



Rev. española de ciencia política v. 38 (2015)

Artículos

La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica p. 13 – 40
Gonzalo Caballero Miguez, Marta A. Ballesteros, Raquel Fernández-González

El debate sobre la descentralización en el Parlamento español. ¿Qué influye en la calidad deliberativa de los discursos? p. 41 - 61
Hugo Marcos-Marné

Smart cities through the lenses of public policy: the case of Shanghai..... p. 63 - 84
Olga Gil, Zheng Tian-Cheng

La profesionalización de las campañas electorales: las elecciones presidenciales de Colombia 2010.....p. 85 - 114
Néstor J. Restrepo Echavarría

Directrices e impulso de la inclusión digital desde la Unión Europea..... p. 115 - 134
Adela Mesa, Pedro M. Martínez-Monje

La cobertura mediática de los debates electorales en España.....p. 135 – 161
Javier García Marín

Notas de investigación

Autonomía y poder político. Una batería de indicadores para su medición en el nivel local..... p. 163 - 181
Sergio Pérez Castaños

Recensiones

Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México p. 185 - 189
Juan Bautista Martínez Fernández

Presidentes de Estados Unidos. De Washington a Obama, la historia norteamericana a través de los 43 inquilinos de la Casa Blanca	p. 191 - 195
Pedro Fraile Balbín	
The politics of dissensus: parliament in debate	p. 197 - 201
Carlos Rico Motos	
Política y gobierno en el Estado autonómico	p. 203 –209
Eduardo Gutiérrez Díaz	
Handbook of Central American Governan	p. 211 - 215
Alberto Martín Álvarez	
Democracia: ¿consenso o conflicto? Agonismo y teoría deliberativa en la política contemporánea	p. 217 – 223
Rafael Vázquez García	

La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica

*Political economy of Elinor Ostrom: institutional analysis,
commons and polycentric governance*

Gonzalo Caballero Miguez

Universidad de Vigo
gcaballero@uvigo.es

Marta A. Ballesteros

Universidad de Vigo
mballesteros@uvigo.es

Raquel Fernández-González

Universidad de Vigo
raquelf@uvigo.es

Resumen

Las ciencias sociales han experimentado el retorno de las instituciones a su agenda principal de investigación, y un nuevo institucionalismo se ha desarrollado para comprender el papel de las instituciones. La concesión del premio Nobel de Economía de 2009 a la politóloga Elinor Ostrom por su “análisis de la gobernanza económica, especialmente sobre los comunes” ha impulsado el reconocimiento del análisis institucional moderno y redimensionado la economía política contemporánea. Este artículo realiza una aproximación integral a las aportaciones *ostromianas* y analiza la evolución de su pensamiento a través de los principales avances que se suceden en su obra a lo largo del tiempo. Sus primeras contribuciones sobre sistemas policéntricos y políticas públicas, su aportación seminal sobre la gobernanza de los comunes, el enfoque del capital social y su marco teórico multinivel de sistemas socioecológicos constituyen sus principales aportaciones sobre la gobernanza policéntrica.

Palabras clave: instituciones, gobernanza, capital social, sistemas socioecológicos, Elinor Ostrom.

Abstract

Social sciences have experienced the return of institutions into the main research agenda, and a new institutionalism has been developed to understand the role of institutions. The award of the 2009 Nobel Prize in Economics to the political scientist Elinor Ostrom for her “analysis of economic governance, especially the commons” has promoted the recognition of modern institutional analysis and resized contemporary political economy. This paper is an integral approach to Ostrom’s contributions and analyzes the evolution of her thinking throughout the major advances of her work over time. Her early contributions on public policy and polycentric systems, her seminal study on social norms in the governance of the commons, the focus on social capital and her multi-level framework of socio-ecological systems are her main contributions on polycentric governance.

Keywords: institutions, governance, social capital, social-ecological systems, Elinor Ostrom.

INTRODUCCIÓN

Durante la mayor parte del siglo XX, la corriente principal de la ciencia económica se había desarrollado en base a unos fundamentos teóricos neoclásicos que no incorporaban el papel de las instituciones en la economía. Hubo que esperar hasta las últimas décadas del siglo XX para que la capacidad analítica de la Nueva Economía Institucional (NEI) y su esfuerzo de investigación sobre las instituciones fuesen alcanzando el reconocimiento académico necesario y que la corriente principal asumiese que “las instituciones importan y son susceptibles de ser analizadas” (Williamson, 2000). La NEI argumentó que realizar transacciones conlleva costes y que las instituciones, entendidas como las reglas de juego (reglas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento), determinan el volumen de los costes de transacción existentes y, por tanto, el nivel de eficiencia alcanzable en la economía (Coase, 1960, North 1990). El premio Nobel de Economía concedido a Coase en 1991 y a North en 1993 fortaleció los fundamentos de la NEI (Furubotn y Richter, 1998; Williamson, 2000; Caballero, 2001, 2011; Caballero y Arias, 2003, 2013; Ménard y Shirley, 2005). Desde entonces, el análisis institucional ha logrado avances teóricos y aplicados de forma creciente (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Aoki, 2001; Ostrom; 2005; North, 2005; Greif, 2006; Kingston y Caballero, 2009; Brousseau y Glachant, 2008; Ménard y Shirley, 2014).

El nuevo institucionalismo permite un mejor conocimiento e interpretación de multitud de fenómenos políticos, sociales y económicos, enriqueciendo el estado de situación de diversos programas de investigación de las ciencias sociales (Arias y Caballero, 2013). Este ha sido el caso, entre otros, de programas como la organización empresarial (Williamson, 1974, 1985; Ménard, 2005), el crecimiento y el desarrollo económico (Rodrik *et al.*, 2004; Shirley, 2005; Caballero, 2008), la historia económica (North, 1989; Caballero, 2004; Greif, 2006), el análisis económico del derecho (Garoupa y Stephen, 2004; Hadfield, 2005), el análisis de los procesos legislativos (Weingast y Marshall, 1988; Caballero, 2007), el federalismo (Weingast, 1995; Caballero, 2005), las políticas públicas (Dixit, 1996; Spiller y Tommasi, 2007); el capital social (Knack y Keefer, 1997; Caballero y Kingston, 2005), la economía de los recursos naturales (Libecap, 2007; Ostrom, 2008;

Caballero *et al.*, 2008), las políticas de regulación (Joskow, 2002; Spiller y Tommasi 2005) o la economía política (Schofield y Caballero, 2011; Schofield, Caballero y Kselman, 2013). Este giro institucional ha sido compartido también en la ciencia política y en la sociología, adoptando un perfil propio de unas nuevas ciencias sociales institucionales (Arias y Caballero, 2013).

En el año 2009, el premio Nobel de Economía fue concedido conjuntamente a la politóloga Elinor Ostrom y al economista Oliver Williamson por sus contribuciones sobre el análisis de la gobernanza. Como señaló Paul Krugman (2009), este premio constituyó una distinción a la NEI, impulsando “el retorno de las instituciones” a la agenda de investigación principal de la ciencia económica en los últimos años.

A Elinor Ostrom se le concedió el premio Nobel “por su análisis de la gobernanza económica, especialmente sobre los comunes”, siendo central su obra de 1990 sobre *El gobierno de los comunes*¹. Ostrom ha sido la única mujer en la historia que ha recibido el premio Nobel de Economía, y además resulta llamativo que no desarrolló su trabajo en un departamento de economía, sino que lo hizo en uno de ciencia política, habiendo sido presidenta de la Asociación Americana de Ciencia Política y fundando el Taller de Teoría Política y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Indiana junto a su marido Vincent Ostrom. Su espacio de trabajo ha estado situado en el mundo de la economía política en el que interaccionan politólogos y economistas, pero sus aportaciones configuraron una agenda de trabajo propia en la que se incorporaron equipos e investigadores de diversos países.

Este artículo realiza una aproximación a la economía política de la extensa obra de Elinor Ostrom para presentar los distintos avances teóricos que pueden delimitarse en sus contribuciones. Sus aportaciones buscaron soluciones institucionales y de gobernanza ante distintos problemas complejos, especialmente ante la tragedia de los comunes. A lo largo de una extensa carrera académica —de casi cinco décadas— la obra *ostromiana* se desarrolló y evolucionó con una trayectoria singular que abrió nuevas y originales rutas de investigación.

Sin duda, la tragedia de los comunes constituye un importante punto de reflexión para el análisis institucional. En su obra de referencia, Ostrom (1990) se centra en la gestión de los recursos comunes (uso rival pero no excluyente), pero en realidad este caso de los comunes constituye una referencia adecuada para una teoría de las instituciones y de la gobernanza, en la medida en que buena parte de los recursos fueron en algún momento recursos comunes (como la pesca o incluso la caza), y que a medida que los recursos

1. En este sentido, cuando se anunció la concesión del Nobel de 2009, Paul Krugman señaló en su blog que “la forma de pensar sobre este premio es que se trata de una distinción a la economía institucional, o más específicamente a la Nueva Economía Institucional” (Krugman, 2009). A Williamson se le concede el Nobel “por su análisis de la gobernanza económica, especialmente sobre los límites de la empresa”, con las contribuciones clásicas de Williamson (1975, 1985), centrales para los estudios organizativos de la NEI. En relación a la obra de Ostrom, la interpretación mayoritaria de su premio coincide con la de Krugman al destacar el perfil institucionalista de los trabajos de la obra de Ostrom. Sin embargo también hay autores que vinculan las aportaciones de Ostrom a otras tradiciones de análisis más heterodoxas, como la “economía política robusta” desarrollada en la tradición de autores como Peter Boettke (Pennington, 2013).

fueron escasos y más valorados se crearon fórmulas institucionales para poder excluir del consumo a unos u otros ciudadanos. Por ello, el problema de la tragedia de los comunes resulta de gran interés: por una parte, permite una fundamentación teórica general sobre las instituciones y la gobernanza; por otra, todavía resulta válido para abordar importantes problemas actuales como la emisión de gases, la explotación de recursos pesqueros o el uso de recursos petrolíferos (Caballero, 2011).

Asimismo, la gobernanza policéntrica ha sido un eje de referencia en el pensamiento *ostromiano* a lo largo del tiempo por su reconocimiento explícito de la diversidad de acuerdos institucionales para abordar problemas a diferentes escalas (Araral, 2014). La aplicación de este concepto para el análisis de problemas de acción colectiva nace de la investigación sobre servicios urbanos, para aplicarse posteriormente al estudio de los recursos naturales (Nagendra y Ostrom, 2012) o el cambio climático (Ostrom, 2009b). La perspectiva policéntrica posee una doble funcionalidad. Por una parte, nos permite preguntarnos sobre las interacciones y resultados que se producen a distintos niveles para entender “cómo instituciones policéntricas diversas contribuyen o dificultan la innovación, aprendizaje, confianza, nivel de cooperación de los participantes y el logro de resultados más efectivos, justos y sostenibles a múltiples escalas” (Ostrom, 2010). Por otra, permite experimentar en múltiples niveles (Ostrom, 2005) y “desarrollar métodos para evaluar los beneficios y costes de estrategias adoptadas en un tipo de ecosistemas, comparando sus resultados con los obtenidos en otros” (Ostrom, 2009b: 1).

La obra de Ostrom asume un cierto componente inductivo, lleno de estudios de caso, que escapa de las conclusiones universales y que supera la visión dicotómica “Estado-mercado” que asumía la existencia de individuos indefensos e incapaces de autogestionarse (Lichban, 2010: 311). Ostrom (2008: 28) señala que los economistas institucionales deben reconocer que “derivar un simple y bonito modelo matemático no es el único objetivo de nuestro análisis”, y que “podemos causar daño aplicando a todos los casos una única prescripción institucional basada en modelos excesivamente simplificados” (Ostrom, 2008: 28). La “diversidad institucional” es característica del entorno humano (Becker y Ostrom, 1995; Ostrom, 2005), y las propuestas institucionales deben ir más allá de aquellas “panaceas” que recomiendan un único sistema de gobernanza para todos los problemas² (Ostrom, Janssen y Anderies, 2007). En este sentido, Ostrom considera que los defensores de panaceas hacen dos suposiciones falsas. La primera de ellas se refiere a

2. Esto es característico de la NEI, que no pretende la universalidad de las conclusiones de la ciencia económica, ni en el plano positivo ni en el normativo. En esta dirección han argumentado Coase, North, Williamson y Ostrom, defendiendo que las conclusiones del análisis económico positivo obtenidas para una economía no son directamente exportables a otra: “hay diferentes respuestas para cada país y cada situación histórica” (Coase, 1999a: 5). Además, las prescripciones normativas elaboradas para conseguir ciertos objetivos en una economía no tienen por qué ser adecuadas para otras: “no existe un único camino para mejorar el sistema económico porque todo depende de la sociedad en la que se esté” (Coase, 1999a). En este sentido, Dixit (2009) señala que no hay institución o sistema que resulte perfecto o ideal bajo todas las circunstancias, por lo que lejos de alcanzar una solución óptima, la realidad económica solo nos permite alcanzar un “*second-best*” sujeto a numerosas restricciones de información, incentivos, compromisos y reglas del juego político.

asumir que todas las situaciones problemáticas son lo suficientemente similares como para ser representadas en un pequeño conjunto de modelos formales. La segunda es la que expone que el conjunto de preferencias, el papel de la información y las percepciones individuales son similares o idénticas a las que se pueden encontrar en las economías de mercado occidentales. Con estas suposiciones como punto de partida, los estudios de caso no tendrían en cuenta los matices y características diferenciadoras de cada contexto, sociedad y recurso, factores esenciales para el análisis institucional de Ostrom.

El artículo se estructura del siguiente modo. El segundo apartado revisa el problema de la tragedia de los comunes que motiva buena parte de las aportaciones *ostromianas*, y que sirve como punto de partida para introducir la importancia de las instituciones. El tercer apartado analiza los distintos enfoques y aportaciones sobre la gobernanza de la obra de Elinor Ostrom. En particular se presenta la evolución de su pensamiento a través de cuatro avances: gobernanza y políticas públicas, normas sociales y gobernanza de los comunes, capital social y sistemas socioecológicos. Esta secuencia de sus aportaciones conduce nuevamente a la importancia de la gobernanza policéntrica en su obra. Las conclusiones cierran el artículo.

TRAGEDIA DE LOS COMUNES Y NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

A lo largo del siglo XX, la ciencia económica ha aportado un grupo de artículos seminales sobre el problema de gestión de lo común, que incluye aportaciones de autores como Frank Knight, Scott Gordon, Anthony Scott, Steven Cheung, Elinor Ostrom y Gary Libecap. También en el célebre artículo publicado en *Science*, Garrett Hardin (1968: 1244) mostraba cómo “la lógica inherente a los recursos comunes genera inmisericordemente una tragedia”. La tragedia de los comunes hace referencia a la situación de degradación del entorno que es esperable cuando muchos individuos usan un recurso en común (Caballero y Garza, 2010). También es relevante señalar que Tollison (2010: 325) destaca que “antes del trabajo de Ostrom un recurso común era tratado como un agujero negro en una economía”.

El análisis de caso sobre el que Hardin (1968) parte para exponer la tragedia de los comunes se centra en los efectos sobre un terreno de pasto en régimen de libre acceso para los pastores. Cada pastor intentaba mantener en los terrenos comunes de pasto tantas cabezas de ganado como fuese posible. A la hora de aumentar en un animal más su rebaño, cada pastor valora los beneficios que le da una cabeza más de ganado, pero no asume individualmente los efectos negativos derivados del sobrepastoreo que implica la nueva res (los efectos del pastoreo excesivo son compartidos por todos los pastores). En este escenario, la lógica de maximización individual de beneficio de cada pastor implica un incremento continuo del ganado y conduce a una sobreexplotación de los pastos comunes, que puede concluir en una tragedia al agotar la cantidad de pasto existente e incluso dificultar la posibilidad de nacimiento de nuevos pasto en un futuro inmediato. Para Hardin

(1968), este análisis resulta también extensible a la gestión de los recursos pesqueros o a la entrada en los parques naturales, entre otros casos, porque en todos ellos aparece la problemática de los comunes cuando aumenta la demanda de uso de ese recurso³.

Becker y Ostrom (1995) sostienen que un recurso común se caracteriza por la dificultad de excluir a los beneficiarios y por la rivalidad de su uso (el consumo de una unidad del recurso por un individuo hace que este no esté disponible para su consumo por otro usuario). Usar los recursos comunes como un pozo sin fondo no daña a la población en general en el caso de recursos poco explotados, pero a medida que aumenta la población y el propio uso de los recursos, la tragedia de los comunes aparece como una posibilidad cierta. En este sentido, el alto crecimiento de la población mundial en los últimos siglos evidenciaría la importancia de la tragedia de los comunes para unos recursos naturales en continua y creciente explotación (Hardin, 1968).

En esta misma línea, Gordon (1954: 99) estudia el problema de la gestión común para el caso de las pesquerías de libre acceso, y en base a su análisis concluye cierta coherencia con la idea de que “la propiedad de todos es la propiedad de nadie”. En su análisis, los peces en el océano son poco valorados por los pescadores, porque no tienen la seguridad de que ellos los puedan capturar mañana si los dejan crecer y reproducirse hoy.

El problema de la tragedia de los comunes se produce especialmente en el caso de recursos en acceso libre, entendidos como aquellos recursos agotables (y fugitivos) caracterizados por la rivalidad en la explotación, de manera que están sujetos al uso y posesión de cualquier persona que tenga la capacidad y el deseo de recolectarlos o extraerlos, sin que haya definición de derechos de propiedad *ex-ante*⁴. En este escenario, se producen externalidades negativas que pueden ser simétricas o asimétricas (Stevenson, 1991). Jentoft (2004: 140) ha destacado que la “tragedia de los comunes es básicamente un problema institucional”.

Por ello, la tragedia de los comunes constituye un adecuado punto de partida para incorporar el papel de las instituciones y de la gobernanza partiendo de un enfoque económico neoclásico *pre-coaseano*. Además, la tragedia de los comunes ha sido usada para representar una amplia gama de problemas sociales y económicos actuales, y entre ellos está presente la gestión de los recursos naturales ejemplificada en casos como el pastoreo, la lluvia ácida o la gestión de las pesquerías (Ostrom, 1990), pero también otros como las nuevas tecnologías de la información (Hess y Ostrom, 2003). El problema de los comunes

3. Desde la economía ecológica de fundamentos no-neoclásicos se han realizado aportaciones diversas sobre la aportación de Hardin y la posterior interpretación de la misma. En esa tradición de economía ecológica una contribución reciente ilustrativa puede ser la de Martínez Alier (2002).

4. El caso de libre acceso se caracteriza por los siguientes factores: a) Un recurso en libre acceso no se comparte y hay rivalidad en su explotación. b) Una tasa de uso suficientemente alta reduciría el recurso a cero, incluso en los recursos renovables por incapacidad de reproducción a determinados niveles de población. c) La propiedad o posesión del recurso se obtiene mediante captura. d) Existen externalidades simétricas puesto que con su acción cada usuario afecta a los demás y a su vez es afectado por ellos. e) Pueden existir externalidades asimétricas si las decisiones de producción o consumo de un agente afectan a los demás sin reciprocidad (Surís y Varela, 1993).

implica la necesidad de alguna solución institucional que evite la tragedia. Garrett Hardin (1968) apuntó la existencia de varias opciones como la propiedad privada o la propiedad pública, especificando posteriormente en este caso el mecanismo de asignación⁵ (que puede incluir un sistema de sorteo, de méritos o de colas). Lo cierto es que en la actualidad los derechos de propiedad son vistos como instituciones mucho más complejas de lo que se les había considerado tradicionalmente (Libecap, 2002).

En toda sociedad tienen que haber mecanismos que restrinjan el acceso libre al capital humano y no humano y a los recursos naturales. Estos mecanismos implican una determinada distribución de derechos de propiedad, entendidos como las capacidades que tienen los individuos para ejercitar la elección sobre los recursos⁶. El ejercicio de los derechos de propiedad implica que se excluyan a otras personas del uso de recursos escasos (Eggertson, 1990). En este sentido, los derechos de propiedad sirven para controlar el acceso y uso de los recursos valorados cuando se quieren evitar las pérdidas derivadas de la tragedia de los comunes.

Los derechos de propiedad hacen referencia al conjunto de relaciones de comportamiento sancionado entre agentes económicos en el uso de recursos valorados. Incluyen desde la definición del acceso y uso de recursos naturales hasta la definición de la naturaleza del intercambio de mercado o las relaciones laborales dentro de las empresas. Los derechos de propiedad definen normas de comportamiento para la asignación y uso de recursos, por lo que afectan a la gestión de los recursos naturales⁷ (Libecap, 2002).

Los derechos de propiedad pueden ser privados, públicos o incluso emerger de mecanismos de control de la comunidad social relacionada con los comunes (Ostrom, 2008). En esta línea, Ostrom asume la relevancia de los problemas de acción colectiva, pero introduce también los procesos y mecanismos que permiten a las instituciones la provisión de bienes públicos y bienes comunes, de modo que en su obra se supera la visión dicotómica

-
5. Ostrom (2007) expuso que la tragedia expuesta por Hardin asumía varios supuestos: a) el sistema de recursos es un pasto; b) ningún sistema de gobierno está presente en relación con el sistema de recursos; c) las unidades de recursos (los animales que pastan) puede ser identificadas y son propiedad de sus dueños y, cuando engordan, pueden ser vendidas por dinero en efectivo; d) un número suficientemente grande de usuarios, dado el tamaño de los pastos, está utilizando el pasto de forma que afectan negativamente a su productividad a largo plazo; e) los usuarios de los recursos toman decisiones de forma independiente para maximizar sus propios rendimientos a corto plazo sin existir comunicación entre ellos.
 6. El concepto de derechos de propiedad que aquí utilizamos es el que se centra en el derecho a tomar decisiones sobre los recursos o bienes en una sociedad, pero como después veremos existen diversas categorías de derechos de propiedad (por ejemplo, Schlager y Ostrom, 1992). En este sentido, esos derechos de propiedad no implican necesariamente estructuras de derechos de propiedad privada, sino que simplemente implican una estructura general de derechos para interactuar sobre los recursos.
 7. De acuerdo a Libecap (2002), la propiedad de un activo consiste en tres elementos: el derecho a usar el activo (*usus*), el derecho a apropiarse de los rendimientos del activo (*usus fructus*) y el derecho a cambiar su forma, sustancia y situación (*abusus*). Como señala Harold Demsetz (1967: 347), “está claro entonces que los derechos de propiedad especifican de qué modo las personas pueden beneficiarse o perjudicarse y, por tal razón, quién debe pagar a quién para modificar acciones llevadas a cabo por personas. El reconocimiento de esto permite entender fácilmente la estrecha relación que existe entre derechos de propiedad y externalidades”. En el límite, si los derechos de propiedad están tan perfectamente definidos que los beneficios netos privados y sociales se igualan, estaremos en un escenario sin externalidades.

