

puesto al servicio de intereses privados particulares en lugar del interés público general— la sociedad civil adquiere una importancia central en la protección y promoción de esos derechos. En este sentido, los análisis acometidos en este libro tienen el acierto de situar la participación democrática en el centro de su objeto de estudio, destilando diversas implicaciones en función del grado y tipo de participación y relación existente entre las comunidades indígenas en los gobiernos municipales.

El tercero se relaciona con la centralidad concedida a uno de los colectivos más vulnerables y tradicionalmente más sometidos a exclusión en los denominados “procesos de desarrollo”, como son los pueblos indígenas. Si una característica tiene el modelo de desarrollo capitalista es generar dinámicas de polarización que condenan a la exclusión —ya sea a través de formas directas o estructurales— a una serie de colectivos especialmente vulnerables. De ahí que la atención específica al papel, progresivo empoderamiento y reconocimiento de los derechos de estos colectivos —que, como señalan las autoras, se enfrenta aún a una importante brecha entre lo formal y lo real— sea siempre un tema de especial interés. Como se señaló, el presente libro asume como objeto de estudio precisamente cuatro contextos pluriétnicos y su interrelación con los gobiernos locales, lo que no solo le confiere al estudio un innegable interés académico, sino que lo sitúa como una importante contribución para ir mitigando el vacío existente en este campo de investigación.

Un cuarto elemento a destacar es la importancia concedida al fortalecimiento institucional. Es imposible entender los procesos de desarrollo local sin que lleven aparejados una consolidación o mejora de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Lejos de antiguos enfoques más limitados y anclados en visiones de carácter asistencialista, una de las tareas fundamentales en la actualidad a la hora de impulsar los procesos de desarrollo local es la disposición de instituciones sólidas, que garanticen la gobernabilidad de estos procesos y atiendan de forma eficaz, democrática y transparente a las necesidades y demandas emanadas de su ciudadanía, dando cobertura a sus derechos.

El libro no es ajeno a esta cuestión y en varios pasajes la relevancia de la creación y consolidación de institucionalidad en el ámbito local, y los factores sociales, culturales y organizativos que concurren en ello, adquieren una especial relevancia. En el segundo capítulo, por ejemplo, Laura Calle y María Villarreal analizan en perspectiva comparada binacional los casos de Antonio Ante y Sesquilé, y lo mismo hacen en el capítulo sucesivo con los gobiernos de Cotacachi y San Agustín, Jimena Ñáñez y Carlos Mosquera. En ambos capítulos se expone un análisis de la complejidad de los cuatro estudios de caso, describiendo y analizando las realidades pluriétnicas de referencia y sus diversos niveles de gobierno y asociatividad. Así, tal y como se recoge en el libro, “la coordinación horizontal entre los gobiernos indígenas (Colombia), gobiernos comunitarios (Ecuador) y los entes municipales requiere un alto grado de consolidación de las estructuras organizativas, la movilización de distintos tipos de recursos y un alto grado de empoderamiento social y político por parte de los gobiernos indígenas y comunitarios para posicionarse en los espacios de negociación política en los que tienen presencia otros actores sociales e institucionales”.

Por último, el quinto elemento que aquí se quiere destacar tiene que ver con el rol de la cooperación descentralizada. En un contexto —especialmente el español— de clara devaluación de las políticas de cooperación desplegadas por los gobiernos descentralizados, el libro recoge una interesante propuesta, dando pistas y abriendo nuevas oportunidades de trabajo para la cooperación descentralizada, lo que le otorga también un claro valor prescriptivo. Las autoras profundizan en cómo los espacios municipales se vuelven zonas de reconfiguración política y simbólica de los agentes sociales que ejercen diferentes formas de territorialidad, adaptando sus estructuras organizativas a un nuevo contexto político y social que se configura desde los entes gubernamentales nacionales y construyen nuevas formas de gestión pública local; y en cómo la cooperación descentralizada entra a jugar en ese escenario. Una aportación, esta última, nada desdeñable cuando asistimos a un contexto en el que a la cooperación descentralizada —más allá de frenar los recortes que están padeciendo sus presupuestos de ayuda— se le reclama una lectura más estratégica de su papel, lo que necesariamente conduciría a formas de trabajo basadas en el diálogo y acompañamiento técnico y político con los gobiernos locales del Sur (De la Fuente, 2010; Martínez y Sanahuja, 2009). Una senda en la que encaja plenamente la propuesta recogida en este libro.