Estado-mercado que asumía la existencia de individuos indefensos e incapaces de autogestionarse (Lichban, 2010: 311), y se contemplan fórmulas plurales e híbridas de gobernanza más allá de las tradicionales del Estado o mercado.

En este sentido, las predicciones de Gordon (1954) sobre la tragedia comunal habría que matizarlas si los participantes no son anónimos y pueden comunicarse: en este caso, la comunidad puede establecer normas e incluso su propio sistema de sanción. De hecho, han existido sistemas locales de gobernanza que han evitado la tragedia de los comunes de muchos recursos, pero también existen otros problemas críticos que exceden el carácter local, como el cambio climático o la deforestación en el trópico (Dietz *et al.*, 2003). Por ello, la solución de la comunidad local no es suficiente y es necesario construir un enfoque institucionalmente integrado que incorpore una visión más amplia y profunda de las instituciones, no limitada a los derechos de propiedad en sentido clásico.

La gestión de muchos recursos naturales no ha conseguido superar la tragedia de los comunes a pesar de la ineficiencia y pérdidas que esta tragedia implica. Esto ha sido así porque los costes de transacción pueden ser tan elevados, que la definición de un marco institucional eficiente, en ciertos casos, llega a ser más costosa que las pérdidas que implican los comunes (Libecap, 2005).

La tragedia de los comunes constituye uno de los puntos de partida fundamentales para justificar la importancia de las instituciones y la gobernanza y, de este modo, para edificar el programa de la NEI a través de la noción *coaseana* de costes de transacción y la *northiana* de instituciones. De acuerdo a North (1994), los fundamentos de la NEI implican una modificación de la teoría neoclásica pre-*coaseana*, que conserva los supuestos básicos de escasez y competencia, así como los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica, pero que rectifica el supuesto de la racionalidad (evolucionando desde la noción de “racionalidad limitada” de Simon hacia los “modelos mentales compartidos” de North) y añade la dimensión temporal (la historia importa y existe una “dependencia de la senda”). De este modo, el marco teórico de la NEI ha permitido avanzar en la comprensión del papel de las creencias, la historia y la política en la relación entre instituciones, economía y sociedad (Caballero, 2011). Realmente, la NEI incorpora un enfoque microanalítico y otro macroanalítico, que están interrelacionados, y estudian la estructura de las instituciones y la gobernanza en la economía (Ménard y Shirley, 2005, 2014). En el movimiento que constituye la NEI cabe incorporar la obra de Elinor Ostrom, cuya evolución y contribuciones son analizadas en la sección que sigue.

LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO DE ELINOR OSTROM: ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA POLICÉNTRICA DE LO COMPLEJO

Si la tragedia de los comunes hace referencia a la situación de degradación del entorno que es esperable cuando muchos individuos usan un recurso en común, las contribuciones seminales de Elinor Ostrom sobre “el gobierno de los comunes” han sido claves para

entender el papel de las instituciones y de la gobernanza de lo complejo. Pero Ostrom cuestionó la predicción de la tragedia formulando varias preguntas: en primer lugar, ¿cuánto se aproximaba a la realidad la tragedia de los comunes?; en segundo lugar, ¿existen instituciones alternativas para regular la acción colectiva? A partir de ahí, las aportaciones de Ostrom han ido evolucionando a lo largo del tiempo, por lo que en su obra podemos distinguir distintos avances para el análisis de la gobernanza en diferentes problemas. Estos avances caracterizan la evolución del pensamiento de Ostrom, pero también aportan diversas claves para fundamentar teóricamente la economía política de la gobernanza.

Etapa inicial: gobernanza y políticas públicas

En las etapas iniciales de la investigación de Elinor Ostrom ya estaban presentes dos elementos clave de su agenda de investigación. La gestión de lo común (de hecho, su tesis doctoral [1965] analizaba la gestión de las aguas subterráneas en el sur de California) y la gobernanza, centrada en el estudio sobre los gobiernos metropolitanos y la prestación de servicios en la reforma de la Administración pública en las áreas metropolitanas norteamericanas (Shepsle, 2010; Aligica y Tarko, 2012: 240).

Desde la perspectiva de la gobernanza que desarrolló Ostrom, “las autoridades políticas deben actuar para apoyar la capacidad de autogobierno de los grupos y las comunidades que actúan a todos los niveles de agregación” (McGinnis, 1999: 16). Si bien todas las autoridades gubernamentales son importantes, centrándose en la provisión de bienes públicos, las reglas, diseñadas por las comunidades más directamente afectadas, tenderán a tener en cuenta las características propias de las diferentes realidades físicas, por lo que Ostrom perfila un enfoque multinivel que defiende un espacio de acción propio para las jurisdicciones locales. Así, “el rol más importante del gobierno es ayudar a las jurisdicciones locales a resolver sus conflictos de interés de una forma que sea consistente con los estándares sociales de justicia” (McGinnis, 1999: 16).

Las investigaciones de Elinor y Vincent Ostrom revelaron que “la escala óptima de producción no es la misma para todos los bienes públicos y servicios urbanos” (Aligica y Tarko, 2012: 240). Frente a la apuesta por la racionalización administrativa su investigación demostró que la interacción y la superposición entre agencias en sistemas policéntricos resultaba más eficiente, lo cual coincide en buena parte con la línea argumental desarrollada por Charles Tiebout. Este enfoque *ostromiano* de gobernanza en diversos niveles subyace de forma transversal en su trabajo, adquiriendo protagonismo cuatro décadas más tarde cuando la gobernanza policéntrica se presenta como una forma de organización que incrementa las oportunidades para la adaptación y el aprendizaje en un mundo sujeto al cambio y a la incertidumbre (Ostrom, 2005: 257).

Instituciones y normas sociales en la gobernanza de los comunes

La obra seminal de Elinor Ostrom sobre el “gobierno de los comunes” supuso una revolución teórica y metodológica en el estudio de la gobernanza de los recursos comunes. Como hemos señalado, Ostrom (1990) sostiene que un recurso común se caracteriza por la dificultad de excluir a los beneficiarios y por la rivalidad de su uso (si lo consumo o uso yo, no lo puede hacer otro usuario), compartiendo la primera característica con los bienes públicos y la segunda con los bienes privados.

Los derechos sobre los recursos sirven para controlar el acceso y uso de los recursos cuando se quiere evitar las pérdidas derivadas de la tragedia de los comunes. Los derechos de propiedad hacen referencia al conjunto de relaciones de comportamiento sancionado entre agentes económicos en el uso de recursos valorados. Al analizar el vector de derechos de propiedad, Schlager y Ostrom (1992) distinguen cinco tipos de derechos: a) el derecho de acceso, es decir, el derecho de entrar en un determinado espacio físico; b) el derecho de extracción, es decir, el derecho de extraer los usos de productos de un recurso; c) el derecho de gestión, es decir, el derecho a regular normas internas de uso y transformar el recurso haciendo mejoras; d) el derecho de exclusión, es decir, el derecho a determinar quién tendrá derecho al acceso y cómo ese derecho puede ser transformado; e) el derecho de alienación o transferibilidad, es decir, el derecho a vender o alquilar cada uno los dos anteriores derechos.

Los derechos de propiedad pueden recaer en agentes privados o en organismos públicos, o incluso emerger de la comunidad social. Mientras la propiedad privada o la estatal han sido presentadas como las alternativas de solución óptimas, los estudios de caso abordados por Ostrom de las normas sociales pueden permitir una buena gobernanza de los bienes comunes. Frente a la noción de individuos indefensos que requieren de la intervención del Estado o el mercado para evitar la “tragedia de los comunes” en la gestión de los recursos naturales, la evidencia empírica demuestra que en ciertas comunidades los individuos pueden ser capaces de autoorganizarse y generar reglas, apoyándose en normas sociales o acuerdos entre los actores participantes para mitigar el grado de ineficiencia (Ostrom, 1990, 2008).

En concreto, Ostrom (1990) señala ocho condiciones que favorecen una adecuada gestión de los recursos comunes que evite la tragedia. Esas reglas son las siguientes: 1) los límites del recurso común y sus posibles usuarios deben estar claramente definidos, permitiendo la exclusión de aquellos sin derechos sobre el recurso; 2) debe haber una congruencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales; 3) deben existir mecanismos de elección colectiva de modo que la mayoría de individuos afectados por las reglas operativas del recurso pueden participar en la adopción y modificación de esas reglas; 4) deben existir mecanismos de monitoreo que permitan que los individuos que monitorean el recurso sean responsables ante los usuarios; 5) debe existir un sistema de sanciones graduales, de modo que las sanciones por la violación de las reglas son bajas deben existir mecanismos locales, rápidos y de bajo coste para resolver conflictos entre

usuarios o con oficiales; 7) los derechos de los usuarios para adoptar sus propias reglas no deben estar restringidos por las autoridades externas; 8) cuando un recurso común está muy conectado con un sistema socioecológico más grande, las actividades de gobernanza deberán estar organizadas en múltiples capas anidadas. Ostrom (1990) señala que los siete primeros principios de diseño caracterizan a las soluciones institucionales robustas, e indica que el octavo principio se usa en casos más complejos.

Ostrom (1990) considera que sobre la tragedia de los comunes había existido un análisis miope que derivó en soluciones y recetas políticas poco apropiadas. Considera que ni el Leviatán, ni la privatización son una panacea, y que la miopía inducida del modelo había llevado a los analistas a ignorar los acuerdos institucionales alternativos que podrían ser instrumentos más eficaces para la gobernabilidad. En los estudios inductivos de Elinor y Vicent Ostrom se concluye que las comunidades pueden evitar la tragedia de los comunes por sí mismas, poniendo en práctica “la ciencia y el arte de la asociación”, para lo cual no hay que depositar las esperanzas en los funcionarios del gobierno, si no en los componentes de la propia comunidad, puesto que según el enfoque *ostromiano* las reglas que mejor trazan lazos vinculantes son aquellas ideadas por los propios usuarios de los recursos.

La robustez de sistemas de gestión comunal que han pervivido durante siglos se apoya en procesos adaptativos que logran un importante grado de implicación comunitaria y mecanismos de sanción eficaces para aquellos que violen las reglas. En todo caso, la definición del marco institucional adecuado para la gestión del recurso suele ser costosa, incluso en ciertos casos pudiendo las pérdidas superar a los beneficios generados por el problema de los comunes, y Ostrom considera que la comunidad basada en las reglas y la participación de sus miembros, con eficaces mecanismos de cumplimiento, puede finalmente encontrar maneras de evitar la tragedia de los recursos comunes en muchos casos.

Asimismo, generando una pequeña modificación en la estructura del juego, como la comunicación cara a cara, se puede modificar la distribución de los resultados. Y aquí reside la aportación crítica del trabajo de Ostrom; ella no niega la existencia de una “tragedia de los comunes” en ciertos casos, pero sí la aplicabilidad universal de dicha tragedia (Basurto y Ostrom, 2009). En este sentido, las predicciones de Gordon (1954) sobre la tragedia comunal habría que matizarlas si los participantes no son anónimos y pueden comunicarse porque, en este caso, la comunidad puede establecer reglas e incluso puede crear su propio sistema de sanción⁸. Pero como ya se ha señalado anteriormente, frente a los sistemas locales de gobernanza que han evitado la tragedia, existen otras experiencias que exceden el carácter local y en ellas la solución local no es suficiente para los comunes.

Desde una perspectiva aplicada sobre la gobernanza, Ostrom (2008: 29) señala que al estudiar experiencias concretas de propiedad privada, de propiedad estatal y de propiedad comunal, se encuentran tanto casos con resultados satisfactorios como otros insatisfactorios. Por ello, “en vez de presumir que cada uno diseña un sistema óptimo avanzado y lo hace

8. En este sentido, Ostrom (2009) señala cómo los estudios empíricos en el laboratorio permiten estudiar a través de experimentos el cambio de la gestión de los bienes comunes bajo distintas condiciones.

funcionar, debemos estudiar la estructura de los recursos comunes y cómo estos cambian a lo largo del tiempo, y adoptar un enfoque experimental y multinivel más que un enfoque de arriba-abajo para el diseño de instituciones efectivas”.

Este planteamiento *ostromiano* sobre los comunes cuestiona la visión tradicional de la racionalidad, y una de sus principales implicaciones es que la “racionalidad individual no es suficiente para la racionalidad colectiva” (Sandler, 2010: 319). Mientras desde un enfoque puro de elección racional se “niega que las instituciones desempeñen algún papel significativo en la determinación de las preferencias de los participantes” (Peters, 1998: 32), el enfoque *ostromiano* asume el concepto de instituciones entendidas como “reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, como se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas” (Kiser y Ostrom, 1982: 179). Si bien se ha afirmado que esta definición de instituciones estaría muy centrada en las reglas (Jentoft, 2004), el enfoque *ostromiano* se complementa con otras aportaciones posteriores que van más allá de la visión de instituciones-como-reglas. La primera muestra son sus contribuciones sobre el capital social.

El enfoque ostromiano del capital social

El análisis comparado de casos sobre gestión de los comunes permitió a Ostrom evidenciar el papel de las normas y la llevó a incorporar en su agenda de investigación la cuestión del capital social, constituyendo un nuevo avance en el enfoque *ostromiano* sobre la gobernanza (Ostrom, 1994, 1995). En esta etapa analizó cómo bajo ciertas circunstancias, en comunidades locales, el cambio de capital físico no conlleva una mejora productiva porque se ignora su efecto sobre el capital social y sobre el equilibrio de intereses previamente existente.

Ostrom (2000) se pronuncia al respecto argumentando que el capital físico no puede funcionar a largo plazo sin el capital humano, ya que este posee los conocimientos y habilidades necesarias para el uso y mantenimiento de los activos físicos, lo que conlleva producir nuevos productos y generar ingresos. Por otra parte, el capital social es mucho menos perceptible que el físico —incluso los individuos que participan en él pueden no saber de su existencia—, pero es muy relevante. Puede surgir un problema cuando ciertas decisiones políticas adoptadas por la autoridad llegan a afectar o destruir el capital social existente. A partir de un estudio sobre sistemas de regadío en Nepal, argumenta que cuando los participantes se caracterizan por heterogeneidades sustanciales de capacidades e intereses, las reglas adoptadas tienen un efecto sustancial sobre la distribución de resultados, y esto afecta a un delicado equilibrio de intereses incrustado en la estructura del capital social.

Las referencias de Ostrom al capital social coinciden con el desarrollo del programa de investigación impulsado con la publicación de *Making Democracy Work* (Putnam *et al.*, 1993). Este programa entendía el capital social como un conjunto de redes sociales, normas informales y vida asociativa. Desde esta perspectiva, el capital social hace referencia al conjunto de redes de confianza interpersonal en las sociedades humanas, redes que pueden ser impulsadas por normas de reciprocidad y de ayuda mutua y que tienen una fuerte relación con las redes sociales y la participación en las asociaciones de la comunidad. La presencia de estas redes de confianza implica una solución a los problemas de cooperación en la interacción humana y hace que los individuos cooperen más de lo que las asunciones habituales de racionalidad individual implicarían. El capital social favorece el compartir información, la coordinación de actividades y la adopción de elecciones colectivas.

Realmente, en la literatura se ha señalado la existencia de tres grandes enfoques sobre el concepto de capital social (Paldam, 2000): el capital social como confianza, el capital social como facilidad para la cooperación y el capital social como conjunto de redes. Evidentemente estas tres concepciones tienen conexiones, especialmente las de la confianza y la cooperación, mientras el enfoque de redes está más relacionado con el análisis sociológico de las relaciones sociales entre individuos (Caballero y Kingston, 2005). En la práctica, la forma de hacer operativo y cuantificable el concepto de capital social ha dado lugar a una amplia gama de propuestas y ejercicios empíricos, más o menos acertados.

Ostrom (1999) se adentró en la teoría del capital social y analizó las especificidades del capital social respecto al capital físico:

- a) El capital social no se desgasta con el uso, sino más bien con el desuso; el capital social seguiría siendo útil y estando vigente mientras los participantes sigan utilizando los compromisos acordados, confíen los unos en los otros y exista reciprocidad⁹ (Ostrom y Ahn, 2003). Por el contrario, si el capital social no se ejercita recurrentemente, puede llegar a desaparecer o, al menos, a deteriorarse. Esto es así ya que es posible que sus aspectos definitorios se diluyan y que, con la entrada de nuevos miembros a la comunidad que desconocen las reglas, el patrón de actuación establecido se desgaste.
- b) El capital social no es fácil de ver ni de medir. Al contrario que el capital de tipo físico, el social es prácticamente invisible salvo que se centren grandes esfuerzos en conocer y analizar los derechos, obligaciones o castigos a los que están sometidos los individuos de una comunidad. De hecho, incluso los propios participantes pueden no ser conscientes del capital que están utilizando.

9. Desde luego, estas características convierten al capital social en un elemento que promueve los intercambios y el crecimiento pues hace que los costes de transacción sean más bajos. Su versatilidad es probada ya que puede adaptarse a distintos tipos de actividades.

- c) El capital social es difícil de construir a través de intervenciones externas; lo cual exigiría —como requisito necesario pero no necesariamente suficiente— conocer la infraestructura de la comunidad, pues, en caso contrario, el nuevo sistema implantado puede tener consecuencias contraproducentes.
- d) Las instituciones gubernamentales afectan mucho al nivel y tipo de capital social del que los individuos disponen en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo a largo plazo, por lo que las instituciones deben facilitar espacios para la autoorganización que promuevan la creación de capital social.

Posteriormente, Ahn y Ostrom (2002) argumentan que el concepto de capital social debería situarse en el marco de una segunda generación de teorías de la acción colectiva, y consideran tres formas básicas de capital social: confiabilidad, redes e instituciones. De este modo, Brondizio, Ostrom y Young (2009) entienden el capital social como “el valor de la confianza generada por redes sociales para facilitar la cooperación individual y de grupo sobre intereses compartidos y la organización de instituciones sociales a escalas diferentes”. Realmente, las aportaciones *ostromianas* sobre capital social y gestión de los recursos naturales han sido variadas. Por ejemplo, Gibson, McKean y Ostrom (2000) exponen las complejas interacciones entre las comunidades locales y sus bosques, analizando un conjunto de experiencias de gestión forestal.

Sistemas socioecológicos y gobernanza policéntrica

A medida que transcurría la primera década del siglo XXI, el enfoque *ostromiano* sobre la gobernanza fue más allá del tradicional enfoque del capital social para centrar sus esfuerzos en la comprensión de las cuestiones de complejidad, incertidumbre e instituciones (Laerhoven y Ostrom, 2007; Ostrom, 2009a). La complejidad es una característica de los sistemas ecológicos, pero también de los sistemas sociales y de la interacción entre ambos tipos de sistemas. La incertidumbre hace referencia a la imposibilidad de predecir los resultados de las interacciones complejas entre sistemas sociales y ecológicos, especialmente cuando los entramados institucionales dejan abiertas muchas posibilidades de elección y de sendas institucionales. El estudio de las instituciones y la gobernanza de los recursos naturales en entornos complejos e inciertos, en los que existe una conexión creciente entre sistemas de usos de recursos y de la interdependencia entre los sistemas sociales y ecológicos, motiva a la profesora Ostrom a desarrollar en los últimos años un nuevo programa de investigación sobre la gobernanza en torno a la noción de sistemas socioecológicos (SSE) (Anderies, Janssen y Ostrom, 2004; Ostrom, 2007, 2009a). Un SSE es un sistema ecológico intrincadamente afectado y relacionado con uno o más sistemas sociales, por lo que nunca está totalmente diseñado ni controlado, y Ostrom (2007, 2009a) presenta un marco para el diagnóstico sistemático de la estructura y resultados de SSE complejos y de múltiples niveles, llegando a proponer un conjunto de variables relevantes

para el análisis de la gobernanza. De acuerdo a este marco, en los SSE existe una serie de subsistemas clave, y cada uno de ellos afecta y es afectado por las interacciones y resultados que se producen en cada momento y lugar concreto. A la vez se produce una interacción con sistemas políticos, socioeconómicos y ecológicos más amplios, y con otros más pequeños.

La propuesta de Ostrom sobre sistemas socioecológicos constituye una extensión de la NEI hacia cuestiones sociales y ecológicas, y constituye un nuevo reto del análisis institucional de la gobernanza: “Los teóricos institucionales debemos reconocer lo que los ecologistas reconocieron hace tiempo: la complejidad de lo que estudiamos y la necesidad de reconocer los aspectos dinámicos, autoorganizativos y no-lineales, así como los objetivos múltiples y las escalas temporales y espaciales relacionadas” (Ostrom, 2008: 28). De este modo, se proponen sistemas policéntricos para hacer frente a la complejidad (Ostrom, 2005, 2009a). En todo caso, la propia Ostrom *et al.* (2007, 2009a) reconoce que el estudio de los SSE no es todavía una ciencia aplicada madura y que requiere de muchos esfuerzos interdisciplinarios que incluyan las cuestiones institucionales. Como destacan Brondizio, Ostrom y Young (2009: 253), “el papel de las instituciones a la hora de facilitar la gobernanza ambiental en diferentes niveles constituye una forma de capital social que es esencial para la protección a largo plazo de los ecosistemas y el bienestar de diferentes poblaciones”.

Las primeras versiones del marco de SSE se presentaron en el año 2007 (Ostrom, 2007, 2009a), si bien su diseño se nutre de dos marcos de análisis previos:

- a) El marco de análisis y desarrollo institucional (*Institutional Analysis and Development*, IAD) orientado al análisis de políticas (Kiser y Ostrom, 1982) y diseñado como una herramienta para simplificar el análisis y comprensión de las instituciones en su total complejidad (McGinnis, 2011: 169)¹⁰. El IAD se utiliza para evaluar el rol de las instituciones en la conformación de interacciones sociales y procesos de toma de decisiones (Ostrom, 1999), proporcionando herramientas metateóricas que guían el diagnóstico de las instituciones y sus efectos en los resultados de las políticas públicas.
- b) El IAD se ha empleado desde finales de los ochenta como lenguaje para desarrollar una teoría de recursos comunes (Ostrom, 1999c: 59), centrándose principalmente en la gestión de recursos comunes a pequeña escala. En las últimas décadas esta línea de investigación avanzó tanto en su vinculación de perspectivas teóricas en arenas locales e internacionales como en el análisis de respuestas institucionales a dilemas globales como el cambio climático (McGinnis y Ostrom, 1992, 1996; Keohane y Ostrom, 1995). Más aún, múltiples teorías reconocidas también se incorporan

10. Tal y como señala McGinnis y McGinnis y Ostrom (2012), el IAD ha evolucionado desde sus primeras formulaciones, particularmente respecto a la gobernanza de diversos sistemas y los conceptos de estrategias, reglas y otros términos institucionales clave.

para operar bajo el IAD, incluyendo la teoría de juegos, la teoría de la economía pública local o estudios de desarrollo internacional¹¹.

- c) El marco desarrollado por Anderis *et al.* (2004) para examinar la robustez de las instituciones. El análisis se centra en las configuraciones institucionales que afectan a las interacciones entre recursos, usuarios del recurso, proveedores e infraestructuras públicas (en las que se integra el capital físico y el capital social) con el fin de explicar la capacidad de los sistemas para abordar la incertidumbre y adaptarse a las dinámicas ecológicas a diferentes escalas.

En este enfoque, se identifican las vulnerabilidades potenciales a los cambios y qué tipo de reglas posibilitan una mayor robustez institucional, vinculándolo con los principios de diseño desarrollados en la década de los noventa para la gestión de recursos comunes.

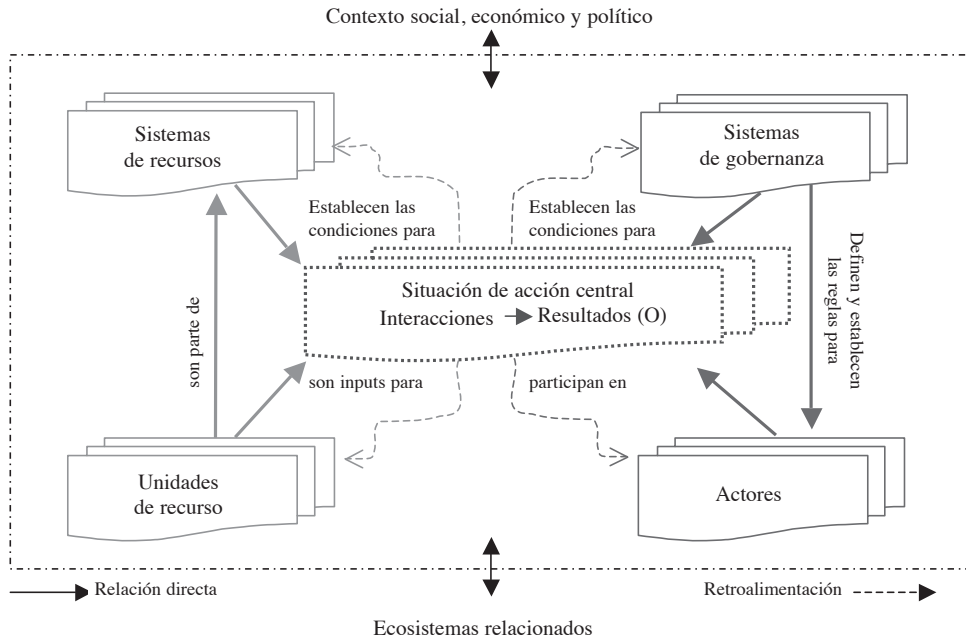
A partir de estos marcos de análisis previos, el marco de los SSE se ha desarrollado como un sistema ontológico de clasificación que permite la estructuración del conocimiento (Basurto *et al.*, 2013). La aplicación de los SSE como herramienta de diagnóstico (Ostrom, 2007; Ostrom y Cox, 2010) y la imposibilidad de analizar todas las variables incluidas en este marco hicieron que la propia Ostrom estableciese un paralelismo con la medicina: “Los profesionales médicos preguntan por los síntomas de un individuo para comprobar la naturaleza del problema de salud subyacente al que el individuo se enfrenta. Los libros de medicina incluyen increíbles cantidades de detalles, solo alguno de los cuales es relevante para diagnósticos y tratamientos específicos. Hacer el diagnóstico adecuado es un paso esencial hacia un tratamiento efectivo. Este proceso de diagnóstico no puede ser automatizado, sino que requiere profesionales entrenados para aprovechar su comprensión organizada de los ámbitos relevantes de estudio científico” (McGinnis y Ostrom, 2010: 20).

El proceso de diagnóstico del SSE implica, por tanto, hacerse preguntas sobre un sistema con un nivel incremental de especificidad en base a las respuestas a preguntas previas (Cox, 2011). Con una estructura multinivel, el nivel general (o primer nivel) agrega las características relevantes de un sistema socioecológico en cuatro componentes principales o subsistemas: los sistemas de recursos, las unidades del recurso, los sistemas de gobernanza y los actores (figura 1). Estos cuatro sistemas influyen las interacciones y resultados que se producen y crean retroalimentaciones, constituyendo lo que se denomina como sistema focal de recursos comunes, que está vinculado a otros ecosistemas relacionados así como al contexto social, económico y político (Ostrom, 2007; 2009a; 2009b, Cox, 2011; Caballero, 2011; Basurto y Nenadovic, 2012; Basurto *et al.*, 2013).

11. “Cuando se aplica a temas relacionados con la gestión de recursos, la tendencia natural en el IAD era tratar las dinámicas del sistema de recursos como una fuerza fundamentalmente exógena, esto es, como un propulsor de circunstancias cambiantes y no como algo directamente bajo el control de los actores que fijaban las políticas en dichos contextos” (McGinnis y Ostrom, 2014).

FIGURA 1.

EL MARCO DE LOS SISTEMAS SOCIOECOLÓGICOS: MÚLTIPLES COMPONENTES DE PRIMER NIVEL



Fuente: McGinnis y Ostrom (2014).

Estos subsistemas pueden ser descompuestos en múltiples niveles conceptuales dependiendo de la pregunta de investigación o de las políticas públicas que se estén investigando (Ostrom, 2007: 15182).

El marco de los SSE se ha utilizado en el análisis de recursos forestales, sistemas de irrigación (Cox, 2010) y especialmente pesquerías (Meizen-Dick, 2007; Fleischman *et al.*, 2010; Madrigal *et al.*, 2011; Schlüter y Madrigal, 2012; Basurto y Nenadovic 2012; Basurto *et al.*, 2013), incluyendo pruebas de concepto (Basurto y Ostrom, 2009). Como resultado el marco ha sido modificado recientemente (McGinnis y Ostrom, 2012). En sus últimas revisiones, el SSE se define como “un marco que permite a los investigadores de diversas disciplinas académicas trabajando en diferentes sectores de recursos en áreas geográficas diversas, condiciones biofísicas y ámbitos temporales compartir un vocabulario común para la construcción y prueba de teorías alternativas y modelos que determinan qué influencias en los procesos y resultados son especialmente críticas en entornos empíricos específicos” (McGinnis y Ostrom, 2012).

En resumen, entendiendo los sistemas socioecológicos como un sistema ecológico que está afectado por uno o más sistemas sociales, el marco SSE permite delimitar la profundidad del análisis en función de la pregunta de investigación, el tipo de sistema que se estudia, y las escalas temporales y espaciales de análisis. Su utilidad se fundamenta en

“proporcionar un conjunto común de variables potencialmente relevantes y subcomponentes para utilizar en el diseño de instrumentos de recogida de datos, el desarrollo del trabajo de campo y el análisis de los resultados sobre la sostenibilidad de sistemas socioecológicos complejos” (Ostrom, 2009a: 420). Su vocación es genérica, tanto en relación a los sistemas socioecológicos (sistemas de irrigación, pesquerías, recursos forestales, etc.) como a las teorías que pueden operar bajo este marco (Schlüter y Madrigal, 2012).

CONCLUSIONES

Este artículo ha revisado la evolución del pensamiento de Elinor Ostrom y sus principales contribuciones, permitiendo una aproximación solvente a su obra a través de los avances que logró para el análisis de la gobernanza en décadas de trabajo. En particular, se ha mostrado cómo su obra fue avanzando a través de nuevos impulsos que, partiendo del estudio de los sistemas policéntricos y las políticas públicas, pasaron por el análisis institucional y el capital social en la gestión de los comunes y desembocaron en el marco de análisis de los sistemas socioecológicos, retornando de este modo a un enfoque nítido de gobernanza policéntrica.

A través de sus aportaciones en esos enfoques, y pretendiendo “buscar respuestas y mejorar las opciones de políticas públicas” (Wilson, 2012: 661), la obra de Ostrom ha contribuido a modernizar la forma de entender y estudiar las instituciones en base a una serie de factores propios entre los que se pueden distinguir:

- a) Un extensivo desarrollo teórico y metodológico que apuesta por la combinación de perspectivas inductivas y deductivas (Sandler, 2010) basadas en la interacción triple entre teoría, experimentos de laboratorio y trabajo de campo (Ahn y Wilson, 2010: 328), que generan contribuciones clave al debate sobre la gobernanza de los recursos comunes, la provisión de bienes públicos o la nueva economía institucional; pero también el diseño de herramientas metateóricas de análisis que permiten la aplicación de múltiples teorías y modelos que contribuyen a la acumulación de conocimiento y a la solidez a la investigación en ciencias sociales.
- b) Un intensivo y extensivo trabajo de campo a escala local y global, abierto a evidencias que validen o desafíen las predicciones teóricas, ya se trate sobre la prestación de servicios públicos, la gobernanza de los comunes o la robustez institucional. La dinámica de trabajo se basa en la identificación de un problema de políticas públicas, la definición de proposiciones, el trabajo empírico mediante estudios de caso, análisis comparado y cuestionamiento de las presunciones.
- c) El desarrollo de la economía experimental, incorporándose a una tradición renovada que ha intentado en los últimos años desarrollar aspectos de las ciencias sociales a través de experimentos y utilizando la teoría de juegos para aproximar situaciones económicas (mercados, el proceso de toma de decisiones individual y colectivo)

con el fin de mejorar nuestra comprensión sobre el comportamiento humano basada en las decisiones que adoptan (Anderies y Janssen, 2012).

- d) Un enfoque netamente multidisciplinar, difuminando los límites entre la economía política y la ciencia política, desarrollando una perspectiva institucional diferenciada, que ya en Mitchell (1988) se identificaba como una corriente propia dentro de la teoría de la elección pública. Realmente este enfoque de economía política no resulta extraño porque el análisis institucional requiere la interrelación entre las ciencias sociales, y la propia Nueva Economía Institucional asume un claro enfoque multidisciplinar (Caballero, 2001). De hecho, el propio North ha planteado la hipótesis de un matrimonio entre la teoría económica y política (North, 1999), y paralelamente al avance de la NEI se han ido desarrollando sendos enfoques institucionales en la ciencia política (Hall y Taylor, 1996; Peters, 2001) y la sociología (Brinton y Nee, 1998). El “retorno de las instituciones” ha sido común en las ciencias sociales sobre fundamentos teóricos renovados (Arias y Caballero, 2013). En este sentido, Coase (1999b) defiende la conveniencia de vincular la ciencia económica con otras materias para conseguir convertirla en una ciencia dura: “Tenemos que tener en cuenta los efectos del sistema legal, del sistema político, etc. Y si mi impresión es correcta, sus teorías a menudo tienen una base empírica más fuerte de lo que es habitual en economía”. Asimismo, Coase (1999b: 4) destaca cómo las ciencias híbridas son “sorprendentemente fértiles” frente a las puras, siendo la Nueva Economía Institucional un prototipo de híbrido.
- e) Diversidad institucional. Ostrom defiende la existencia de una amplia gama de fórmulas institucionales más allá de las típicas “panaceas”. Ostrom denomina panaceas al hecho de recomendar, de forma idealista, un solo sistema de gobierno, como la propiedad privada (mercado) o propiedad pública (Estado), para solucionar todo tipo de problemas de gobernanza. Las panaceas llevarían a implantar una “solución para todo” que, en la mayoría de casos, conduce al fracaso. Se necesita estudiar la complejidad del caso para desarrollar un método de diagnóstico que identifique la combinación de variables que afectan a los incentivos y las acciones tomadas en los sistemas de gobernanza. Por tanto, la solución adecuada implica elegir cuidadosamente entre un amplio abanico de soluciones institucionales (Wilson, 2012: 661). En esta dirección, Eggertsson (2005) advierte de los riesgos de promover “trasplantes institucionales” de unas sociedades a otras: a veces, los países intentan importar “tecnologías sociales” a través de este tipo de trasplantes, pero tales intentos normalmente fracasan debido al conocimiento imperfecto sobre las propiedades de los paquetes institucionales. De hecho, la aplicación de instituciones formales sobre normas informales que no encajan constituye la vía para el fracaso económico (North, 2000). Además también hay que tener en cuenta la efectividad de las instituciones porque “la simple aprobación de una ley no equivale a crear una institución efectiva” y “las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería” (Ostrom, 2004: 1).

Ostrom (1998: 1) describió su trabajo como “una perspectiva conductual a la teoría de la acción colectiva de la elección racional”. Sus notorias contribuciones en el ámbito de la economía y la ciencia política están acompañadas de críticas a sus asunciones, marcos de análisis y perspectivas teóricas y metodológicas. Así, desde el ámbito de la sociología, la ciencia política o la antropología se ha criticado su comprensión “legalista” de las instituciones basadas en las reglas (Jentoft, 2004: 140) o incluso “economicista” (Koppenjan y Klijn: 81), la ausencia de un análisis detallado del poder, el conflicto o la cultura (Cohle y McGinnis, 2015; Wall, 2014: 21) o sobre el impacto del capitalismo en la gestión de los recursos comunes (ibíd.: 181). De igual forma se han debatido las implicaciones del individualismo metodológico (Boettke y Coyne, 2005) o la perspectiva de la racionalidad limitada (Jones, 2001). Recientemente, Araral (2014) ha realizado una revisión crítica de las aportaciones de Ostrom sobre el análisis institucional y el estudio de los recursos comunes que matiza la generalización de sus resultados. Sin duda, muchas de estas críticas y matices pueden motivar debates de interés para el futuro del análisis institucional y de la gobernanza, pero no han conseguido debilitar el interés creciente en la obra de Ostrom. Probablemente, el mayor reto de su enfoque sea desarrollar nuevas aplicaciones empíricas que, a través de un proceso de retroalimentación, permitan verificar, revisar, perfeccionar o concretar la operativa de ese enfoque.

Como conclusión, la extensa obra de Ostrom permite comprender cómo su pensamiento incorporó distintas perspectivas. A la vez, resulta necesario destacar la coherencia de la misma y cómo tras décadas de aportaciones, sus últimas contribuciones retornan al lugar común de la gobernanza policéntrica que abraza toda su obra. Asimismo, debemos señalar cómo sus aportaciones más elaboradas sobre la gobernanza policéntrica constituyen un marco de análisis integrador y sólidamente fundamentado para entender cómo gestionar lo complejo (Ostrom, 2010). En este sentido, Libchan (2010: 313) concluye que Ostrom “concibe la acción política como una síntesis de los grandes temas de la teoría social: estructura + acción, macro + micros, necesidad causal + libertad individual”. En este sentido, su obra combina un alto componente empírico y pegado al terreno, con la elaboración de conceptos y avances teóricos centrales para el análisis institucional, como el marco del análisis y desarrollo institucional (IAD) o el de sistemas socio-ecológicos (SSE).

AGRADECIMIENTOS

Una primera versión de este artículo fue presentada en el X Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y en las X Jornadas de Política Económica. El primer autor trabajó sobre este artículo durante una estancia en la Universidad de California en Berkeley, mientras la segunda autora lo hizo en sus estancias en la Universidad de Indiana y en la Universidad de Duke.

Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2001. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, 91: 1369-1401.
- Ahn, T. K. y Elinor Ostrom. 2002. “Social capital and the second generation theories of collective action: An analytical approach to the forms of social capital”, *Annual Meeting of the APSA*, Boston, Massachusetts, USA.
- Ahn, T. K. y Rick K. Wilson. 2010. “Elinor Ostrom’s Contributions to the Experimental Study of Social Dilemmas”, *Public Choice*, 143: 327-333.
- Aligica, Paul D. y Vlad Tarko. 2012. “Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond”, *Governance*, 25 (2): 237-262.
- Anderies, John M., Marco A. Janssen y Elinor Ostrom. 2004. “A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective”, *Ecology and Society*, 9 (1), art. 18.
- Anderies, John M. y Marco A. Janssen. 2012. “Elinor Ostrom (1933-2012) Pioneer in the Interdisciplinary Science of Coupled Social-Ecological Systems”, *PLoS Biol*, 10 (10).
- Aoki, Masahiko *et al.* 2001. *Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: The MIT Press.
- Araral, Eduardo. 2014. “Ostrom, Hardin and the commons: A critical appreciation and a revisionist view”, *Environmental Science & Policy*, 36, 11-23.
- Arias, Xosé Carlos y Gonzalo Caballero (ed.). 2013. *Nuevo institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas*. Madrid: CIS.
- Basurto, Xavier, Stefan Gelcich y Elinor Ostrom. 2013. “The Social-ecological System Framework as a Knowledge Classificatory System for Benthic Small-Scale Fisheries”, *Global environmental change-Human and Policy Dimensions*, 23 (6): 1366-1380.
- Basurto Xavier y Mateja Nenadovic. 2012. “A Systematic Approach to Studying Fisheries Governance”, *Global Policy*, 3 (2): 222-230.
- Basurto Xavier y Elinor Ostrom. 2009. “The core challenges of moving beyond Garrett Hardin”, *Journal of Natural Resources Policy Research*, 1 (3): 255-259.
- Becker, C. Dustin y Elinor Ostrom. 1995. “Human ecology and resource sustainability”, *Ann. Rev. Ecol. Syst.*, 26: 113-133.
- Boettke, Peter J. y Christopher J. Coyne. 2005. “Methodological individualism, spontaneous order and the research program of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 57 (2): 145-158.
- Brinton, Mary C. y Victor Nee (eds.). 1998. *The New Institutionalism in Sociology*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Brondizio, Eduardo S., Elinor Ostrom y Oran R. Young. 2009. “Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The role of social capital”, *Annual Review of Environment and Resources*, 34: 253-278.

- Brousseau, Eric y Jean Michel Glachant, eds. 2008. *New Institutional Economics: A guide-book*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero, Gonzalo. 2001. “La Nueva Economía Institucional”, *Sistema*, 156: 59-86.
- Caballero, Gonzalo. 2004. “Instituciones e Historia Económica: enfoques y teorías institucionales”, *Revista de Economía Institucional*, 10: 137-157.
- Caballero, Gonzalo. 2005. “Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación”, *El Trimestre Económico*, 286: 283-327.
- Caballero, Gonzalo. 2007. “Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados”, *Revista de Estudios Políticos*, 135: 67-107.
- Caballero, Gonzalo. 2008. “El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: un análisis histórico institucional”, *Política y Gobierno*, 15 (2): 353-402.
- Caballero, Gonzalo. 2011. “Economía de las Instituciones: De Coase y North a Williamson y Ostrom”, *Ekonomiaz*, 77: 14-51.
- Caballero, Gonzalo y Xosé Carlos Arias. 2003. “Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción”, *Revista Española de Ciencia Política*, 8: 131-161.
- Caballero, Gonzalo y Xosé Carlos Arias. 2013. “Transaction Cost Politics in the map of the New Institutionalism”, en Norman Schofield, Gonzalo Caballero y Daniel Kselman (eds.), *Advances in Political Economy: Institutions, Modeling and Empirical Analysis*. Nueva York: Springer.
- Caballero, Gonzalo y María Dolores Garza. 2010. “La Nueva Economía Institucional y la Economía de los Recursos Naturales: Comunes, Instituciones, Gobernanza y Cambio Institucional”, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 10 (2): 61-91.
- Caballero, Gonzalo, María Dolores Garza y Manuel Varela. 2008. “Institutions and Management of Fishing Resources: The governance of the Galician model”, *Ocean & Coastal Management*, 51 (8-9): 625-631.
- Caballero, Gonzalo y Christopher Kingston. 2005. “Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico”, *Ekonomiaz*, 59: 72-93.
- Coase, Ronald H. 1937. “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4: 386-405.
- Coase, Ronald H. 1960. “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3 (1): 1-44.
- Coase, Ronald H. 1999a. “An Interview with Ronald Coase”, *ISNIE Newsletter*, 2 (1): 3-10.
- Coase, Ronald H. 1999b. “The task of the Society”, *ISNIE Newsletter*, 2 (2): 1-6.
- Cohle, Daniel H. y Michael D. McGinnis. 2015. *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Polycentricity in Public Administration and Political Science*. Maryland: Lexington Books.
- Cox, Michael. 2010. *Exploring the dynamics of social-ecological systems: the case of the Taos valley acequias*. Dissertation. Bloomington: Indiana University.

- Demsetz, Harold. 1967. "Toward a theory of property right", *American Economic Review*, 57 (2): 347-359.
- Dietz, Thomas, Elinor Ostrom y Paul C. Stern. 2003. "The struggle to govern the commons", *Science*, 302: 1907-1912.
- Dixit, Avinash K. 1996. *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.
- Dixit, Avinash K. 2009. "Governance Institutions and Economic Activity", *American Economic Review*, 99 (1): 5-24.
- Eggertsson, Thráinn. 1990. *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eggertsson, Thráinn. 2005. *Imperfect Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Fleischman, Forrest D. et al. 2010. "Disturbance, Response, and Persistence in Self-Organized Forested Communities: Analysis of Robustness and Resilience in Five Communities in Southern Indiana", *Ecology and Society*, 15 (4):9.
- Furubotn, Eirik G. y Rudolf Richter. 1998. *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Gardner, Roy y Elinor Ostrom. 1991. "Rules and Games", *Public Choice*, 70: 121-149.
- Garoupa, Nuno y Frank H. Stephen. 2004. "Optimal Law Enforcement with Legal Aid", *Economica*, 71: 493-500.
- Gibson, Clark C., Margaret A. McKean y Elinor Ostrom. 2000. *People and Forests*. Cambridge: The MIT Press.
- Gordon, H. Scott. 1954. "The economic theory of a common property resource: the fishery", *Journal of Political Economy*, 62: 124-142.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the path to modern economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadfield, Gillian K. 2005. "The many legal institutions that support contractual commitments", en Claude Menard y Mary Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162: 1243-1248.
- Jentoft, S. 2004. "Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change?", *Marine Policy*, 28: 137-149.
- Jones, Bryan D. 2001. *Politics and the architecture of choice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Joskow, Paul. 1991. "The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory policies", *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 53-83.
- Keohane, Robert y Elinor Ostrom. 1995. *Local commons and global interdependence*. Londres: Sage Publications.