En suma, el libro aborda y entrecruza varias líneas de análisis especialmente relevantes para la agenda de desarrollo actual, incidiendo en el rol asignado a los gobiernos locales en un mundo global, a la necesidad de activar fórmulas participativas de gestión que, entre otras cosas, integren y reconozcan derechos a colectivos tradicionalmente excluidos —en este caso las comunidades indígenas— y todo ello sin perder de vista la importancia del fortalecimiento de las estructuras institucionales y organizativas y consiguiendo derivar una suerte de propuesta práctica para el futuro de la cooperación descentralizada. Como sostiene Rosa de la Fuente en las conclusiones, el mayor desafío consiste en partir de las transformaciones que han tenido lugar en ambos países y en los procesos de autonomía de las poblaciones indígenas con el objetivo de “crear espacios de diálogo y coordinación para repensar desde abajo el ejercicio democrático del poder”. Este desafío supone entonces “la reinención de la gestión pública tradicional y la creación de fórmulas que faciliten la gobernanza en ambos países, mediante la inclusión de la ciudadanía y mayores niveles de participación política en los espacios públicos”.

En definitiva, se trata de un libro de indudable interés y valor por cuanto se adentra en un ámbito de estudio que, pese a su relevancia, ha sido poco tratado hasta la fecha, lo que sugiere la necesidad de seguir profundizando en esta línea de investigación en el futuro.

### *Referencias*

- Beck, Ulrich. 2004. *Poder y contrapoder en la era global*, Paidós Ibérica.
- Beck, Ulrich. 2004. *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*, Madrid: Paidós.

- Beck, Ulrich y Edgar Grande. 2006. *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad*, Paidós Ibérica.
- De la Fuente, Rosa (coord). 2010. *Los nuevos actores en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Held, David. 2005. *Un pacto global*, Madrid: Ed. Taurus.
- Martínez, Ignacio. 2013. "Policy coherence for development: the role of local authorities", *Papeles 2015 y más nº15*, Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja. 2009. *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, DT nº38, Fundación Carolina, Madrid; De la Fuente, R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. La Catarata-IUDC, Madrid.

---

*Iván Medina Iborra*

¿‘Anonymous’ Islam en España? Influencia de las comunidades islámicas como grupos de interés en las políticas públicas

*José Antonio Peña Ramos. Saarbrücken: Editorial Académica Española-VDM Publishing, 2012, 408 pp.*

Era necesaria una primera publicación científica que abordara el islam y sus grupos de interés en la España democrática. Hasta ahora las publicaciones, inclusive los manuales de sistema político español, en el mejor de los casos, habían prestado atención a un único grupo de interés religioso, la Iglesia católica, sin atender a la realidad del islam. Sin embargo, en España este goza de la consideración oficial de confesión con “notorio arraigo” desde 1989, tres años antes de la entrada en vigor de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, que supone el equivalente islámico, muy disminuido, de los acuerdos con la Santa Sede. Además, el islam, desde hace años, es una de las confesiones más pujantes en nuestro país y ocupa la segunda posición en número de creyentes. Así pues, esta obra monográfica se erige como la primera publicación sobre el islam y sus grupos de interés en España, lo que la convierte, ya de entrada, en una aportación politológica novedosa y oportuna, cuyo contenido y hallazgos, además, constituyen una contribución científica de primer orden para la Ciencia Política, como trataremos de exponer a continuación.

En primer lugar, esta monografía se inserta en una fructífera línea de trabajo, ya dilatada en el tiempo, que responde al renovado interés de la Ciencia Política, desde hace varias décadas, por las conexiones entre política y religión. Este interés obedece al *revival* que experimenta desde hace tiempo el fenómeno religioso a nivel mundial como consecuencia del aumento de los flujos migratorios internacionales y del auge del islam político —en lo que a esta obra atañe— pero también como consecuencia de fenómenos como el relevante papel que viene desempeñando la derecha cristiana en la política estadounidense, el auge de los movimientos

ultraortodoxos y mesiánicos en Israel, y el resurgir de la Iglesia ortodoxa en el espacio postsoviético (Sarfati, 2009: 1).

En segundo lugar, la monografía versa sobre los grupos de interés, que se instituyen como un elemento central del estudio politológico en tanto que actores colectivos no institucionales. Lo sugerente de esta obra es el esfuerzo por trazar un argumento que conecte las dos áreas principales de la disciplina: la organización de los grupos y la influencia de los mismos. Si bien la literatura empírica acostumbra a centrarse en una de ellas, el autor, como se explica a continuación, procura entrelazar ambas para determinar que, en el plano analítico, es conveniente examinar las características del colectivo, su configuración organizativa, la distribución de recursos dentro de la red de actores y las propias dinámicas del proceso político.