- Kingston, Christopher y Gonzalo Caballero. 2009. "Comparing theories of institutional change", *Journal of Institutional Economics*, 5 (2): 151-180.
- Kiser, Larry y Elinor Ostrom. 1982. "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches", en Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. California: Sage.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1251-1288.
- Koppenjan, Joop y Erik-Hans Klijn. 2004. *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Nueva York: Routledge.
- Krugman, Paul. 2009. "An institutional economics prize". Disponible en web: <http://krugman.blogs.nytimes.com> [12 de octubre de 2009]
- Laerhoven, Frank V. y Elinor Ostrom. 2007. "Traditions and Trends in the Study of the Commons", *International Journal of the Commons*, 1 (1): 3-28.
- Libecap, Gary. 2002. "Contracting for property rights", en Terry L. Anderson y Fred S. McChesney (eds.), *Property Rights: Cooperation, Conflict and Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Libecap, Gary. 2005. "State Regulation of Open Access, Common Pool-Resources", en Claude Ménard y Mary Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Libecap, Gary. 2007. "The assignment of property rights on the Western Frontier: Lessons for contemporary environmental and resource policy", *Journal of Economic History*, 67 (2): 257-291.
- Madrigal, Róger, Francisco Alpízar y Achim Schlüter. 2011. "Determinants of Performance of Community-based Drinking Water Organizations", *World Development*, 39 (9), 1663-1675.
- Martinez-Alier, Joan. 2002. *The environmentalism of the poor. A study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- McGinnis, Michael D. (ed.). 1999. *Polycentric Governance and Development*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McGuinnis, Michael D. y Elinor Ostrom. 1996. "Design Principles for Local and Global Commons", en Oran R. Young (ed.), *The International Political Economy and International Institutions*, vol. II, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- McGinnis, Michael D. y Elinor Ostrom. 1992. "Institutional Analysis and Global Climate Change: Design Principles for Robust International Regimes", en Marian Rice, Joel Snow y Howard Jacobson (eds.), *Global Climate Change: Social and Economic Research Issues; Proceedings of a Conference Held at Argonne National Laboratory on February 11-13, 1992*. Chicago: Argonne National Laboratory.
- McGinnis, Michael D. y Elinor Ostrom. 2012. "Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity", *Public Administration Review*, 72 (1): 15-25.
- McGinnis, Michael D. y Elinor Ostrom. 2014. "Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges", *Ecology and Society*, 19 (2): 30.

- Meinzen-Dick, Ruth. 2007. "Institutions, Organizations, and Water Access". Paper presented at *Agricultural Water Management Strategy Meeting*, 26-27 noviembre 2007.
- Menard, Claude. 2005. "A new institutional approach to organization", en Claude Menard y Mary Shirley (ed.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Menard, Claude y Mary Shirley (eds.). 2005. *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Ménard, Claude y Mary Shirley. 2014. "The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm", *Journal of Institutional Economics*, 10 (4): 541-561.
- Mitchell, William C. 1988. "Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five years of public choice and political science", *Public Choice* 56 (2): 101-119.
- North, Douglass C. 1989. "A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145: 661-668.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1994. "Economic Performance through Time", *The American Economic Review*, 84 (3): 359-368.
- North, Douglass C. 1999. "In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory", en James Alt, Margaret Levi y Elinor Ostrom, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- North, Douglass C. 2000. "La evolución histórica de las formas de gobierno", *Revista de Economía Institucional*, 2: 133-148.
- North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1994. "Constituting Social Capital and Collective Action", *Journal of Theoretical Politics*, 6 (4): 527-562.
- Ostrom, Elinor. 1995. "Self-organization and Social Capital", *Industrial and Corporate Change*, 4 (1): 131-159.
- Ostrom, Elinor. 1998. "A behavioural approach to the rational choice theory of collective action", *American Political Science Review*, 92, 1-22.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Social capital: A fad or a fundamental concept", en Partha Dasgupta e Ismail Serageldin, *Social capital: a multifaceted perspective*. Washington D. C.: World Bank.
- Ostrom, Elinor. 2004. "Rules without enforcement are but words on paper", *IHDP*, 2: 8-12.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor. 2007. "A diagnostic approach for going beyond panaceas", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (39): 15181-15187.

- Ostrom, Elinor. 2008. "Institutions and the environment", *Economic Affairs*, 28 (3): 24-31.
- Ostrom, Elinor. 2009a. "A general framework for analyzing sustainability of Social-Ecological Systems", *Science*, 325: 419-422.
- Ostrom, Elinor. 2009b. "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 5095. Washington DC: World Bank.
- Ostrom, Elinor. 2010. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, 100: 641-672.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn. 2003. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1): 155-233.
- Ostrom Elinor y Michael Cox. 2010. "Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis", *Environmental Conservation*, 37 (4), 451-463.
- Ostrom, Elinor, Marco A. Janssen y John M. Anderies. 2007. "Going beyond panaceas", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (39): 15176-15178.
- Paldam, Martin. 2000. "Social Capital: One or Many? Definition and Measurement", *Journal of Economic Surveys*, 14 (5): 629-653.
- Pennington, Mark 2013. "Elinor Ostrom and the robust political economy of common-pool resources", *Journal of Institutional Economics*, 9 (4): 449-468.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. Londres: Continuum.
- Putnam, Robert D. et al. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", *Journal of Economic Growth*, 9 (2): 131-165.
- Sandler, Todd. 2010. "Common-property resources: privatization, centralization, and hybrid arrangements", *Public Choice*, 143: 317-324.
- Schlager, Edella y Elinor Ostrom. 1992. "Property Rights Regimes and Natural Resources. A conceptual analysis", *Land Economics*, 68 (3): 249-262.
- Schlüter, Achim y Róger Madrigal. 2012. "The SES Framework in a marine setting: methodological lessons", *Rationality, Markets and Morals*, 3: 158-179.
- Schofield, Norman y Gonzalo Caballero (eds.). 2011. *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Nueva York: Springer.
- Schofield, Norman, Gonzalo Caballero y Daniel Kselman (eds.). 2013. *Advances in Political Economy*. Nueva York: Springer.
- Shepsle, Kenneth A. 2010. "Elinor Ostrom: uncommon", *Public Choice*, 143: 335-337.
- Shirley, Mary. 2005. "Institutions and Development", en Claude Menard y Mary Shirley (ed.), *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2005. "The Institutions of Regulations", en Claude Menard y Mary Shirley, *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.

- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2007. *The institutional foundations of public policy in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stevenson, Glenn. 1991. *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*. Cambridge University Press.
- Surís, Juan C. y Manuel Varela. 1993. *Introducción a la economía de los recursos naturales*. Madrid: Editorial Civitas.
- Tollison, Robert D. 2010. "Elinor Ostrom and the commons", *Public Choice*, 143: 325-326.
- Wall, Derek. 2014. *The Sustainable Economics of Elinor Ostrom: Commons, Contestation and Craft*. Nueva York: Routledge.
- Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1): 1-31.
- Weingast, Barry R. y William J. Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, 96 (1): 132-163.
- Williamson, Oliver E. 1974. *Markets and Hierarchies*. Nueva York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nueva York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, 38: 595-613.
- Wilson, Rick K. 2012. "Elinor Ostrom (1933-2012)", *Science*, 337: 661.

Presentado para evaluación: 22 de diciembre de 2014.

Aceptado para publicación: 13 de mayo de 2015.

GONZALO CABALLERO MIGUEZ, Universidad de Vigo

gcaballero@uvigo.es

Doctor y profesor titular en la Universidad de Vigo. Ha sido *visiting scholar* en el Center for New Institutional Social Sciences de la Washington University en St. Louis, participando en el grupo de trabajo del profesor Douglass North, así como en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March), la Universidad de California en Santa Barbara y la Universidad de California en Berkeley. Ha publicado más de medio centenar de artículos en revistas científicas como *Economic Modelling*, *Journal of Institutional Economics*, *Ecological Economics*, *Ocean & Coastal Management*, *Marine Policy*, *Environmetrics*, *El Trimestre Económico*, *Forest Policy and Economics*, *Brazilian Journal of Political Economy*, *Política y Gobierno*, *Revista de Economía Institucional*, *Revista de Estudios Políticos*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Papeles de Economía Española*, *REIS*, *CLAD Reforma y Democracia* y *Revista Española de Ciencia Política*, entre otras. Ha

escrito varios libros y editado recientemente las obras *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting* (con N. Schofield, Editorial Springer, 2011), *Nuevo institucionalismo: economía, gobernanza y políticas públicas* (con XC Arias, CIS, 2013), *Advances in Political Economy* (con N. Schofield y D. Kselman, Springer, 2013), *Democracia y políticas económicas* (con F. Toboso, Síntesis, 2015) y *Political Economy of Governance* (con N. Schofield, Springer, 2015).

MARTA A. BALLESTEROS, Universidad de Vigo

mballesteros@uvigo.es

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido Visiting Fellow en Indiana University y en la Universidad de Duke. Ha participado en diversos proyectos y es coautora de varias publicaciones sobre gestión de pesquerías y recursos marinos. Su campo de trabajo se centra en las instituciones y la gobernanza política de los recursos pesqueros.

RAQUEL FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, Universidad de Vigo

raquelf@uvigo.es

Raquel Fernández-González es licenciada en Economía, máster en Economía y doctora en Economía por la Universidad de Vigo. Ha participado en diversos congresos como el Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política, las Jornadas de Economía Crítica o el International Meeting on Energy and Environmental Economics. Su campo de trabajo es el análisis de las instituciones y la resolución de conflictos en la gestión de recursos naturales.

El debate sobre la descentralización en el Parlamento español. ¿Qué influye en la calidad deliberativa de los discursos?¹

The debate about decentralization in the Spanish Parliament. What does affect the deliberative quality of the discourses?

Hugo Marcos-Marné

Universidad de Salamanca

hugomm@usal.es

Resumen

Este artículo se encuadra dentro del abanico de estudios que utilizan un enfoque empírico para el estudio de la democracia deliberativa. Para ello se va a aplicar el *Discourse Quality Index* (DQI) (Steiner *et al.*, 2004) al Debate sobre el Estado de la Nación en el Parlamento español, buscando llevar a cabo una comparación con otros parlamentos (*ad extra*) y en función de los temas que se debaten en la cámara (*ad intra*). El análisis de los datos muestra cómo ciertos elementos institucionales tienen un impacto importante en el nivel de deliberación cuando lo comparamos con otros países. Asimismo, refuerzan el peso de la ideología de los grupos parlamentarios como elemento explicativo interno, por encima de explicaciones ligadas al tamaño relativo de los grupos o a los temas que se incluyen en el debate.

Palabras clave: deliberación, democracia deliberativa, descentralización, Debate sobre el Estado de la Nación, DQI.

Abstract

This article aims at continuing the tradition of empirical studies of deliberative democracy. With this purpose, it applies the Discourse Quality Index (DQI) developed by Steiner *et al.* (2004) to the analysis of the *Debate sobre el Estado de la Nación* in the Spanish Parliament. This work places Spain in a comparative context (comparisons *ad extra*) and analyses differences among the specific issues addressed in the chamber (comparisons *ad intra*). Comparative analyses in this article show that institutional elements have important effects on deliberation levels, and also that the ideology of parliamentary groups plays a stronger role in deliberative practices than the relative size of such groups or the specific issues included in the debate.

Keywords: deliberation, deliberative democracy, decentralization, State of the Nation Debate, DQI.

1. La información desagregada de la codificación está disponible bajo petición al autor por correo electrónico.

INTRODUCCIÓN

El estudio 3016 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), llevado a cabo en el mes de febrero de 2014 y tras la celebración del Debate sobre el Estado de la Nación, muestra las percepciones que los ciudadanos tienen respecto de este acontecimiento político. A pesar del conocimiento que efectivamente existe en torno a la existencia del debate y de la información que se recibe desde los medios, la valoración de dicho acto político no resulta positiva ni en términos de interés ni de utilidad para una importante mayoría de los entrevistados. Más del 60% de los entrevistados declara que el debate es poco interesante o nada interesante para la gente², mientras que más del 40% entiende que dicho debate no sirve más que para aburrir a la gente³. Ante esta negativa percepción por parte de la ciudadanía, parece pertinente llevar a cabo un análisis del Debate sobre el Estado de la Nación teniendo en cuenta datos empíricos. Es por ello que cobra sentido analizar uno de los elementos que se entienden como positivos en contextos democráticos, y que no es percibido como mayoritariamente presente por los ciudadanos entrevistados: la deliberación.

Siendo la democracia deliberativa el gran ámbito de estudio en el que se inserta este artículo, resulta oportuno analizar qué ocurre con la deliberación en el órgano en que constitucionalmente depositan los ciudadanos la soberanía popular, y que estaría incluido dentro de lo que Bächtiger *et al.* llaman democracia deliberativa de tipo II (2010: 42). En concreto y, dentro de las actividades de debate que se realizan en dicha sede, se va a optar por el estudio del Debate sobre el Estado de la Nación (DEN) como actividad principal y con más peso mediático de todas las que lleva a cabo el Congreso de forma cotidiana. Específicamente el desarrollo posterior va a tener en cuenta el DEN celebrado en febrero del año 2014.

Esta selección del DEN 2014 no responde únicamente a criterios de actualidad, sino que tiene además una justificación adicional. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del artículo es analizar el efecto de la polarización en el debate acerca de la descentralización, parece oportuno y relevante tomar como referencia un momento en el que la discusión acerca del modelo territorial es un asunto de política cotidiana, debido a las demandas de la Generalitat de celebrar un referéndum sobre la independencia de Cataluña. De hecho, esta cuestión es percibida por los ciudadanos como el cuarto tema más relevante en el debate, solo por detrás de la crisis, el paro y la política económica (preguntas 10+10a del estudio 3016 del CIS). La distancia que en este sentido existe entre las posturas defendidas por los diferentes grupos parlamentarios supone una oportunidad para observar los efectos que la polarización tiene sobre la deliberación.

Este artículo tiene, por tanto, la intención de llenar un vacío en la literatura. Su objetivo no es crear una nueva herramienta para la medición de la deliberación, sino aplicar un

2. Pregunta número 2 del cuestionario del CIS (estudio 3016).

3. Pregunta número 4 del cuestionario del CIS (estudio 3016).

instrumento ya existente que cuenta con un recorrido suficiente, dado que ello permite llevar a cabo comparaciones de las cuales extraer información. Además se busca de forma prioritaria realizar una comparación de prácticas deliberativas en distintas materias, considerando especialmente el debate acerca de la descentralización. El trabajo fundamental se va a articular en torno a las siguientes hipótesis:

1. El diseño institucional presente en el caso español, siguiendo las hipótesis marcadas por Steiner *et al.* (2004: 82-91), debería facilitar la presencia de un nivel de deliberación menor que el que se obtiene en el resto de países para los que se dispone de datos, lo que sería además coherente con la percepción ciudadana que recogen los barómetros del CIS. La expectativa teórica sostenida por estos autores es que los sistemas competitivos (por oposición a democracias consensuales), la ausencia de un alto número de *veto players*, los sistemas parlamentarios (por oposición a presidenciales), el debate en primeras cámaras (en lugar de segundas cámaras) y la publicidad del debate son perjudiciales para conseguir altos niveles de deliberación.
2. Los actos discursivos que tratan la descentralización presentarán niveles más bajos de calidad discursiva (en términos deliberativos), siguiendo la hipótesis de que los *issues* más polarizados son menos favorecedores de comportamientos deliberativos (Bächtiger y Steenbergen, 2004: 9).
3. Cuanto mayor sea la distancia ideológica entre el presidente del Gobierno y los grupos parlamentarios, menores serán los niveles de deliberación. Esta hipótesis sigue la misma lógica de la polarización por temas, pero siguiendo un razonamiento ideológico en este caso.
4. Los grupos parlamentarios más pequeños, debido a que no tienen capacidad real de negociar con sus escaños en la cámara, presentarán en general niveles más bajos de calidad discursiva. El razonamiento en este caso considera que la alternativa más fructífera para los grupos pequeños es optar por políticas de confrontación, más que por políticas deliberativas, lo que les pondría en una lógica más cercana a la *realpolitik*.
5. Una hipótesis adicional tiene que ver con la obtención de resultados que se extrae de la deliberación en sede parlamentaria. La expectativa teórica es que los argumentos más deliberativos tendrán mayor porcentaje de aprobación en la votación final, en un sentido similar al que plantean Himmelroos y Christensen (2013) y Ganuza *et al.* (2012).

Para responder a dichas hipótesis, el trabajo se estructura del siguiente modo. En primer lugar se lleva a cabo una revisión de la literatura existente sobre la cuestión. En segundo lugar se presenta la metodología empleada (*Discourse Quality Index* - DQI) junto con información descriptiva fruto de su aplicación al DEN 2014. El tercer apartado compara los resultados deliberativos obtenidos en el DEN 2014 con los de otros debates parlamentarios

en Alemania, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza. Por último, y antes de las conclusiones, el cuarto apartado contiene la presentación y discusión de los resultados obtenidos al aplicar el DQI al DEN 2014.

MARCO TEÓRICO

La democracia deliberativa y la deliberación han sido tradicionalmente estudiadas desde el ámbito de la teoría política, siendo referencias necesarias trabajos como el de Habermas (1996) o Elster (1998) o, en tiempos más recientes, las aportaciones de Bächtiger, Steenbergen y Niemeyer (2007) o Bächtiger *et al.* (2010), que a pesar del paso del tiempo mantienen la misma óptica teórica que los autores clásicos mencionados. En todo caso un componente básico en esta concepción de la democracia es que en ella se busca la justificación política a través del razonamiento público, entre individuos que se consideran recíprocamente como libres e iguales (Cohen, 1996; Elster, 1998; Mansbridge *et al.*, 2012).

Esta aproximación teórica ha ido cambiando en los últimos años, posibilitando enfoques empíricos que han puesto de relieve nuevos temas y nuevas reflexiones dentro de la disciplina. En concreto, la aparición del DQI, desarrollado por Steiner *et al.* (2004), supone un paso importante en esta dirección basándose en el concepto *habermasiano* de democracia deliberativa (2004: 53). La aportación esencial de estos autores es la creación de una herramienta cuantitativa —que incluye test de fiabilidad—, y que busca ser de utilidad para el estudio empírico de este fenómeno deliberativo (Steiner *et al.*, 2004: 53).

El DQI como instrumento para el análisis de la deliberación es especialmente adecuada para este trabajo, dado que está concebido para ser aplicado en debates que se dan en sede parlamentaria. Como ventaja añadida, el trabajo de Steiner *et al.* supone una fuente importante de información sobre la cual articular el elemento comparativo de este trabajo. En concreto, estos autores llevan a cabo un análisis de debates en los parlamentos de Alemania, Estados Unidos, Suiza y Reino Unido, destacando el impacto de las instituciones en la calidad del discurso (2004: 135). Además, en dicha monografía también se incluye una hipótesis que relaciona bajos niveles de polarización con mayores niveles de deliberación (2004: 89) y que servirá de base teórica para el análisis de los actos discursivos en torno a la descentralización y de las distancias ideológicas entre los actores políticos. En este sentido, se espera que los grupos con posturas más distantes (tanto en términos de organización territorial como en ideología) muestren menores niveles deliberativos en sus intervenciones.

Sin embargo, Steiner *et al.* no están solos en la tarea de llevar la deliberación al terreno de lo empírico. Autores como Isernia y Fishkin (2014), Fishkin, Luskin y Siu (2014) u Offe (2014) presentan resultados de investigación obtenidos a partir del proyecto “Euro-polis”. Dicho proyecto reunió a ciudadanos de todos los países de la Unión Europea para deliberar durante tres días, tanto en pequeños grupos como en sesiones plenarias con participación de expertos. El pilar básico para su funcionamiento se basa en conceptos de

democracia deliberativa y funde las líneas de investigación académica junto con la preocupación práctica de las instituciones públicas por la temática⁴.

Al margen del proyecto “Europolis”, McLaverty y Halpin (2008) proponen un diseño de investigación que intenta constatar la existencia de deliberación en un proceso de toma de decisiones públicas que, en principio, estaría dominado por la negociación y la agregación de preferencias. Los autores resaltan y priorizan aquí la importancia de las actitudes individuales para lograr procesos deliberativos, aunque no se niega la relevancia de los diseños institucionales en la cuestión (2008: 211-212). También Ryfe (2002) lleva a cabo un estudio acerca de organizaciones deliberativas de ámbito nacional, que, aun siendo descriptivo, busca obtener un mejor conocimiento de qué modelos organizativos favorecen la deliberación y sus efectos en la esfera pública. Es esta aspiración práctica la que justifica su inclusión como referencia en este repaso de la democracia deliberativa desde una perspectiva empírica. Por su parte, Bächtiger y Hangartner proponen un estudio que busca ocupar el espacio entre la teoría y la práctica en la deliberación, recuperando para ello los elementos relacionados con la polarización como clave explicativa en el terreno empírico. Su expectativa teórica entronca con lo presentado en las hipótesis acerca de la descentralización y la ideología: cuanto mayor sea la cercanía existente entre dos actores, más probabilidades hay de que encuentren elementos compartidos en términos de objetivos y estrategias, beneficiando, por tanto, la deliberación entre ellos (Bächtiger y Hangartner, 2010: 615).

Como ejemplo de estudio que tiene en cuenta un aspecto específico dentro de los efectos de la deliberación se debe citar el trabajo de Niemeyer (2011). Su argumento principal es que los efectos positivos encontrados en la deliberación en los llamados *mini-publics* pueden también encontrarse en experiencias deliberativas a gran escala. Es por ello que defienden su promoción como instrumento útil y valioso en términos prácticos. Himmelroos y Chirstensen (2013) también ponen el acento en el análisis de los *mini-public*, para estudiar en este caso la presencia de cambios de opinión y los mecanismos que favorecen dicho comportamiento entre los participantes. Dado que la deliberación presupone la disposición a cambiar de postura y a dejarse convencer por la fuerza del mejor argumento, estos cambios son especialmente relevantes en el campo de estudio.

Bächtiger *et al.* (2010) llevan a cabo un breve pero pertinente repaso de distintos estudios empíricos que analizan la democracia deliberativa en función del ámbito concreto en que se centran (2010: 485). En un estudio reciente, Gerber y Mueller (2014) examinan las implicaciones de combinar democracia deliberativa y directa a través del ejemplo de la asamblea ciudadana del cantón suizo de Glarus. En dicho trabajo constatan los diferentes comportamientos de los ciudadanos y las élites políticas cuando participan en igualdad de condiciones en el proceso de toma de decisiones.

En el ámbito español, Ganuza *et al.* (2012) analizan el impacto de la deliberación en los cambios de preferencias partiendo de datos obtenidos en una encuesta deliberativa.

4. Para más información: <http://www.circap.org/europolis.html>

Estos autores encuentran que la deliberación tiene efectivamente un efecto en el cambio de posturas, aunque dicho efecto no se mantenga de forma inmutable en el tiempo (Ganuza *et al.*, 2012: 128). La muy pertinente cuestión del cambio de posturas es uno de los aspectos incluidos en el DQI, y será analizada con posterioridad en este artículo. Una diferencia fundamental respecto del trabajo de Ganuza *et al.* tiene que ver con la población objeto de estudio, que está aquí compuesta por los miembros del Parlamento en lugar de grupos ciudadanos sin cargos de representación política.

Brugué y Pares (2012) también llevan a cabo un estudio que se centra en el análisis de la deliberación a partir de datos empíricos. En este caso el objetivo del artículo es mostrar los efectos de la deliberación en un tema que definen como conflictivo en términos políticos y sociales, la Mesa de la Montaña en Aragón (2012: 78). Su hallazgo principal se relaciona con la constatación de efectos reales en términos de calidad de la deliberación, a pesar de que la percepción ciudadana de los resultados concretos no resulta tan clara (2012: 94).

También en España, aunque con implicaciones más teóricas, hay que destacar los trabajos de Arias Maldonado (2007), quien resalta la actualidad de la democracia deliberativa y estudia su contenido y sus justificaciones internas; o de Ramón Máiz (2006), quien estudia la deliberación y su relación con la concepción republicana de la democracia.

Como se puede observar a la vista de estas referencias, existe un campo de estudio en pleno desarrollo que une la relevancia y la actualidad de la democracia deliberativa, la cual reconoce Maldonado (2007: 38), junto con líneas de investigación que buscan un desarrollo empírico, incluso a veces cuantitativo, de la misma. De esta revisión de la literatura se puede extraer la siguiente conclusión: la investigación en deliberación y democracia deliberativa en España, a pesar de la existencia de muy relevantes trabajos, tiene un interesante margen de desarrollo por delante. Uno de los aspectos que no han sido tratados en profundidad es el que trata la deliberación en sede parlamentaria, que pretende ser el elemento central en esta investigación.

UTILIZACIÓN DEL DQI Y PRESENTACIÓN DE DATOS

La propuesta del DQI sigue la definición de democracia deliberativa planteada por Habermas (Steiner *et al.*, 2004: 53-56), pero teniendo en cuenta para esta investigación que no se trata de deliberación entre ciudadanos en un ambiente aleatorio, sino de deliberación en sede parlamentaria. En concreto, los elementos con los que se construye el DQI, ordenados dentro de cada punto de menos a más deliberativos, son los siguientes: (1) participación (con interrupciones o sin interrupciones); (2) nivel de justificación (sin justificación, justificación inferior, justificación cualificada o justificación sofisticada); (3) contenido de la justificación (referida a determinados grupos, neutral, al bien común o al bien común en términos del principio de la diferencia);

(4) respeto hacia los grupos (no respeto, neutral o explícito); (5) respeto hacia las demandas de los otros (no respeto, neutral o explícito); (6) contra-argumentos (ignorado, incluidos pero degradados, incluidos y valoración neutral o incluidos y positivamente valorados); y (7) cambio de posturas (posicional, propuesta alternativa o mediación) (Steiner 2004: 56-61; 170-179). Los indicadores (4), (5) y (6) van a ser agregados para crear un índice de respeto general que va de 0 a 9; los indicadores (5) y (6) se agregaran para crear un índice de respeto por las demandas y contra-argumentos de los otros, que va de 0 a 7.

Además, se van a incluir tres indicadores que no aparecen expresamente recogidos en la versión original del DQI, pero que ayudan a entender en mayor profundidad la naturaleza de la deliberación y la posible calidad de los actos discursivos. Uno de ellos tiene que ver con la inclusión de anécdotas o historias como elemento básico en la deliberación, y aparece reflejado en una versión posterior del DQI (Steiner, 2012). Por tanto, el octavo elemento sería (8) utilización de anécdotas e historias (presencia o ausencia). El noveno elemento se relaciona con la posición que se muestra con relación al diálogo. Teniendo en cuenta la naturaleza del proceso deliberativo, se entiende que una postura favorecedora del diálogo puede ser incluida como indicador de la calidad en la deliberación, aportando información relevante al índice. El elemento (9) sería, por tanto, presencia expresa de propuesta de diálogo (sí o no). El último elemento que se incluye en el DQI es (10) la presencia de propuestas concretas, que se espera ayuden al intercambio de argumentos, y por tanto, a elevar los niveles de deliberación (sin concreción, media concreción o concretas).

Asimismo, en este apartado se va a plantear esquemáticamente el proceso que se ha llevado a cabo para la obtención de las puntuaciones que hacen referencia a la calidad deliberativa del discurso (DQI). A partir de una lectura comprensiva de la totalidad del DEN se han separado los actos del discurso de forma que en cada uno de ellos quede contenida una idea central. El objetivo de este paso ha sido individualizar cada acto discursivo de los demás, manteniendo en cada uno de ellos una única idea principal. El siguiente paso se refiere a la naturaleza de cada acto discursivo individualizado. Teniendo en cuenta el objetivo del artículo se ha atendido al contenido de los mismos, separando aquellos que tratan temas relacionados con la descentralización y la organización territorial (DOT) de todos los demás.

En tercer lugar se han separado los actos del discurso relevantes a efectos del DQI de los que no lo son. El criterio fundamental para llevar a cabo dicha distinción es que los actos relevantes son aquellos en los que se incluye una demanda, entendiendo que la misma supone una propuesta sobre una decisión que debe ser o no ser tomada⁵. El contenido de los no relevantes suele tener que ver con descripciones o confrontación con los

5. Los autores entienden que las propuestas (de hacer o de no hacer) constituyen el núcleo de la deliberación, estableciendo por tanto un nexo necesario entre la presencia de propuestas y la posibilidad de medir los niveles deliberativos asociados (Steenbergen *et al.*, 2003: 27; Steiner *et al.*, 2004: 170).

otros hablantes, pero la nota determinante es, como se ha dicho, la presencia de propuestas concretas (de hacer o no hacer algo) en cada acto relevante. Posteriormente, se ha procedido a una lectura comprensiva y en detalle de cada acto discursivo, codificando cada indicador en función de los criterios establecidos por los creadores del índice, y que aparecen brevemente enunciados al inicio de este apartado (Steiner *et al.*, 2004: 170-179). Los indicadores adicionales que se incluyen suponen un esfuerzo menor, dada su naturaleza dicotómica y lo sencillo de su observación (inclusión de anécdotas, oferta de diálogo y especificidad de las propuestas). Por último, se ha llevado a cabo la agregación de dimensiones para generar los índices de respecto agregado y respeto hacia los demás, así como la separación de los valores obtenidos para cada grupo parlamentario y por temáticas a ser analizadas (DOT y no DOT).

Llegados a este punto del desarrollo, resulta necesario hacer referencia a la fiabilidad del método empleado. A este respecto hay que resaltar el alto grado de coincidencia que Steiner *et al.* encuentran cuando dos codificadores analizan el mismo texto. Teniendo como referencia las mismas normas que se han seguido en este trabajo, el grado de coincidencia alcanza el 91,5%, resultado considerado como “excelente” (Steiner *et al.*, 2004: 68)⁶.

En total, en el DEN 2014 se han encontrado 681 piezas de discurso, de las cuales 420 (un 61,7%) no son actos relevantes por carecer de propuestas en su interior. Las restantes 261 piezas de discurso (38,3%) contienen propuestas concretas, y por tanto se entienden como relevantes y susceptibles de analizar empleando el DQI. Respecto al tema concreto que se pretende analizar, en el DEN 2014 se encontraron 107 piezas de discurso que tenían que ver con la descentralización y la organización del modelo territorial. La mitad de ellas (54) contenían propuestas concretas y, por tanto, son actos susceptibles de ser analizados con el DQI.

Por la estructura del DEN, la mayoría de las propuestas concretas se concentra en la última parte, en la que los grupos parlamentarios las deben presentar para ser votadas en la cámara. De acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados, cada grupo tiene derecho a presentar hasta quince propuestas para ser votadas. Los resultados que se encuentran en la tabla 1 muestran un resumen de esta misma información para cada uno de los grupos parlamentarios presentes en la cámara. La tabla 2 contiene la información sobre temas de DOT para cada grupo parlamentario. Aunque formalmente el presidente del Gobierno actúa de forma separada, a efectos de esta investigación, y de acuerdo con la lógica partidista en el Parlamento español, se va a considerar que sus actos discursivos forman parte del Grupo Parlamentario Popular.

6. Para más información sobre la fiabilidad del índice ver el apartado que Steiner *et al.* dedican a su validez teórica y práctica, y en el que también plantean desafíos futuros para su mejora (2004: 61-73).

TABLA 1.

RESUMEN PIEZAS DE DISCURSO POR GRUPO PARLAMENTARIO

Grupo parlamentario	Piezas de discurso total	Piezas no relevantes	%	Piezas relevantes	%
Grupo Popular	238	166	69,7	72	30,3
Grupo Socialista	61	35	57,4	26	42,6
Grupo Catalán	67	37	55,2	30	44,8
Izquierda Plural	93	54	58,1	39	41,9
Grupo Unión Progreso y Democracia	56	31	55,4	25	44,6
Grupo Vasco	56	30	53,6	26	46,4
Grupo Mixto	110	67	61	43	39

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2.

RESUMEN PIEZAS QUE SE REFIEREN A DESCENTRALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL POR GRUPO PARLAMENTARIO

Grupo parlamentario	Piezas de discurso (DOT)	Piezas no relevantes (DOT)	%	Piezas relevantes (DOT)	%
Grupo Popular	23	9	29,1	14	60,9
Grupo Socialista	4	1	25	3	75
Grupo Catalán	20	9	45	11	55
Izquierda Plural	7	5	71,4	2	28,6
Grupo Unión Progreso y Democracia	2	2	100	0	0
Grupo Vasco	18	7	38,9	11	61,1
Grupo Mixto	32	21	65,6	11	34,4

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la tabla 1 muestran al menos dos cuestiones interesantes derivadas de la observación del debate. La primera de ellas es que, debido a su lógica interna, el Grupo Popular (a través de las participaciones del presidente del Gobierno) acumula más intervenciones que el resto de los grupos parlamentarios. Esto se debe a que la estructura del DEN incluye una primera participación del portavoz del grupo parlamentario, seguida de una réplica del presidente del Gobierno, seguida de otra contestación del portavoz y finalmente una réplica del presidente que cierra el turno de intervención en circunstancias normales. Dado que esto se repite con cada una de las intervenciones, resulta lógico que el categorizado aquí como Grupo Popular tenga más posibilidades de participar. El porcentaje de piezas relevantes (que incluyen propuestas) varía de un grupo parlamentario al otro, desde el aproximado 46% de piezas de discurso relevantes en el Grupo Vasco hasta

el 30% de piezas de discurso relevantes en el Grupo Popular. En cualquier caso, y sin negar la importancia de la confrontación en el DEN, no parece quedar totalmente respaldada la percepción ciudadana que se recoge en el estudio 3016 del CIS, en que un 86,4% de la población opina que, en general, las intervenciones tienen que ver con críticas, reproches y acusaciones⁷.

En cuanto a la inclusión de actos de discurso en relación con la DOT (tabla 2), no resulta sorprendente que los Grupos Catalán, Vasco y Mixto sean los que más referencias hacen a la cuestión. Los dos primeros por la naturaleza misma del partido político del que forman parte, y el último por las fuerzas políticas que lo componen. El alto número de menciones a la cuestión en el Grupo Popular no resulta tampoco extraño, dado que deben responder a las interpelaciones de los grupos. Aunque no fuese un tema específico de su agenda, la estructura del debate facilita su tratamiento por parte del Grupo Popular. En el otro extremo, el Grupo Socialista, la Izquierda Plural y Unión, Progreso y Democracia son los que menos menciones hacen a la descentralización y organización territorial.

EL DEN EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este epígrafe se pretende dar respuesta a la primera de las preguntas de investigación, que se relaciona con la Hipótesis 1. ¿Qué efectos tienen el diseño institucional del Parlamento español y la estructura del DEN en los niveles de deliberación? Para ello se presentan los resultados de la tabla 3, en la que se establece la comparación pertinente con los resultados obtenidos por Steiner *et al.* (2004) de los niveles de deliberación en los parlamentos alemán, británico, estadounidense y suizo.

TABLA 3.

RESULTADOS DQI EN DISTINTOS PARLAMENTOS (ALEMANIA, ESPAÑA, EE UU, UK Y SUIZA)

		Alemania	España	EE UU	UK	Suiza
Justificación	Sin justificación	20,9	26,8	11,4	12,9	10,8
	Justificación inferior	17,8	23	18,6	29	8,1
	Justificación cualificada	21,5	38,7	29,3	12,9	13,5
	Justificación sofisticada	39,8	11,5	40,7	45,2	67,6
Respeto general		3,12	3,3	3,24	2,27	3,54
Respeto por los argumentos		2,11	2,2	2,11	1,24	2,41
Cambio de postura	Postura posicional	86,2	96,2	89,9	93,5	86,5
	Propuesta alternativa	6,6	3,8	6,1	6,5	2,7
	Propuesta de consenso	5	0	3,7	0	8,1
	Propuesta mediadora	2	0	0,3	0	2,7

Fuente: elaboración propia y Steiner *et al.* (2004).

7. Pregunta número 9 del cuestionario del CIS (estudio 3016).

Los niveles de deliberación que aparecen reflejados en la tabla 3 muestran un comportamiento heterogéneo de la calidad de los discursos en términos deliberativos. Los niveles de justificación muestran un patrón claramente diferenciado de los observados para el resto de países; el respeto, tanto general como por los argumentos de los demás, se mantiene dentro de las tendencias de los casos comparados en la tabla, y los cambios de postura se dan en menor medida, pero sin ser excesivamente diferentes de otros casos como el británico. A continuación se van a explicar cada una de estas diferencias con mayor detalle.

Los actos discursivos no justificados en el DEN suponen un porcentaje mayor que el reflejado en los demás debates parlamentarios, siendo el debate en el Parlamento alemán el que presenta unos valores finales más cercanos, con una diferencia porcentual de aproximadamente 6 puntos. En el apartado relacionado con la justificación de los actos discursivos, la diferencia más notable tiene que ver con el porcentaje de ellos que se presenta a través de justificaciones sofisticadas, siendo este mucho menor en el caso español. A pesar de que los niveles de justificación cualificada son porcentualmente más elevados en el DEN, sí se puede afirmar una tendencia diferenciada respecto de los demás casos. Si se crease un índice agregando los porcentajes de justificación cualificada y sofisticada⁸, se podría observar cómo el debate español es el que tiene un porcentaje menor de discursos justificados a través de razonamientos cualificados o sofisticados, siendo el Reino Unido el siguiente país con un porcentaje más bajo a una distancia de 8 puntos porcentuales.

Esta relativa cercanía que se apunta respecto del caso británico se mantiene a su vez en el apartado que describe los cambios de postura que se producen, dado que los debates parlamentarios en España y Reino Unido son los dos únicos en los que no se registran propuestas de consenso o propuestas mediadoras. La postura dominante es la que se describe como política posicional (más acusada incluso en el debate español), con un pequeño porcentaje que refleja cierta negociación en lo que tiene que ver con posturas alternativas.

La posición del DEN como el debate con indicadores deliberativos más bajos de los comparados se rompe en lo que se refiere a los niveles de respeto general y respeto por los argumentos de los demás. En dicho apartado los indicadores del debate español superan ampliamente a los del Reino Unido, apareciendo cerca de los resultados obtenidos por Alemania y Estados Unidos, aunque a cierta distancia del caso más deliberativo, el suizo.

¿Cómo se explica este comportamiento desigual de los niveles de deliberación? ¿Qué es lo que lleva al DEN a aparecer comparativamente en posiciones bajas en los apartados que analizan niveles de justificación y cambio de postura, mientras que se sitúa en una posición medio-alta en lo que tiene que ver con el respeto entre los

8. Siendo el resultado de esta agregación: Alemania, 61,3%; España, 50,2%; Estados Unidos, 70%; Reino Unido, 58,1% y Suiza, 81,1%.

participantes y respecto de los argumentos? Una primera respuesta puede tener que ver con cuestiones técnicas derivadas de la agregación de los niveles de respeto, por los efectos de la neutralidad y la falta de referencias a los argumentos y contraargumentos de las partes involucradas en el debate. En un 36% de los actos discursivos no se tienen en cuenta los argumentos de las partes, mientras que en un 89% de los casos no se aplica la categoría de análisis de contraargumentos. Esta falta de consideración por los argumentos y contraargumentos no puede ser considerada en ningún caso como falta de respeto, pero puede elevar artificialmente los niveles de respeto cuando en realidad lo que existe es una ausencia de falta de respeto expresa. Teniendo en cuenta las referencias expresamente positivas a los grupos de la sociedad a los que se refieren las propuestas (únicamente un 8%), el número de menciones positivas hacia los demás grupos parlamentarios y sus propuestas (un 10,7%) y las menciones positivas hacia argumentos de otros oradores (un 6%) puede que el DEN no sea un debate marcado por las faltas de respeto, pero es la neutralidad más que el respeto expreso el que define el contexto del mismo.

Existe un rasgo en la estructura del DEN que parece perjudicar la deliberación de forma especial, que tiene que ver con la presentación de propuestas concretas al finalizar el debate propiamente dicho. Este es el momento en el que se concentra el mayor número de actos discursivos con contenido relevante, y en el que la política de confrontación tiene menor presencia. El problema que supone este diseño respecto del proceso deliberativo es que el siguiente paso que se establece en el reglamento es la votación de tales propuestas, sin dar lugar a posibles réplicas o contraargumentos de las demás partes. Aunque se supone que las propuestas finales deben reflejar y resumir las posturas que han presentado los grupos parlamentarios a lo largo del debate, esto no siempre ocurre, perdiendo la posibilidad de debatir propuestas específicas que podrían elevar los niveles del índice deliberativo, y que podrían informar en mayor profundidad a los ciudadanos que siguieran el debate. Este diseño podría ayudar a explicar los altos niveles de neutralidad y la falta de referencia a los argumentos de los demás grupos parlamentarios, dado que simplemente no existe un espacio adecuado para el intercambio de ideas una vez hechas las propuestas concretas.

Curiosamente, hay elementos que se consideran relevantes en los ideales del proceso deliberativo y que aun así podrían estar afectando algunos indicadores del DQI; Steiner apunta, por ejemplo, cómo la publicidad en determinados actos podría entorpecer la disposición para plegarse a la fuerza del mejor argumento (2012: 186). Siendo la publicidad un elemento común a todos los debates analizados, podría ayudar a explicar los bajos niveles de cambio de postura en todos los casos. Este indicador es en el que el DEN presenta valores más cercanos al del resto de debates en otros países, y podría ayudar a entender mejor cómo los diseños institucionales tienen un impacto tangible en los niveles de deliberación. Parecería que la ausencia de cambios de postura siguiendo la fuerza del mejor argumento es una constante, en contra del ideal deliberativo, en los debates parlamentarios estudiados.

La cuestión que tiene que ver con los niveles de justificación es la más confusa, siendo este un elemento que podría tener menos relación con las cuestiones institucionales, al estar más cerca de elementos individuales característicos de los portavoces. Otra posible explicación tiene que ver con la opción por un lenguaje sencillo y directo, que simplifique la comprensión de las posturas de un grupo parlamentario de cara a las personas que sean espectadoras del debate.

Simplificando el epígrafe de forma que se pueda dar respuesta a la pregunta de investigación, habría que decir que el diseño del DEN limita el potencial de la deliberación, destacándose especialmente la rigidez del turno de palabra y la presentación de propuestas tangibles exclusivamente al final del debate, cuando ya no existe espacio para la deliberación. Fuera de esta argumentación quedarían otros elementos con potencial explicativo, como la cultura política o la presencia de determinadas instituciones informales, que no son contemplados en esta investigación por la falta de datos comparados y por desbordar los objetivos propuestos de inicio.

LA DINÁMICA INTERNA DEL DEN: CONTENIDO, IDEOLOGÍA, TAMAÑO Y RESULTADOS

Como se apuntaba en la parte introductoria, se espera que el contenido concreto de las piezas relevantes del discurso afecte los niveles de deliberación en el siguiente sentido: a mayor polarización menores los niveles de deliberación obtenidos a través del DQI. Para ello se ha elegido un aspecto concreto, que se entiende polariza la discusión entre los grupos parlamentarios: el que tiene que ver con la DOT, y que además tiene una fuerte presencia en el DEN analizado por la coyuntura política específica. Su frecuencia permite, de hecho, compensar el efecto que podrían tener otros asuntos que también polaricen la discusión, y cuyos efectos quedan más disueltos dentro de la categoría residual de piezas que no tienen que ver con DOT.

Parte del argumento que identifica los temas DOT como un elemento polarizado en el debate tiene su justificación en la fuerza que presentan los argumentos identitarios y territoriales, en los que parece más complicada la transacción o el acuerdo que en, pongamos por caso, asuntos puramente económicos. En el caso español, esta tensión a la hora de debatir sobre temas DOT es especialmente clara cuando consideramos las posturas encontradas de los grupos parlamentarios, y la relevancia central que en algunos de ellos tienen los elementos que generalmente se asocian con los llamados nacionalismos periféricos.

En la tabla 4 se pueden encontrar los datos agregados que hacen referencia a los niveles de deliberación. Una primera observación que llama claramente la atención es la ausencia de interrupciones, de forma que prácticamente la totalidad de las propuestas planteadas se expresaron con participación normal.

TABLA 4.
NIVELES DE DELIBERACIÓN AGREGADOS EN FUNCIÓN DEL TEMA DEBATIDO⁹

Indicadores		Frecuencia temas no DOT		Frecuencia temas DOT	
			%		%
Participación	Participación normal	209	100	51	98,1
	Interrupciones	0	0	1	1,9
Justificación	Sin justificación	55	26,3	15	28,8
	Justificación inferior	47	22,5	13	25
	Justificación cualificada	81	38,8	20	38,5
	Justificación sofisticada	26	12,4	4	7,7
Contenido de la justificación	Grupos específicos	20	9,6	0	0
	Neutral	124	59,3	31	59,6
	Bien común	37	17,7	20	38,5
	Menos favorecidos	28	13,4	1	1,9
Respeto agregado		3.27	n.a	3.46	n.a
Respeto demandas		2.18	n.a	2.42	n.a
Cambio de postura	Posicional	203	97,1	48	92,3
	Alternativa	6	2,9	4	7,7
	Mediadora	0	0	0	0
Oferta de diálogo	Sí	27	12,9	13	25
	No	182	87,1	39	75
Propuestas específicas	Sí	86	41,1	30	57,7
	No	98	46,9	19	36,5
	Medio alcance	25	12	3	5,8

Fuente: elaboración propia.

Los resultados que se obtienen muestran un cumplimiento parcial de las expectativas teóricas planteadas. En lo que se refiere a la justificación, las piezas de discurso DOT presentan valores ligeramente más altos en los actos no justificados (diferencia de 2,5%) y más bajos en los actos con justificación sofisticada (diferencia de 4,7%). El contenido de la justificación difiere en que las piezas de discurso acerca de temas DOT no hacen referencia en ningún caso a temas específicos (lo cual tiene sentido por la forma en que se presentan estos argumentos en el debate), pero se mantienen en valores similares en el resto de aspectos considerados (en el indicador de justificación tanto un argumento basado en el bien común como en ayudar a los menos favorecidos tiene el mismo valor, aunque se diferencian conceptualmente para introducir mayor riqueza analítica y mantener los indicadores originales a efectos de comparación). En los indicadores que hacen referencia al respeto agregado y al respeto hacia las demandas, la respuesta es en realidad contraria a la expectativa, dado que son precisamente las piezas de discurso que tratan temas de descentralización y organización territorial las que tienen unos niveles de respeto más

9. No se incluyen historias y anécdotas dado que su presencia era prácticamente irrelevante y, por tanto, no ayuda en el análisis de la deliberación.

elevados, tanto considerando el indicador general como el que trata exclusivamente los argumentos y contraargumentos. Las ofertas de diálogo y la especificidad de las mismas sí tienen, sin embargo, un comportamiento diferenciado. Las piezas de discurso que tratan de descentralización y organización territorial del poder son más específicas e incluyen niveles más altos de propuesta de diálogo entre las partes.