De tal modo, se trata de una obra sugerente y original en términos científicos. Lo es desde el título: *¿‘Anonymous’ Islam en España? Influencia de las comunidades islámicas como grupos de interés en las políticas públicas*, que remite a la obra clásica sobre grupos de interés *Anonymous Empire: a Study of the Lobby in Great Britain*, publicada por el británico Samuel Edward Finer en 1958. Sugerente y original, como tratar de arrojar luz sobre la influencia del islam en el proceso político de la España democrática. Ello requería obligatoriamente conocer la influencia ejercida por unos actores específicos: las comunidades islámicas; ¿por qué? Porque en la cosmovisión musulmana estas se configuran como el eje vertebrador de la *Umma*, la comunidad universal de creyentes, y porque, en consecuencia, la comunidad es la modalidad más extendida de grupo de interés religioso islámico. Precisamente por este motivo la obra adquiere particular relevancia, ya que aborda dichas comunidades islámicas, y además por primera vez lo hace en tanto que auténticos grupos de interés; en concreto, grupos de interés religioso, y específicamente grupos de interés religioso islámico —que es la fórmula conceptual exacta empleada por el autor—. Conviene aclarar que si la influencia de los grupos de interés sobre las políticas públicas es el aspecto más insuficientemente abordado en este campo de estudio, tal insuficiencia se acentúa en el caso de los grupos de interés religioso, y particularmente en el caso de los grupos de interés religioso islámico, más aún en lo que respecta al estudio de comunidades que surgen y evolucionan en contextos donde no existe un predominio islámico, como la España actual, a diferencia, sin embargo, de la península Ibérica medieval.

No obstante, y precisamente por ello, además de por la inexistencia de bibliografía previa sobre la base de la cual desplegar el aparato comparativo, el autor opta por adentrarse en el conocimiento de la influencia de las comunidades islámicas situando específicamente la lupa en un municipio singular en su relación con dichas comunidades y con el islam, y que aún es considerado de máxima importancia geohistórica y simbólica por esta cosmovisión. Se trata de Granada. Mucho se ha escrito ya acerca del reino nazarí de Granada como último bastión musulmán en la península hasta el siglo XV, y morisco hasta 1612. Sin embargo, no es tan conocido que también Granada resultó una pieza clave en el proceso que el autor denomina de “reentrada” (pp. 39 y 215) del islam en la España contemporánea, que tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de los setenta y los primeros años de la década de los ochenta, y al que contribuyeron decisivamente la organización y acción de españoles conversos y neomusulmanes asentados en Granada (muchos provenientes de Córdoba y Sevilla), la mayoría

procedente en términos ideológicos de la izquierda académica e intelectual, y del movimiento *hippy*, liderados por el escocés converso Shaykh Dr. Abdalqadir as-Sufi.

Ahora bien, el autor, pese a centrarse en el municipio de Granada, sobre el que realiza dos estudios de caso que examinan en profundidad la influencia de las comunidades musulmanas como grupos de interés religioso islámico —capítulo 5—, previamente analiza —en el capítulo 4— para el conjunto de España los siguientes aspectos, de manera, eso sí, necesariamente genérica: el proceso de las políticas públicas desde el nivel estatal al municipal; las nuevas oportunidades para la arena política local; la participación política colectiva a nivel estatal y local andaluz; la regulación de los grupos de interés; el mencionado Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España; las demás confesiones con “notorio arraigo”, además de la católica; las características generales de la sociedad civil y de la participación política; y la integración sociopolítica de los musulmanes. De este análisis el autor extrae una serie de conclusiones preliminares en consecuencia, también genéricas— que en el capítulo posterior son completadas, perfiladas y aquilatadas a través de los dos estudios de caso.