Estos resultados pueden explicarse al menos de dos formas alternativas. O bien la polarización en los temas no siempre produce menores niveles de deliberación, o bien la descentralización y la organización territorial no son temas polarizados en el Parlamento español. Dada la intensidad del debate sobre la cuestión, su centralidad en la vida política española y su relevancia sobre todo en el momento actual, la respuesta más acertada parece ser la que plantea dudas acerca de que la polarización temática venga siempre acompañada de un descenso en los indicadores que componen el DQI. ¿Cómo puede explicarse entonces que no toda polarización por temáticas genere menores niveles de deliberación? A nivel agregado es interesante considerar cómo la introducción de un tema “delicado” en el debate puede llevar precisamente a tener un mayor respeto por las demás partes en el debate y sus argumentos. Sin embargo, resulta aún más exacto considerar los datos desagregados, dado que el comportamiento de los grupos parlamentarios no es homogéneo, al no mantener la misma pauta de mayores niveles de respeto cuando se tratan temas DOT. Tan solo el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Catalán muestran un aumento de los indicadores de respeto al tratar temas que tienen que ver con la descentralización y la organización territorial.

Esta observación puede tener un encaje relevante con el argumento que relaciona lo delicado del tema con el aumento de los niveles de respeto. Dado que en el DEN 2014 el debate en torno a los temas DOT está centrado principalmente en los cambios del *statu quo* que propone Cataluña, parece razonable pensar que los dos grupos parlamentarios que deciden actuar con más cautela en su interacción con el presidente del Gobierno son el principal partido de la oposición (Grupo Socialista) y el grupo del partido que lidera las reivindicaciones en Cataluña (Grupo Catalán). Dicho análisis no elimina la validez del argumento que relaciona polarización con menores niveles de deliberación, pero introduce un matiz interesante que tiene que ver con las diferentes percepciones de la polarización y la necesidad o conveniencia de buscar acuerdos en determinados temas. El corolario sería, por tanto, que la polarización por temas efectivamente afecta al DQI, pero se deben atender circunstancias concretas para una comprensión más completa de las variaciones.

A este respecto puede aportar riqueza analítica considerar cómo los partidos políticos, sobre todo aquellos con estructura territorial compleja, no tienen por qué mantener la misma postura en todas sus instancias de participación. En este artículo se hace referencia al DEN, lo cual implica que los actores políticos que participan en el mismo pueden tener que trabajar en el futuro conjuntamente, con lo que cobra más importancia el *bridging* entre grupos y la relevancia de este factor en función del tamaño. El mismo partido político que está representado en un grupo parlamentario podría defender una postura mucho menos deliberativa desde otro foro, considerando que la dinámica política entre ellos se

presta en menor medida a la colaboración futura y alterando, por tanto, la lógica en la que se piensa para el DEN.

Los valores que aparecen en la tabla 5 permiten a su vez dar respuesta a las hipótesis que se relacionan con la ideología y el tamaño de los grupos parlamentarios.

TABLA 5.

NIVELES DE DELIBERACIÓN POR GRUPO PARLAMENTARIO (TODOS LOS TEMAS) (%)

Indicadores		Izquierda						
		Popular	Socialista	Catalán	Plural	UPyD	Vasco	Mixto
Justificación	Sin justificación	26,4	15,4	33,3	20,5	4	30,8	46,5
	Justificación inferior	20,8	26,9	30	35,9	12	23,1	13,9
	Justificación cualificada	41,7	34,6	33,3	38,5	52	34,6	34,9
	Justificación sofisticada	11,1	23,1	3,3	5,1	32	11,5	4,7
Respeto agregado		3,40	2,95	3,74	2,68	3,44	3,65	3,21
Respeto demandas		2,36	1,88	2,60	1,58	2,20	2,61	2,21
Cambio de postura	Posicional	95,8	96,1	96,7	100	100	80,8	100
	Alternativa	4,2	3,9	3,3	0	0	19,2	0
	Mediadora	0	0	0	0	0	0	0
Oferta de diálogo	Sí	25	30,8	26,7	2,6	8	3,8	4,5
	No	75	69,2	73,3	97,4	92	96,2	95,5
Propuestas específicas	Sí	27,8	46,1	33,3	64,1	44	61,5	60,5
	No	65,3	46,1	66,7	28,2	32	26	25,6
	Medio alcance	6,9	7,7	10	7,7	24	11,5	13,9

Fuente: elaboración propia.

Para la comparación teniendo en cuenta la ideología y la estructura del DEN, lo relevante es matizar la distancia de cada grupo individual respecto del Grupo Parlamentario Popular, que es con el que se establece el debate y la lógica de intercambio de ideas. Sería de gran valor tener datos acerca de intercambios dialécticos entre los demás grupos parlamentarios, pero por desgracia el funcionamiento del DEN no lo permite.

La distancia ideológica se medirá en función de su ubicación en el eje izquierda-derecha, utilizando para ello la *Chapel Hill Expert Survey* (CHES) (Bakker *et al.*, 2012)¹⁰. En este sentido, la ubicación numérica específica de cada grupo no resulta tan relevante como ubicar a los partidos en el eje izquierda-derecha. La expectativa teórica es que los grupos parlamentarios ubicados a la derecha en el eje, dado que tienen una distancia ideológica menor respecto del grupo con el que se establece el debate, mantendrán una postura

10. El PP tiene una puntuación de 7,33 en el tradicional eje que va de 1 a 10. El PSOE 3,66. CIU de 6. IU de 1,83 y CHA 2,9. UPyD de 5,54. PNV de 6,08. En el Grupo Mixto, a pesar de la diversidad de partidos que lo conforman, la nota predominante es la de los partidos ubicados a la izquierda en el eje ideológico. Es relevante destacar a este respecto que esta medición de la ideología es sólo una de las opciones disponibles, estando basada en este caso en la opinión de expertos y haciendo referencia a ideología general.

más deliberativa entre ellos. Este resultado vendría dado por la disminución de la polarización entre las partes que intervienen en el debate en momentos concretos, y está claramente afectada por el color político del grupo parlamentario al que pertenece el presidente del Gobierno.

Para complementar este análisis resulta de gran interés separar los actos discursivos del presidente del Gobierno, de forma que se pueda observar la congruencia del argumento visto desde otra óptica. Si la ideología tiene algo que decir en los niveles de deliberación, esta debería afectar no solo a los grupos cuyos miembros no pertenecen al partido del Gobierno, sino también a las respuestas del presidente en función de los interlocutores que tenga en cada momento. Es decir, un presidente de un partido ubicado a la derecha debería mostrarse más deliberativo en sus intercambios dialécticos con los grupos ideológicamente más cercanos, y menos con aquellos que están alejados en esta dimensión. La primera cuestión que se debe resaltar es la coincidencia de las posiciones relativas cuando comparemos las intervenciones de los grupos parlamentarios y las respuestas del presidente del Gobierno a cada grupo, indicando que la ideología al menos se comporta de forma coherente en ambos sentidos, tanto desde los grupos al ejecutivo como al contrario. Esto quiere decir que los grupos cercanos ideológicamente al presidente tienden a ser más deliberativos en sus intervenciones, y lo mismo es predicable de las respuestas del presidente hacia esos grupos (tabla 6).

TABLA 6.

NIVELES DE DELIBERACIÓN EN LAS RESPUESTAS DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO A CADA GRUPO PARLAMENTARIO (TODOS LOS TEMAS) (%)

Indicadores		Izquierda					
		Socialista	Catalán	Plural	UPyD	Vasco	Mixto
Justificación	Sin justificación	11,1	20	62,5	50	50	33,3
	Justificación inferior	25,9	26,7	12,5	25	0	66,6
	Justificación cualificada	40,7	53,5	12,5	25	50	0
	Justificación sofisticada	22,2	0	12,5	0	0	0
Respeto agregado		3,05	4	2,62	3,75	4	3,81
Respeto demandas		2,11	3	1,62	2,5	3	2,81
Cambio de postura	Posicional	100	93,3	100	100	75	83,3
	Alternativa	0	6,7	0	0	25	0
	Mediadora	0	0	0	0	0	16,6
Oferta de diálogo	Sí	22,2	33,3	0	50	50	33,3
	No	77,8	66,6	100	50	50	66,6
Propuestas específicas	Sí	25,9	33,3	62,5	25	0	66,6
	No	59,2	66,7	37,5	75	100	33,3
	Medio alcance	14,8	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Dos indicadores especialmente esclarecedores a este respecto son los niveles de respeto y las ofertas de diálogo que se establecen entre las partes intervinientes en el debate. Estos indicadores se comportan, además, de acuerdo a las expectativas teóricas, disminuyendo el respeto entre las partes y las ofertas de diálogo entre ellas a medida que aumenta la distancia ideológica entre las partes (tablas 5 y 6). La excepción en esta relación viene dada por los valores que aparecen en los intercambios dialecticos con el Grupo Mixto, pero una revisión en detalle de los datos de nuevo ayuda a la comprensión general del resultado. Dentro del Grupo Mixto, y a pesar de que predominan partidos considerados de izquierda, también está Unión del Pueblo Navarro, partido ubicado a la derecha ideológicamente y que tiene una especial cercanía respecto del partido en el Gobierno. Los elevados valores en cuanto a respeto y ofertas de diálogo que se observan para el Grupo Mixto tienen que ver con el debate con UPN. Si se extraen dichos actos discursivos se mantiene de forma consistente la hipótesis que relaciona mayor distancia ideológica con menores niveles de deliberación.

Dos de las hipótesis señaladas al inicio no parecen seguir en modo alguno las expectativas descritas al inicio del artículo. El tamaño de los grupos, que se esperaba podía tener un efecto en los niveles de deliberación (H4), no parece guardar relación homogénea alguna a la vista de los datos obtenidos. Grupos pequeños y con escasas capacidades de negociación obtienen altos niveles de DQI, mientras que grupos grandes, que en teoría podrían querer mantener puentes entre ellos, se comportan de forma menos deliberativa. Sería interesante comprobar esta hipótesis controlando por ideología de los grupos, pero por desgracia el número de actores intervinientes en el debate y su naturaleza no permite analizar qué ocurriría con grupos grandes y pequeños que tuvieran la misma ideología. La segunda hipótesis que no parece cumplirse es la que relaciona niveles más altos de deliberación con niveles más altos de aprobación de propuestas (H5). Los resultados de las votaciones muestran que la base de las mismas es una lógica de mayorías y estrategias de voto salvo en temas simbólicos, siendo claro que los altos niveles de deliberación no se relacionan de forma necesaria con apoyos significativos en las votaciones. Prueba de ello es que el Grupo Popular consigue aprobar sus 15 propuestas (dos de ellas en colaboración con CIU) con independencia de los niveles de deliberación mostrados. El resto de grupos parlamentarios únicamente consigue aprobar 7 propuestas¹¹.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se han presentado una serie de hipótesis que intentan despejar una cuestión no tratada en la literatura, y que une los estudios de democracia deliberativa con los datos empíricos. No es, por tanto, un trabajo que analice las virtudes

11. En total se presentaron 105 propuestas específicas, la tasa de aprobación del grupo parlamentario que cuenta con mayoría fue del 100%, mientras que en el resto de grupos la tasa de aprobación agregada fue del 7,8%.

de la deliberación, sino que busca comprender cómo se ve afectada la misma por los diseños institucionales y por las características de los temas tratados en los debates en sede parlamentaria en España. Siendo esto así, se ha optado por la utilización de una estrategia que parece óptima para ello: la herramienta del *Discourse Quality Index* combinada con una lógica comparativa de análisis.

Lo primero que se ha constatado es el desigual desempeño deliberativo que se observa en el Debate sobre el Estado de la Nación cuando lo comparamos con debates parlamentarios en otros países. La aproximación comparada implica por tanto en este punto una comparación hacia el exterior, gracias a los datos establecidos en trabajos previos sobre otros parlamentos. Los elementos que más diferencian el caso español son los relativos al nivel de justificación (en especial la justificación sofisticada que es mucho menor y la ausencia de justificación que es mucho más elevada). En este sentido, se hace especial hincapié en el efecto que tiene la proposición de propuestas concretas al final del debate en sentido práctico, así como el efecto de la neutralidad y la no respuesta a otras demandas en términos metodológicos.

En cuanto a la comparación interna, se establecían en la parte introductoria una batería de hipótesis que parten de dos ópticas diferenciadas. Por un lado, atendiendo a las temáticas concretas que se debaten (hipótesis de la polarización), y por otro lado, atendiendo a la naturaleza de los grupos implicados en el debate (ideología y tamaño de los grupos); además de una hipótesis de menor alcance teórico que pretendía relacionar niveles de deliberación con respaldo en las votaciones, la cual ha resultado no tener fuerza explicativa alguna a la vista de los resultados.

La hipótesis de la polarización temática, articulada en torno al debate sobre la descentralización y organización territorial del Estado, parece confirmarse en parte. Sin embargo, se debe matizar con dos observaciones claras: la polarización ha de ser considerada en función de los actores específicos que intervienen en cada momento, y existen situaciones en las que un tema polarizado requiere de un acercamiento más deliberativo para obtener, al menos discursivamente, unas posturas conciliables entre los participantes. El comportamiento de los Grupos Socialista y Catalán son una muestra de ello.

La hipótesis que analiza la polarización a través de la ideología de los grupos es la que parece tener una fuerza explicativa mayor, ya que da cuenta de las diferencias de los discursos emitidos por los grupos parlamentarios y por el propio presidente del Gobierno. La conclusión en este sentido parece clara y pertinente: la distancia ideológica entre los participantes afecta la deliberación, de forma que cuanto mayor sea la brecha entre ellos, menores serán los niveles de deliberación captados a través del DQI con la modificación propuesta. La relación entre tamaño de los grupos y niveles de deliberación (pensando en la presencia de actores clave por tamaño y sus intereses en las negociaciones) parece quedar descartada a la vista de estos datos.

AGRADECIMIENTOS

El autor quisiera agradecer a Jürg Steiner e Iván Llamazares sus comentarios y valiosas aportaciones para la redacción de este artículo, así como a los evaluadores anónimos de la RECP. Igualmente agradece a Marlène Gerber, Sean Müller y Paul Bauer su tiempo, ayuda y amistad en la estancia de investigación en la que el artículo tomó forma.

Referencias

- Arias Maldonado, Manuel. 2007. "La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto", *Revista Española de Ciencia Política*, 16: 37-59.
- Bächtiger, André y Dominik Hangartner. 2010. "When Deliberative Theory Meets Empirical Political Science: Theoretical and Methodological Challenges in Political Deliberation", *Political Studies*, 58 (4): 609-629.
- Bächtiger, André *et al.* 2010. "Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities", *Journal of Political Philosophy*, 18 (1): 32-63.
- Bächtiger, André, Marco R. Steenbergen y Simon Niemeyer. 2007. "Deliberative Democracy: An Introduction", *Swiss Political Science Review*, 13 (4): 485-496.
- Bakker, Ryan *et al.* 2012. "Measuring Party Positions in Europe: The Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999-2010", *unpublished ms.*
- Brugué, Quim y Marc Pares. 2012. "Entre la deliberación y la negociación: el caso de la mesa de la montaña en Aragón", *Revista de Estudios Políticos*, 158: 75-101.
- Cohen, Joshua. 1996. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Elster, Jon. 1998. *Deliberative democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Fishkin, James S., Robert C. Luskin y Alice Siu. 2014. "Europolis and the European public sphere: Empirical explorations of a counterfactual ideal", *European Union Politics*, 15 (3): 328-351.
- Ganuzza, Ernesto *et al.* 2012. "¿Cambian sus preferencias los participantes en la deliberación?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139: 111-132.
- Gerber, Marlène y Sean Mueller. 2014. "Citizens vs. Politicians: Who is Better at Deliberation and Does it Matter?" *ECPR Glasgow conference*. 3-6 September 2014. Disponible en web: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6bc28939-a780-417a-a231-83e9f3fbc442.pdf> [Consulta: 15 de septiembre de 2014].
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Himmelroos, Staffan y Henrik Christensen. 2014. "Deliberation and Opinion Change: Evidence from a Deliberative Mini-public in Finland", *Scandinavian Political Studies*, 37 (1): 41-60.

- Isernia, Pierangelo y James Fishkin. 2014. "The EuroPolis deliberative poll", *European Union Politics*, 15 (3): 311-327.
- Maiz, Ramón. 2006. "Deliberación e inclusión en la democracia republicana", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 113: 11-47.
- Mansbridge, Jane *et al.* 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy", en John Parkinson y Jane Mansbridge (ed.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLaverty, Peter y Darren Halpin. 2008. "Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation in the Policy Process", *International Political Science Review*, 29 (2): 197-214.
- Niemeyer, Simon. 2011. "The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics", *Politics & Society*, 39 (1): 103-140.
- Offe, Claus. 2014. "The EuroPolis experiment and its lessons for deliberation on Europe", *European Union Politics*, 15 (3): 430-441.
- Ryfe, David. 2002. "The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations", *Political Communication*, 19: 359-377.
- Steenbergen, Marco *et al.* 2003. "Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index", *Comparative European Politics*, 1: 21-48.
- Steiner, Jürg. 2012. *The foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, Jürg *et al.* 2004. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Presentado para evaluación: 29 de octubre de 2014.

Aceptado para publicación: 23 de abril de 2015.

HUGO MARCOS-MARNÉ, Universidad de Salamanca
hugomm@usal.es

Candidato a doctor y becario del programa de Formación de Personal Universitario (FPU) en la Universidad de Salamanca. Licenciado en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por dicha universidad, en la que cursó también el Máster en Ciencia Política. Ha realizado estancia de investigación en la Universidad de Berna (Suiza). Sus principales líneas de interés tienen que ver con la política comparada y el estudio de los nacionalismos y las identidades, temas sobre los que tiene aceptados trabajos en la *Revista Internacional de Sociología* y la *Revista de Estudios Políticos*, entre otras.

Smart cities through the lenses of public policy: the case of Shanghai

Ciudades inteligentes analizadas desde la perspectiva de las políticas públicas: el caso de Shanghai

Olga Gil

Universidad Autónoma de Madrid/ Universidad Complutense de Madrid
olgagil@olgagil.es

Tian-Cheng Zheng

Universidad Autónoma de Madrid
tian.zheng@estudiante.uam.es

Abstract

This article explores the applicability of the model developed by Chourabi *et al.* (2012) to the urban reality of Shanghai, China. The eight variables of the model: 1) governance and public urban planning 2) management and organization 3) technology 4) policy context 5) people and communities 6) economy 7) built-in infrastructure, 8) and natural environment, are examined against the Shanghai case. The findings are that for Shanghai the smart city plan inherits a process of transformation in place from the beginning of 1990s in four areas of public policy: governance, technology, built-in infrastructure and economy. The smart city plan, however, develops specificities for management and organization and shows a built-in capacity to develop a favorable policy context with the central government more recently. We have found a limited scope for people and communities and the natural environment shaping changes which are so-called smart. The framework applied allows us to show the significant role that the local government plays in the city through public policy. This framework contributes to extend the scope of comparative urban theory and analysis beyond the western world, in the East Asian context, allowing further comparison across cities. Final results might be used to complete new research programs, as we conclude.

Keywords: public policy, smart cities, Shanghai, technology, environment, Internet of Things, grid, utilities, energy.

Resumen

Este artículo explora la utilidad del modelo desarrollado por Chourabi *et al.* (2012) para explicar la realidad urbana de Shanghai en China. Se examinan las ocho variables incluidas en el modelo, para el caso de la ciudad de Shanghai: 1) gobernanza y planificación urbana, 2) gestión y organización, 3) tecnología, 4)

contexto político, 5) personas y comunidades, 6) economía, 7) infraestructura construida y 8) medio ambiente. Los resultados destacan que para Shanghai, el plan de ciudad inteligente es heredero de un proceso de transformación que tiene lugar desde comienzos de la década de 1990 en cuatro áreas de políticas públicas: gobernanza, tecnología, infraestructura construida y economía. El plan de Shanghai ciudad inteligente es peculiar para la variable gestión y organización y muestra capacidad para desarrollar un contexto político favorable respecto al gobierno central. Sin embargo, se encuentran limitaciones en la capacidad de cambio que inducen las variables personas y comunidades y medio ambiente. El modelo contribuye a ampliar la aplicación de la teoría y el análisis urbano comparado más allá de casos en Europa occidental y Norteamérica, al contexto de Asia, permitiendo ampliar la comparación entre ciudades. Se concluye avanzado que los resultados alcanzados pueden ser punto de partida para completar nuevos programas de investigación.

Palabras clave: políticas públicas, ciudades inteligentes, Shanghai, tecnología, medio ambiente Internet of Things, grid, utilities, energía.

INTRODUCTION

The United Nations World Urbanization Report estimates that over 70% of the world population will be living in cities by 2050. What are the challenges for cities in these new scenarios? Even though the trend is global, local governance responses are diverse (Ganapati, 2013). China is emerging as the world's most important economy and, potentially, a key world power, with its own approach to public policies (Lin, 2015). However, research on Chinese cities is not commensurate with China's (re) emergence on the global scene. This paper investigates the particular response of Shanghai, where Lin finds a "pressing need for the formulation of innovative policies to co-ordinate land use and promote smart growth in a rapidly industrializing, urbanizing and globalizing regional economy" (2007: 1846). The choice of Shanghai is justified by city size and importance as global city.

There is an interesting literature on Shanghai from the perspective of global cities (Yusuf and Wu, 2002). However, most of these fail to adopt a comparative approach using the smart city concept to allow for comparison across cities and public policies. In order to study the city from this comparative perspective, we identified theories which combine both a particular focus on the smart concept, and the capacity to contribute to knowledge on world case studies within a comparative framework. To do so, we build on previous research such as Liu (2012: 1141) who states that Shanghai, as a mega city, is "struck by the same forces of globalization, economic restructuring and advances in information technology as cities in the Western world". Liu shows that comparisons are meaningful, even with different urban forms, in particular for the case of Shanghai. By understanding smart city governance in this case we are interested in making a contribution to public policy and comparative urbanism with a global scope, as suggested by Robinson (2014).

We also build on the finding by Lin (2007: 1847) that large and super large cities tend to expand and upgrade the urban built environment in China from the 1980s, "so that they could distinguish themselves from the numerous small cities [...] experiencing rapid

industrialization and urbanization”. In particular, superlarge cities experience a dramatic increase in land areas, which is “extraordinary and unprecedented” (Lin, 2007: 1840). What are the specifics of the upgrade in the built environment in the case of Shanghai? This is also one of our concerns.

We find that for Shanghai the smart city plan inherits a process of transformation in place from the beginning of 1990s in the public policy areas of governance, technology, built in infrastructure and economy. We also find that the Shanghai smart city plan presents specificities for management and organization and shows a built-in capacity to develop a favorable policy context with the central government. We have found, however, a more limited scope for people and communities and the natural environment shaping changes so-called smart. We have also found the variable governance down-rated for normative reasons, since the political party may not be contested through elections.

This article proceeds as follows: In the first part, the two main theoretical traditions addressing the smart city concept are explained. In this part the hypothesis and the theoretical model that will underlie the analysis are also advanced. We then briefly introduce the context: origins of the agenda for smart cities worldwide. The analysis of Shanghai, using the chosen theoretical model follows suit. Finally, we present conclusions and findings, including suggestions for future research.

SMART CITIES UNDER TWO TRADITIONS: HUMAN CAPITAL AND TECHNOLOGY. DEFINITIONS

The purpose of this first section is to show and review the two main theoretical traditions addressing the smart city concept: The first approach focuses on human capital, and the second approach focuses on technological progress. We also explain why we choose one of these traditions to analyze the case of Shanghai.

We start by the stream of theory drawing on human capital as a main component of the smart cities definition, starting with Shapiro (2006) and further enriched by other authors. First, Shapiro (2006) draws the link among quality of life, productivity and the growth effects of human capital in cities. Winters (2011) considers a smart city as a “metropolitan area with a large share of the adult population with a college degree, often small and mid-sized metropolitan spaces containing flagship state universities”. In the European tradition we find a refinement, with the idea of inclusiveness and regeneration linked to the smart city concept (Deakin and Allwinkle, 2007).

For Hollands’ work (2008), undergirding social capital is critical to embed the required informational and communicative qualities of smart cities. Holland’s definition is linked to an academic tradition that purposely avoids defining intelligence limited to the world of devices and the Internet of things. Such a definition would constrain the smart concept to the artificial intelligence available (Komninos, 2009), and would

neglect two other forms of intelligence: human and collective, from the —collective— skills of population to the social institutions articulating cooperation. Allwinkle and Cruickshank (2011) highlight from Hollands' definitions the emphasis on people and their interactions. Deakin and Al Waer (2011), Caragliu, Chiara Del Bo, and Nijkamp (2011), Komninos (2009), and Florida (2002; 2005) are also within this academic tradition drawing on human capital as a main component of the smart cities. Shen *et al.* (2011) also include urban sustainability indicators, taking into account environmental, economic, social and governance aspects.

The wealth of these approaches has been shown in the study of cities in more developed countries. However, from our perspective it is interesting to understand the nuances of cities where the developmental role of the government is substantial, as it is for Shanghai (Liu, 2012: 1128).

Thus, for the purpose of this article, we draw on the literature from various disciplinary areas, from e-government, to information science, urban studies and public administration, where we find scholars working from different geographic backgrounds and bringing different mindsets in the research advanced by Chourabi *et al.* (2012). This academic tradition focuses on technological progress. However, it also brings tools to evaluate critically the impact of this progress from a comparative perspective.

Chourabi *et al.* identify eight critical factors in smart city initiatives that we find interesting to analyze and understand smart cities' governance: management and organization, technology, governance —as a different variable in Chourabi's approach— policy context, people and communities, economy, built infrastructure, and natural environment. Beside the capacity as evaluation tools, we find Chourabi *et al.* (2012) factors a very useful framework to examine how a local government envisions and pursues smart city initiatives, and more generally innovations in governance and public policies.

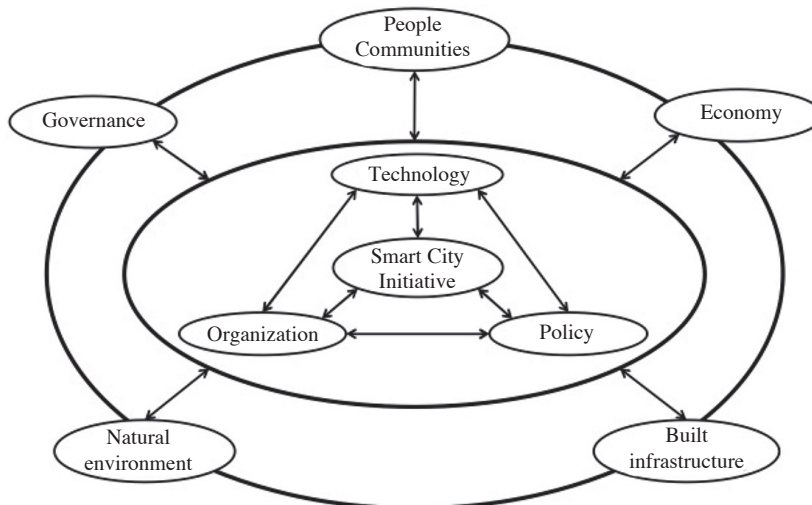
The framework devised by Chourabi *et al.* allows us to evaluate factors and success of initiatives for the case of Shanghai. It addresses sustainability and livability, as well as internal and external factors that affect design, implementation of smart cities initiatives. Instead of producing a set of components to rank smart cities, the framework and the focus on governance allows to characterize a city smart design initiatives, how initiatives are implemented and how to navigate emerging challenges. It allows us to suggest areas for further research and potential areas for new policy recommendations.

Our hypothesis is that the factors to advance the smart plan are key issues to differentiate a model of urban governance. Our choice of Shanghai as a case study is driven by an interest to learn in depth from innovation practices in different world institutional settings. In the first place it is driven by the fact that innovation in Asia has been growing at very high rates: from 2000 to 2005 the growth rate in research and development in China rose by 17% while figures for north America were 5,2% and Europe 3,8% (Komninos, 2009).

Previous work presented (Gil and Navarro 2013) analyzed the eight factors proposed by Chourabi *et al.* (2012) in Figure 1 in five world cases.

FIGURE 1.

SMART CITIES INITIATIVES FRAMEWORK IN CHOURABI ET AL. (2012)



In previous work, we conclude that governance could be a key overarching variable, embracing the rest as subcategories. We also concluded that the case of Shanghai was an interesting one to explore as a case study on its own, due to the wide plans and endowments founded in this Chinese city. Within the governance category, we are particularly interested on the identification of public policy issues and implementation problems that will be the focus of further research.

THE CONTEXT: LOCAL GOVERNMENTS, OCDE, THE EUROPEAN UNION AND FIRMS. SETTING THE AGENDA FOR SMART CITIES WORLDWIDE

Once the theoretical traditions on the smart city concept have been presented, and hypothesis and the theoretical model underling the analysis have been advanced, we turn to briefly introduce the origins of the agenda for smart cities worldwide. This agenda runs in parallel to the shortcomings of the growth model to explain the change and development of cities. In particular, the shortcomings of the growth model to explain change and development in Chinese cities, as Lin shows (2002). These shortcomings become more apparent in the last decade, where policies different from population concentration trigger change in local governance.

In 2005 the Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), uses the concept of smart cities as being environmentally sustainable, competitive and cohesive to meet an emerging quality-of-life agenda (OECD-EUROSTAT, 2005).

Both in Lin (2002) and the OCDE approaches we may find a qualitative change towards urban development concepts and policy makers perspectives. Actors in the public and private sectors have adopted these ideas related to the smart agenda in the following years. These, for instance, are landmarks in smart cities initiatives globally (Deakin and Al Waer, 2011): Amsterdam Smart City initiative, Southampton City Council, The City of Edinburgh, the Malta Smart City strategy, and cities in the American continent, including Philadelphia, Seattle, Quebec city and Mexico city (Alawadhi *et al.*, 2012).

In Europe, European Union research and policy projects have emerged studying and dealing with aspects of the ‘smart city’ (Komninos, 2009; Paskaleva, 2009; Schaffers *et al.*, 2011). The recently concluded pan-European research project IntelCities, for instance, found that governance, as a process and outcome of joint decision making, has a leading role to play in building the smart city. IntelCities also found that cities should develop collaborative digital environments to boost local competitiveness and prosperity by using knowledge networks as a means to integrate the governance of e-service delivery. The Smart Cities INTERREG project is also using an innovation network between academic, industrial and governmental partners to develop the triple helix of e-services in the North Sea Region by a novel customization process (Deakin, 2010).

Companies are marketing smart while redistributing their product innovation in basic and applied research —and this is new— across global and development networks (Komninos, 2009). This is a relevant trend both for large and small innovative companies.

TABLE I.
URBAN ANNUAL GROWTH RATE

Year	China	Japan	United States
2000-2005	4,16	0,34	1,43
2005-2010	2,62	0,19	1,33
2010-2015	2,29	0,15	1,23
2015-2020	1,97	0,07	1,10
2020-2025	1,58	0,01	0,97
2025-2030	1,23	-0,04	0,85
2030-2035	0,96	-0,12	0,75
2035-2040	0,77	-0,22	0,66
2040-2045	0,59	-0,31	0,59
2045-2050	0,40	-0,38	0,5

Urban annual growth rate 2000-2015 (%).

Source: United Nations Statistics. Data from 2010 onwards are projections.

Under this global context for smart cities, the following section focuses on the case of Shanghai in China. Table 1 gives us data on urban annual growth rates in China, in comparison with Japan and the United States. In choosing Shanghai as a case study, we follow a purposive approach: we are interested in doing logical deductions from different world settings. Following Komninos, “the challenge today is ... to gather and integrate knowledge from every available source all over the world (and) for global open systems of innovation” (2009: 352). For the purpose of the research, we have relied on academic articles, web pages as well as government documents and articles from the press, helping us to identify new issues.

THE CASE OF SHANGHAI: WHICH PUBLIC POLICIES? MANAGEMENT AND ORGANIZATION, TECHNOLOGY, POLICY CONTEXT, PEOPLE AND COMMUNITIES, ECONOMY, BUILT INFRAESTRUCTURE, AND NATURAL ENVIRONMENT

We have covered the theoretical traditions addressing the smart city concept, and advanced our hypothesis and the theoretical model that underlies the analysis of Shanghai. After a brief reference to the origins of the smart cities agenda worldwide, we now turn to the analysis of Shanghai.

Our analysis is built on the factors suggested by Chouraby *et al.* (2012). We analyze the following subcategories: management and organization together with policy context and built in infrastructure; then we follow with technology, the economy, people and communities and natural environment. As explained, we make governance an overarching category, and we discuss it at the end of the case. In the definition of governance we include the normative question of democracy — which would not be involved in the variable management and organization.

Management and organization, policy context and built infrastructure. Grand design in Shanghai

In China we find by 2011 fifty-one urban areas with plans and specific goals addressing smart cities (Liu and Peng, 2013). The management, policy context and built infrastructure for smart cities are based on an investment-led model in the country. The roots are on the 12th Master Plan¹ and a government budget that allocates substantial resources to the Internet of Things and sustainability sectors, keys to the development of smart cities in the country, together with cloud computing. The White Paper on Internet of Things published by the Academy of Telecommunications Research of the Ministry of Industry

1. Master Plans are drafted on a four-year basis by the central government to direct the Chinese economy.

in China marks at 500 billion yuan the investment for its 12th Five Year Plan. Liu and Peng (2013) highlight the high focus on embedding “sensors into all corners... through power grids, railways, bridges, tunnels, highways, buildings, water supply systems, dams, oil and gas pipelines”. This investment led model developed under fierce competition, however. In 2012 half of the 47 sub provinces with central government city status had developed smart city plans.

Shanghai has issued the “Smart Shanghai 2011-2013 construction Plan”. Liu and Peng indicate that the goal for a wireless and broadband city has been completed and a new generation of information technology industries has become a strong support of smart Shanghai, information security overall has been credible reliable and controllable (Liu and Peng, 2013).

In terms of management, the focus of Shanghai smart plans has to do with three axes: International trade and becoming a global financial and economic center by 2020. These axes have been targeted from 1992 under different action plans, before the label smart was used. Remarkably, local leaders render some of the former plans obsolete because they were able to succeed expectations on planning and execution One related question is whether there is underestimation, and if so, whether underestimation of targets is done purposefully.

In 2011 the municipality —24 million inhabitants, and second in the ranking of Chinese cities for global connectivity, after Hong Kong (Taylor *et al.*, 2013: 872)— puts in place a three-year action plan to build a smart city². The idea behind the plan is to attain an “innovation driven transformation”. It insists on the principle of socialism with Chinese characteristics guided by Deng Xiaoping Theory. With the aim, however, to become an international economic, financial, trade, and shipping center as well as a socialist modern international metropolis, as it is recalled. In practice, the plan builds up on measures taken from the decade of 1990, when informatization was the basis of modernization in three consecutive five year plan periods. Thus, the three-year plan is limited to explain the whole process developing in over a decade, as it leaves out the vision of President Jiang Ze Min to make of Shanghai an international financial, economic and trade center as soon as possible (1992)³.

These are tools to make the vision possible:

“Improving the Internet broadband and intelligent application level, build an information infrastructure system of international level, a convenient and highly effective information sensing and intelligent application system, an innovative new generation of IT industry system and a credible and reliable regional information security protection system. [Giving] full play to market mechanism and enterprises,

2. Action Plan 2011-2013 of Shanghai Municipality for Building Smart City. See also the Outline of the 12th Five-Year Plan for the Economic and Social Development of Shanghai.

3. 14th Congress Party Records.

attach importance to government guidance, improve market supervision, vigorously promote the building of future-oriented Smart City carrying mainly digital, network and intelligent features... to raise the city's all-round modernization level and let the citizens share the benefits offered by [a] Smart City" (Shanghai Smart City Plan).

We are also building on the finding by Lin (2007: 1847) that large and super large cities tend to expand and upgrade the urban built environment in China from the 1980s, "so that they could distinguish themselves from the numerous small cities [...] experiencing rapid industrialization and urbanization". In particular, superlarge cities. Let us see the specifics of the upgrade in the built environment in the case of Shanghai, which is one of our concerns.

In 2013 the Shanghai Pilot Free Trade Zone was created with the purpose of allowing foreign and national industries to prosper in a law-oriented market environment and to attract foreign investment. Shanghai People's Congress, the city's legislative body, has voted the legal ground for the Pilot Free Trade Zone unanimously in a new law and it has been enacted from August 1, 2014. The zone builds up in previous initiatives set in place since 1984, such as the free trade zone of Pudong (Yusuf and Wu, 2002: 1227). The free trade zones in Shanghai show a specificity of the urban built environment. Beside a dramatic increase in land areas, extraordinary and unprecedented, as noted by Lin (2007: 1840), we find this capacity to experiment with special zones.

Technology: from the grid to the quest to generate 210 billion RMB with special projects

Fields in which Shanghai is also innovating are technology and energy, key components to smart developments in China (Liu and Peng, 2013). Technology and energy also include plans on urban development, smart buildings and smart lighting. Even though technology has a strong focus on standards, technical standards are lacking or still not perfect (Liu and Peng, 2013).

China has been active investor in infrastructure that incorporates intelligence into networks, making them smart in a technological sense -the so-called smart grids. A report by Zpryme, the largest state-owned power producer in China estimated an annual expenditure of \$ 7,3 billion in smart grid projects. The development of a smart grid for energy purposes is an attempt to leap forward the model of energy production and distribution: China is focusing on building a smart grid capable of generating and transporting energy from remote inland areas to populated areas on the coast. This project aims to tackle the challenge of an expected increase in electricity consumption reaching 8,5% per year. Interest on smart grids focuses on technical aspects such as the transmission, standards, integration of renewable energy and electric vehicles, and the implementation of systems that support bidirectional power flows. Challenges include basic questions such as standard network sockets, since there are three different types within the country.

In terms of energy, Shanghai includes a grid-based management system. The city has sought to make applied demonstrations of the smart grid: “building Shanghai into a Smart Grid demonstration city”. The objective of pilot demonstrations —including the Shanghai World Expo— has been to achieve a leading effect. In so doing, the municipality sought actively the support of the State for the city’s trials in relevant areas.

In Shanghai, the municipality targets efforts for scientific and technological innovation. They do so strengthening the cooperation between Ministries and Shanghai Municipality and by 1) relying on network integration, broadband network as well as intelligent analysis and decision making; 2) introducing a super computing mainframe system ranking at the forefront internationally; and 3) building up operational bases and auxiliary facilities to improve application service level and expanding application service areas. In fact, from 1999 the largest gains in output value are registered in telecommunications equipment, computers, integrated circuits, bio-medical equipment and new materials (Wusuf and Wu, 2002: 1227).

Among the projects promoted are the following: the high-precision positioning service platform based on Shanghai GPS comprehensive information network, the construction and renovation of compatible stations with BeiDou —Compass— Navigation Satellite System, GPS and GLONASS; Shanghai regional CROS wireless broadcasting platform; and the multi-position application service. Shanghai has been interested on exploring new popularization patterns, focusing on the new generation of information technology like cloud computing and Internet of Things and stepping up the building of application demonstration points and commercialization bases.

Shanghai set in place a target: generating an annual business income of over RMB210 billion just with the software industry by 2013. It also put in place special projects, some of which might be good foundation for e-government success factors (Gil-García and Pardo, 2005).

The first special project has to do with cloud computing with the “Yunhai Program” —gathering large foreign and domestic Internet businesses, and exploring the building of cloud computing business models oriented to the market in the financial, health and cultural areas. It also included the building up of an Asia-Pacific cloud computing center. The second special project is related to the Internet of Things —in particular the development and manufacturing of the advanced sensors, gateway chips and products, short-distance wireless telecom chips and modules, and core control equipment. Shanghai tried to become a state pilot city for the Internet of Things application and industrialization building the Shanghai Internet of Things Center in Jiading; the Internet of Things industrial bases in Pudong and other districts, and building the Internet of Things application demonstration bases in Yangpu and other districts and counties —with emphasis placed on application demonstration and talent training. The third special project involves TD-LTE in areas such as mobile Internet, Internet of Things and cloud computing; applying it to the areas of high-end financial and business districts, shipping business, high-tech parks, government offices, school campuses and hospitals. The fourth special project relates to

high-end software integrated circuit in the packaging industry, encouraging foreign investment, including Taiwan investment, in the packaging sector and building a packaging industry that will suit and interact with the city's integrated circuit industry chain, aiming at making a breakthrough in industrialization and commercialization. By 2013, the city's integrated circuit industry was targeted to reach a scale of RMB 85 billion and a designing sector aimed to maintain a leading position in the country and gradually catch up at a world advanced level, the fifth special project is known as Next Generation Network, aimed at conducting pilot demonstration by the government and telecom carriers, and promoting the evolution of the entire upstream and downstream of the industry chain to next generation network — from system equipment, to terminals, professional platform and content, internationally competitive, with controllable core technology. The sixth special project involves Internet of Vehicles: the aim is to become domestic leaders with effective business models and international influence. The seventh special project tackles Information Service — with a stress placed on high-end and new services. The aim is on the attraction of headquarters in order to become internationally competitive in network games and in domestic information service industry. A number of professional bases promoted include Zizhu national network audio/ video industry base, Zhangjiang national digital publishing industry, Dongtan data industrial park and the digital interactive entertainment industrial park. This project focuses on setting up professional technological support platforms for network games, network audio/video and copyright transfer, making industrial standards for network games, e-book and e-textbook and intensifying governance of rights infringement and piracy, and making efforts to solve the problem of rights infringement and piracy, the eighth special project seeks to strengthen the building of a financial data bank. It also seeks advancing the research and development and industrialization of economic information terminals, including the daily life information sector -food & beverage, leisure & entertainment, and shopping, building a daily life information platform including a data base for urban public infrastructure, a consumption guide platform, information transmission and commercial marketing service platform, and strengthening tourist information resource development and service, the ninth special project focuses on Information Security Protection grounds: the city decided to adhere to the policy of “active and comprehensive security maintenance”, making efforts to build solid foundations for security protection, strengthening future-oriented information security studies, taking the initiative to deal with the new issues and circumstances in information security, and striving for a safe network environment, so as to ensure the synchronized planning, advance and implementation of information security and Smart City building and that information security is controllable. The tenth special project tackles Infrastructure Construction: Unifying public infrastructure construction including network credibility system and emergency basic platform, improving the support function for information security of basic network, and enhancing the basic protection and emergency handling capability of information security. These projects were completed with two others focused on monitoring harmful information on the Internet and crack down on network crimes.

The economy. A heavily local government led model

Under the investment-led Chinese model, the central government and local governments are working on industry supply chains and applications with the intention to develop an industry worth more than 500 billion yuan in 10 years. This is part of the China's 12th Five-Year Master Plan (2010-2014).

Among the shortcomings of the investment-led models in China, Liu and Peng (2013) suggest that we may find widespread construction where quantity and quality might not be satisfactory, waste of funds, repeated or redundant constructions becoming information islands —citing the case of Beijing, where over 700 operation systems face difficulties of integration— and a lack of laws, regulations and technical standards. They also remark that smart cities risks associated to technology out of control may cause disaster, which can affect the national level (Liu and Peng, 2013).

In Shanghai there has been a specific focus on the optimization of the market mechanism:

“Giving further play to the role of the market in resource allocation and attracting businesses of all kinds to join in project construction; improving a multi-source investment and financing mechanism, expanding financing channels and actively introducing venture capitals and private funds; encouraging financial institutions to strengthen their product and business innovation, beefing up credit support to those businesses that participate in the construction of major information infrastructure facilities and key projects; exploring an equity incentive mechanism for on-the-job scientific and technological achievements to fully mobilize the enthusiasm of the scientific and technological talents for innovation and entrepreneurship” (Shanghai Smart City Plan).

However, aspects related to the shortcomings of the investment led model, as shown by Liu and Peng (2013) will have to be addressed when the analysis of the implementation of the smart city plan is undertaken.

People and communities. The Achilles heel of the system

With regard to people and communities, they are incorporated through the political party in the smart city models of China. The fact that the political party may not be contested through elections downgrades the case of Shanghai with regard to this variable, despite advances on open data policies, for instance —the government starts to work on open data policies on public budgets from 2013, according to the statistics office.

In Shanghai the three year plan has attempted to render more support to people able to participate on building the smart city: “introducing leadership, compound and professional talents,” and to raise talent for the development of “smart city building”.

However, beside the central role of the party, as Liu and Peng (2013) suggest, there is also room for improvement, recommending to pay attention to the cultivation and management of talented persons and professionals, education and training, to build a high-end talent platform with universities and scientific research institutes, and to carry out a mode of cooperation between colleges and local industries with the complementary vocational training schools. The aim would be to provide coordination for producing, learning, studying, and researching (Liu and Peng, 2013).

Attempts have been made at coordination of innovation of firms, universities, research institutions and users in the new generation of IT industry, including cloud computing and the Internet of things. The smart city plan mentions on this realm the need for a sound environment, from professional forums and conferences to exhibitions.

Natural environment, or the absent public policy in the smart city plan

The natural environment is a concern in smart city plans and it is part of the model developed by Chourabi *et al.* (2012). However, in the Chinese case the focus is on energy, and the setup of a smart grid to transport energy to coastal cities in the east coast. Environmental pollution and congestion has been a problem, with highly inefficient factories abounding, but it is not addressed as such under the smart city plan—and we wonder why. This is a question for further research.