Sabedor del reto que supone todo trabajo que adopte como estrategia de investigación el estudio de casos múltiples, la selección de los dos casos es realizada de manera cuidadosa y certera por el autor. El primer estudio de caso trata sobre las demandas por parte de las comunidades islámicas de modificar y/o suprimir los actos de celebración anual de la festividad del Día de la Toma de Granada, que conmemora cada 2 de enero la toma de posesión de la Alhambra por parte de los Reyes Católicos en 1492. Y el segundo caso trata sobre las demandas de las comunidades islámicas de regular y dignificar el cementerio islámico municipal y las inhumaciones practicadas en él. No en vano, ambos casos son de los pocos en los que al autor le ha resultado posible constatar el interés de la totalidad de las comunidades musulmanas del municipio como grupos de interés religioso islámico. En los dos, además, las demandas comunitarias se retrotraen al momento mismo del asentamiento en Granada, ya en 1980, de la primera comunidad, la Sociedad para el Retorno al Islam en España. De hecho, dichas demandas son identificadas como principales por las propias comunidades de entre el conjunto de sus demandas en Granada, tal y como el autor aclara que tuvo ocasión de verificar en los trabajos preparatorios de su investigación. Una cualidad más de los dos estudios de caso seleccionados es que se complementan mutuamente, porque el primero permite analizar la influencia de las comunidades como grupos de interés religioso islámico sobre un proceso que únicamente ha involucrado al Gobierno municipal granadino, y el segundo remite a un sistema de interacción multinivel que permite analizar dicha influencia sobre un proceso que ha involucrado simultáneamente a dicho Gobierno municipal, a la Junta de Andalucía y al Gobierno central.

En este punto merece la pena reseñar también que la obra, a la par que contextualiza y desarrolla los estudios de caso, realiza una novedosa y apreciable aportación histórica sobre el islam y las comunidades islámicas de Granada y su provincia —fundamentalmente—, pero también del resto de Andalucía y España. Igualmente la obra enriquece el conocimiento sobre la Transición española desde la perspectiva del cambio social y religioso en un país tradicionalmente católico, y muestra las prematuras manifestaciones de insatisfacción con un sistema democrático que aún era emergente, y que algunos ciudadanos canalizaron hacia una dimensión trascendente.

En sus conclusiones, el autor sugiere que, pese a lo que apuntan determinados sectores sociales, en España, desde la llegada de la democracia, los grupos de interés religioso islámico han sido actores escasamente influyentes sobre las políticas públicas debido a las grandes limitaciones que les ha supuesto un conjunto de factores exógenos y endógenos. Entre los endógenos destaca la elevada fragmentación que —como en la mayor parte de Occidente— presenta el islam tanto a nivel estatal y autonómico como municipal, lo que ha socavado su capacidad de influencia, sobre todo porque ha dificultado en todos los niveles político-administrativos la creación y consolidación de interlocutores unitarios y legitimados. Además, se detecta que las comunidades han comenzado a alinearse en torno a los *cleavages* de la política española y no han sido capaces de constituir un “espacio político independiente” donde desarrollar su actividad (p. 332).

Respecto a los factores exógenos, el autor demuestra que ningún nivel político-administrativo español, menos aún el municipal, ofrece a los grupos de interés religioso islámico suficientes y adecuadas estructuras de oportunidad política. A ello contribuye el arraigo histórico en la sociedad española de un notable grado de rechazo hacia lo arabo-musulmán y la falta de habituación de las estructuras democráticas a la participación de grupos de interés religioso que no sean católicos. Así lo reflejan las conclusiones preliminares de la obra, que permiten comprender mejor la exclusión de los grupos de interés religioso islámico del desarrollo de las políticas públicas en España; y así lo demuestran también —y sobre todo— los estudios de caso sobre Granada, municipio en el que dichos grupos, al no lograr consolidarse como “contrapoder” del resto de actores —institucionales y no institucionales—, ser verdaderamente autónomos, y modificar unas reglas de juego desfavorables para ellos, han ejercido poca influencia (p. 331).

Finalmente, sobre la conveniencia de extrapolar estas conclusiones, el autor señala de manera atinada al comienzo de su monografía que esta no pretende ser completamente generalizable al conjunto de España. Sin embargo, no sorprende que sus resultados sean notablemente representativos, puesto que el municipio de Granada posee la entidad suficiente para constituir el espacio sobre el que desplegar estudios de caso sobre cualquier aspecto vinculado al islam. La elevada representatividad de dicho municipio, junto a la validez de las conclusiones preliminares establecidas en el capítulo 4, permiten afirmar cuando menos que, con independencia de que cada caso requiera una investigación específica, en España cualquier grupo de interés religioso islámico deberá sortear importantes obstáculos en cualquier nivel político-administrativo si desea convertirse en un actor influyente.

### *Referencias*

- Finer, Samuel E. 1958. *Anonymous Empire: a Study of the Lobby in Great Britain*, London: Pall Mall Press Limited.
- Sarfati, Yusuf. 2009. *The rise of religious parties in Israel and Turkey. A comparative study*, en Liddle, R. William (dir.), Columbus (Ohio): The Ohio State University.