Out of this smart city plan, policies in Shanghai have focused on relocation of factories from the central city to the new industrial districts. Figures from 1991 to 1998 show 12.000 work units moving from downtown to the city outskirts (Yusuf and Wu, 2002: 1225).

The governance of the smart city, a down rated variable on democratic grounds

The governance of smart city plans in China includes the participation of local governments and universities, both led by officials from the communist party in the actors' realm. The cooperation is open to local governments, universities and foreign firms. Japanese firms as well as IBM, for instance, have developed alliances with local governments. In all cases the party elected officials have a stronghold executive power. Thus, we find higher level governments that decentralize tasks to local authorities. This shows a shift in traditional patterns of allocation of functions and responsibilities in the local domain in China. This shift is consistent with the institutional reforms undergone in the 1980s, as observed by professor Jean C. Oi from Fudan University, who theorizes about local state corporatism in China. These reforms continue in the 1990s, giving greater managerial autonomy to public utility agencies, as Yusuf and Wu document: "municipal service departments have been given full responsibility for planning, investment, operations and

maintenance. These departments are also adopting an independent cost-accounting system to facilitate sector management and financing (Yusuf and Wu, 2002: 1230)". We shall advance conceptualizing these new political arrangements out of conversations with Chinese scholars and public managers⁴.

Urban regions adopt new modes of governance: Local governments lead smart cities projects. Local governments are also the nodes for foreign firms interested in local collaboration.

Shanghai Municipal Government, acting through YIDIAN — a large state owned company directly under the umbrella of the municipal government— brands itself as the “only information company under the Shanghai State-owned Assets Supervision and Administration Commission”. This group of companies — YIDIAN— has 120 or more firms under its umbrella, including 22 consolidated companies, of which 5 are publicly traded. Its total assets surpassing 29,1 billion RMB, net assets of 11 billion RMB and net sales over 40.267 billion RMB (2011).

Banks are also important actors in the smart landscape, as 440 billion yuan are likely to be granted to smart city projects across the country. A commercial bank, China Development Bank announced in January 2013 over 80 billion yuan in credit for building smart cities over the 2103-2016 period, an announcement followed by other commercial banks.

Governance in Shanghai in the institutional realm is based on the strengthening of organization and leadership. There is a municipal leading group responsible for building the Smart City, and unified deployment of the work on smart city construction. This group has under her supervision an office responsible for daily coordination of the work related to the smart city overarching project. Shanghai also sets up a Smart City Expert Committee and an expert policy advisory mechanism. Together with organizations considered relevant, they also set up a Smart City Promotion Center.

The relevant commissions, offices and bureaus are responsible for detailed implementation of the tasks in different areas. In accordance with their respective responsibilities, districts and counties within the city also set up corresponding mechanisms to propel Smart City building in their respective areas under the deployment of the city.

Shanghai seeks to actively create a sound policy environment to build the smart city. The policy environment includes: 1) formulating — through studies— policies relative to the development of new technology, applications and trade for the smart city; 2) making detailed implementation rules and regulations for the policies of the State Council in order to encourage the development of the software industry and the integrated circuit industry; 3) developing breakthrough in policies for integrated circuit tax bond and Internet service; and 4) publicizing the implementation opinions on the Rules of Shanghai on the Promotion of E-commerce. The general aim is to accelerate the development of software and the integrated circuit sectors. The means are advancing *local law making* in the area of

4. We are visiting Shanghai and presenting this work at FUDAN University on May 2015. We will also have interviews with scholars and public officials that will allow to advance on this conceptualization.

informatization avoiding —according to the city plan— to waste time formulating rules and regulations.

The original three-year-plan contemplates conducting statistics evaluation: Establishing a complete statistical system and social evaluation system to building up the smart city, to strength the capacities of professional institutions by regularly conducting tracking and analysis and releasing the evaluation results. It contemplates as well establishing a follow-up and assessment mechanisms for the coordination and implementation of the three-year Action Plan, incorporating it into the annual performance appraisal system of the relevant departments and districts and counties.

The discussion of governance in Shanghai allows us to make a contribution to comparative urbanism with a global scope, as Robinson suggests (2014) by setting the specificities of this case. These specificities allow us to confirm Ganapati insight (2013) that even though estimates find over 70% of the world population living in cities by 2050, local governance responses are diverse.

FINDINGS AND CONCLUSION. SHANGHAI, WHAT PUBLIC POLICIES?

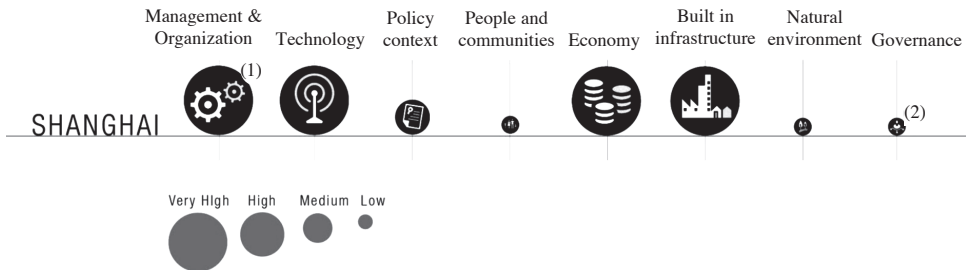
This paper explored the particularities of the smart city model in the case of Shanghai. Thus, we inquired into the applicability of the theoretical model developed by Chourabi *et al.* (2012) and the particular variables akin to public policy within it. In the first part of this article we have presented the two main theoretical traditions addressing the smart city concept. After presenting these theories, we have introduced the hypothesis and the theoretical model mentioned that later underlies the analysis of the case of Shanghai. Before the analysis, we have briefly described the context on the origins of the agenda for smart cities worldwide. The analysis of Shanghai, using the chosen theoretical model has followed in detail. To explore the applicability of the model developed by Chourabi *et al.* (2012) to the urban reality of Shanghai in China, we have analyzed the eight variables in the model against the Shanghai smart city plan: management and organization, technology, policy context, people and communities, economy, built in infrastructure, and natural environment- are each examined together with the overarching variable: Governance. We now turn to present the conclusions and findings, including suggestions for future research.

Liu (2012: 1141), claiming that Shanghai is “struck by the same forces of globalization, economic restructuring and advances in information technology as cities in the Western world”, might be qualified stating the particular shape these forces adopt in Shanghai. From the analysis conducted of the case of Shanghai we build up on the works of authors inspiring our study (Hall, 1988; Lin, 2007; Harrison and Donnelly, 2011; Shen *et al.*, 2011; Mossberger, 2013, 2012).

We have shown that the forces of globalization are qualified in Shanghai through the policies pursued by the local government. Specifically, in variables where the city ranks particularly high: management and organization, technology, economy and built

infrastructure. On these variables Shanghai outperforms other cities analyzed by Chourabi *et al.* (2012). We may also qualify the effect of globalization where the city ranks medium, such as the policy context. And, finally, we may identify the three variables ranking lower in level of development: people and communities, natural environment and governance. Table 2 illustrates these results that we explain further below:

TABLE 2.
THE VARIABLES RESULTS FOR THE CASE OF SHANGHAI



(1) Policy context varies along cities and neighborhoods in China, as the central government decides which neighborhoods may experiment with smart city development.

(2) Even though Shanghai scores high in management and organization, it scores low on democratic foundations, and this shows on a low result on the governance variable.

We find that for Shanghai the smart city plan inherits a process of transformation in place from the beginning of 1990s in the public policy areas of governance, technology, built in infrastructure and economy. The Shanghai smart city plan, however, presents specificities for management and organization and shows a built-in capacity to develop a favorable policy context with the central government. We have found a more limited scope for people and communities and the natural environment shaping changes so-called smart. We have also found the variable governance down-rated for normative reasons, since the political party may not be contested through elections. From these findings we have proved the hypothesis that the factors to advance the smart plan do differentiate the model of urban governance, as they do in our case.

Looking at management and organization we find a case in which the central government fosters a strong investment-led model in the case of China and some municipalities follow suit. Shanghai in particular becomes leader in most projects. The city develops a vision of innovation driven transformation with the aim to become an international economic, financial, trade, and shipping center as well as a socialist modern international metropolis through a three-year action plan started in 2011. A main objective is upgrading the traditional industry and the focus is wide enough to comprise application and management standards in the areas of cloud computing, Internet of things, telecom, networks, and intellectual property rights protection in the IT industry. Additional research would be very interesting to further document the case of study on the city local leaders, manager

attitudes and behavior, the alignment of organizational goals, resistance to change, conflicts and organizational diversity. This would help to carry out the research to a next level. The evaluation of the smart project in Shanghai on these grounds would be a fruitful path of research.

In technology grounds Shanghai places utmost importance on the smart grid, standards for the smart devices and the development of a local and global industry from these developments. In Shanghai the discourse is also linked to defending urban design and optimized services -based on distributed power generation. This is related to concepts such as smart grid, smart heating/ cooling and smart metering, waste management, and efficiency of the water cycle. These technologies could be the basis of what Jeremy Rifkin calls the Third Industrial Revolution (Rifkin, 2011). A revolution having to do with the design and incorporation of new energy sources, waste treatment, new urban developments, and changes in terms of management and leadership —as the first industrial revolution did. Would this have the capacity to overturn old firms' hierarchies in oligopolistic markets and alter the set of players, from incumbent to new actors? This will be a question for the future.

Here further research addressing information technology skills (talent, training programs) and organizational challenges (cross sectoral cooperation, inter-departmental coordination, clear IT management, culture and politics issues) would help to drive research to a higher level.

With regard to people and communities, in China top participants are members of the party. Even if decisions are taken in a very consultative manner with groups in society, and collaboration ranks high, the fact that democracy is not in place puts restrictions on people and communities participation. As a result, Shanghai ranks low on people and communities. We find bottom-up approached lacking generally. Other factors for further research on people and communities include: digital divides, education, participation and partnership, information and community gatekeepers, communication, quality of life and accessibility.

An intended economy boost underlines the plan of the Shanghai smart project in the period researched. Shanghai has been in a good condition to fund smart projects, and the city as well as the country has been pouring funds into this strategic area, as it is defined. Chinese banks have also been willing to ease funds for to gain momentum.

As for built-in infrastructure, following Hollands (2008) “undergirding” social capital is critical to embed the required informational and communicative qualities of smart cities. From this perspective the focus that Shanghai puts in the smart grid should not be down rated. Smart grids could represent an interesting and disrupting way to fuel energy to thirsty cities. Interoperability of IT infrastructure, security and privacy, as well as operational costs would be factors for further exploration in research aimed at explaining developments in built infrastructure.

Concerns about the natural environment are not present. In the case of Shanghai smart has to do with technologies that allow us to incorporate intelligence into systems to achieve efficiencies, reducing energy consumption and CO₂ emissions. Incorporating new

technology is linked to a discourse pledging for smart devices to curve energy consumption in buildings —providing a near-zero energy consumption. However, the environment as such is not tackled in the smart city master plan.

The governance model in Shanghai shows cooperation and one normative limitation: democracy is limited —and this down rates the city on this particular variable. On cooperative grounds the local government has partnered with universities, firms, foreign firms as well as banks. It is also collaborating with Taiwan. Aside from the normative limitation, Shanghai has a very wide structure set to govern the smart plans. There is a municipal leading group responsible for building and deploying the smart city build up. Under her supervision, there is an office responsible for daily coordination. There is also a Smart City Expert Committee, an expert policy advisory mechanism and the Smart City Promotion Center —set together with organizations considered relevant for the matter. The relevant commissions, offices and bureaus are responsible for detailed implementation of the tasks in different areas. In accordance with responsibilities, districts and counties within the city also are called to propel smart city building in their areas. Governance models are affected by the policy context. We find a mayor leap of the central government in the case of Shanghai. However, the model also heavily responds to autonomous local policies. Shanghai combines the two. Refining the research on governance would have to address factors that include collaboration, leadership, participation and partnership, communication, data exchange, accountability, transparency and service and application integration.

The framework applied allows us to show the significant role that the local government plays in the city through specific public policies. This framework extends the scope of comparative urban theory and analysis beyond the western world, in the East Asian context, allowing the comparison across cities while taking into account this in-depth study. In all, with this case study we make a contribution to comparative public policy and urbanism. Final results might be used to complete new research programs. We have suggested above some paths to do so.

ACKNOWLEDGEMENTS

Earlier versions of this work have benefited from the insights of political scientists, sociologist and economist who shared their knowledge with us. We must particularly thank Judith Clifton for her comments and help. The opportunity to debate with Justin YiFu Lin at Banco de España in March 2014 was very useful to improve the illustration of this paper. Any error or misinterpretation are fully our own.

This article is a part of a greater project which compares eight cities in three different continents developed from 2013 at Universidad Autónoma de Madrid Political Science Department, Law School. Within the greater project context we are grateful to Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones (COIT), Accenture, TicWisdom and Paisaje Transversal. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones and Accenture

provided funds for research; TicWisdom contributed with ideas as well as voluntary work. Paisaje Transversal was of great help developing the visualization of results. However, the work solely reflects the analysis and opinions of the authors.

References

- Alawadhi, Suha *et al.* 2012. "Building Understanding of Smart City Initiatives", in Hans Scholl *et al.* (eds.). *EGOV 2012*. IFIP.
- Allwinkle, Sam and Peter Cruickshank. 2011. "Creating smart-er cities: An overview", *Journal of urban technology*, 18 (2): 1-16.
- Caragliu, Andrea; Chiara del Bo and Peter Nijkamp. 2011. "Smart cities in Europe", *Journal of Urban Technology*, 18 (2): 65-82.
- Chourabi, Hafedh *et al.* 2012. *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*. Proceedings of the 45th Hawaii, International Conference on System Sciences. Published by Computer society. IEEE.
- Deakin, Mark and Sam Allwinkle. 2007. "Urban Regeneration and Sustainable Communities: The Role Networks, Innovation, and Creativity in Building Successful Partnerships", *Journal of Urban Technology*, 14 (1): 77-91.
- Deakin, Mark and Husam Al Waer. 2011. "From intelligent to smart cities", *Intelligent Buildings International*, 3: 133-139.
- Deakin, Mark, 2010. 'SCRAN's development of a trans-national comparator for the standardisation of e-government services', in Christopher G. Reddick (ed.), *Comparative eGovernment: An Examination of E-Government Across Countries*. Berlin: Springer/ Cambridge, MA: MIT Press.
- Florida, Richard. 2002. *The Rise of the Creative Class: And how It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Florida, Richard. 2005. *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*. New York: Harper and Collins.
- Ganapati, Sukumar. 2013. "The State of Smart Cities" presented at the 9th *Transatlantic Dialog: Rebuilding Capacities for Urban Governance*, Workshop 5: Cities of the future: How can technology make urban living and governance smarter? Baltimore, June 12-15.
- Gil, Olga and Navarro, Carmen. 2013. "Innovations of Governance in Cities and Urban regions: Smart Cities in China, Iskandar (Malaysia), Japan, New York and Tarragona (Spain)", EURA Conference: Cities as Sheedbeds for Innovation. 4-6 July, Enschede, The Netherlands.
- Gil-García, J. Ramón and Theresa Pardo. 2005. "E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations", *Government Information Quarterly*, 22 (2): 187-216.
- Hall, Peter. 1988. *Cities of tomorrow*. Oxford: Blackwell.

- Harrison, Colin, and Ian Donnelly. 2011. A theory of smart cities. In *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS-2011, Hull, UK* (1): 1-15.
- Hollands, Robert. 2008. "Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?", *City*, 12 (3): 303-320.
- Komninou, Nicos. 2009. "Intelligent cities: towards interactive and global innovation environments", *International Journal of Innovation and Regional Development*, 1 (4): 337-355.
- Lin, George. 2002. "The growth and structural change of Chinese cities: a contextual and geographic analysis", *Cities*, 19 (5): 299-316.
- Lin, George. 2007. "Reproducing Spaces of Chinese Urbanisation: New City-based and Land-centred Urban Transformation", *Urban Studies*, 44 (9): 1827-1855.
- Lin, Justin YiFu. 2014. New Structural Economics. Conference at Banco de España, Madrid, March 25th.
- Lin, Justin YiFu. 2014. "The Washington Consensus revisited: a new structural economic perspective", *Journal of Economic Policy Reform*. DOI: 10.1080/17487870.2014.936439
- Liu, C. Yang. 2012. "From Los Angeles to Shanghai: Testing the Applicability of Five Urban Paradigms", *International Journal of Urban and Regional Research* (36): 1127-1145.
- Liu, Pu and Zhenghong Peng. 2013. "Smart Cities in China". Mimeo. Forthcoming at *IEEE Computer Society*.
- Mossberger, Karen. 2013. "Urban leadership and innovation", keynote at EURA conference Cities as Sheedbeds for Innovation. 4-6 July, Enschede, The Netherlands.
- Mossberger, Karen, Caroline Tolbert and William Franko. 2012. *Digital Cities: The Internet and the Geography of Opportunity*. Cambridge: Oxford University Press.
- Nam, Taewoo and Theresa Pardo. 2011 "Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions", in *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*. New York: ACM Digital Library.
- Paskaleva, Krassimira. 2009. "Enabling the smart city: The progress of city e-governance in Europe", *International Journal of Innovation and Regional Development*, 1 (4): 405-422.
- Rifkin, Jeremy. 2011. *The Third Industrial Revolution; How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*. USA: Palgrave Mcmillan.
- Robinson, Jennifer. 2014. "Introduction to a Virtual Issue on Comparative Urbanism", *International Journal of Urban and Regional Research*. Early online version. 1-13. Doi: 10.1111/1468-2427.12171
- Schaffers, Hans *et al.* 2011. "Smart cities and the future internet: towards cooperation frameworks for open innovation", in *The future Internet*. 431-446. Heidelberg: Springer Berlin.
- Shanghai Smart City Plan. <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node27118/node27973/u22ai70898.html>. [Last access November, 12, 2014].

- Shapiro, Jesse. 2006. "Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital", *The Review of Economics and Statistics*, 88 (2): 324-335.
- Shen, Li-Yin *et al.* 2011. "The application of urban sustainability indicators: A comparison between various practices", *Habitat International*, 35: 17-29.
- Taylor, Peter *et al.* 2014. "City-Dyad Analyses of China's Integration into the World City Network", *Urban Studies*, 51 (5): 868-882.
- Winters, John. 2011. "Why are Smart cities growing? Who moves and who stays", *Journal of Regional Science*, 51 (2): 253-270.
- Yusuf, Shahid and Weiping Wu. 2002. "Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation", *Urban Studies*, 39 (7): 1213-1240.

Other sources

- "The Smarter City". IBM. <http://www.ibm.com/thesmartercity> [Last access, November 1, 2014].
- Shanghai Pilot Free Trade Zone. <http://en.shftz.gov.cn> [Last access, November 1, 2014].
- Siemens Green City Index. <http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm> [Last access, November 1, 2014].
- "Smart Cities: Vision". MIT. <http://cities.media.mit.edu> [Last access, November 1, 2014].
- Statistics office of China www.shanghai.gov.cn [Last access, November 1, 2014]-

Presentado para evaluación: 26 de noviembre de 2014.

Aceptado para publicación: 18 de mayo de 2015.

OLGA GIL, Universidad Autónoma de Madrid/Universidad Complutense de Madrid
olgagil@olgagil.es

Dr. Olga Gil read her DPhil. in Political and Social Science at the European University Institute in Florence in 2000 working under the direction of Professor Colin Crouch. Gil completed a Masters in Political Science at the University of North Carolina in Chapel Hill working on Brazil and Latin America, under the direction of Professor Jonathan Hartly in 1994. Currently Gil is Professor of Comparative Public Policy at the Universidad Autonoma de Madrid, and *profesor asociado* at Universidad Complutense de Madrid, Spain. Dr. Gil is currently working on smart cities and comparative public policies at the local level in Shanghai, Iskandar, New York, Amsterdam, Málaga, Santander and Tarragona, Gil is author of award winning book Telecommunications Policy in the U.S. and Spain (1875-2002) edited by CIS and S.XXI [AECPA best book 2003].

TIAN-CHENG ZHENG, Universidad Autónoma de Madrid
tian.zheng@estudiante.uam.es

Tian-Cheng Zheng is a Ph.D researcher at Universidad Autónoma de Madrid completing his thesis on “Global cities: Change in Sociological and Economic Processes in the new Chinese Cities.” He defended his Master thesis of Sociology in Universidad de Granada working on “Nuevas ciudades globales: Impacto del proceso de globalización en la estructura urbana de China, y el modelo de Shanghái”. He pursued his degree on International Economy and Trade at the Lixin University of Commerce in Shanghai, China.

La profesionalización de las campañas electorales: las elecciones presidenciales de Colombia 2010

Professionalization of election campaigns: Colombian presidential elections 2010

Néstor J. Restrepo Echavarría

njrestre@udem.edu.co

Universidad de Medellín

Resumen

A partir de la década de los noventa, la política colombiana evidenció una crisis institucional y partidista generada por la corrupción, el conflicto armado, la falta de legitimidad de las instituciones del Estado y el estancamiento de los partidos políticos tradicionales, lo que obligó a los candidatos y partidos a emplear técnicas y estrategias profesionales basadas en el modelo norteamericano para atraer a los votantes. Por lo anterior, en este artículo, se pretende evidenciar empíricamente el nivel de profesionalización de la campaña presidencial de 2010 en Colombia, que es importante en la escena política pues sucede después de un periodo de gobierno de ocho años que se dio por la reelección del presidente con mayor popularidad en la historia del país y la consolidación de movimientos y partidos políticos sin vínculos ideológicos: Partido de la U y Partido Verde.

Palabras clave: profesionalización, elecciones presidenciales, campañas electorales, Colombia.

Abstract

In the 90's, the Colombian politics showed an institutional and party crisis as a consequence of the corruption, the armed conflict, the lack of legitimation of the State institutions and the standstill of the traditional political parties. This situation forced both the political candidates and the parties, to use professional techniques and strategies commonly used in the United States to attract electors. In this study, we intend to empirically demonstrate the level of professionalization of the presidential campaign of 2010 in Colombia, which is important in the political scene because it comes after an eight years period of government, due to the re-election of the President with the highest popularity in the history of the country. Moreover, at that time took place the consolidation of political parties and movements, without ideological links: U Party and Green Party.

Keywords: Professionalization, presidential elections, election campaign, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Las campañas electorales se han convertido en el escenario más destacado de la representación de la comunicación política en la actualidad¹. La importancia de las campañas reside en el hecho de que es el momento de mayor relación entre los ciudadanos y la política (Lazarsfeld, 1994). Es un periodo en el que las diferentes opciones políticas informan a los ciudadanos de su programa de gobierno y de las medidas que se pretenden impulsar para mejorar el país. A su vez, es el momento en que los políticos se preocupan más por hacer llegar esa información a los votantes y estos se interesan por conocer las diferentes propuestas y noticias relacionadas con el momento electoral. De igual forma, durante ese tiempo, es decisivo el papel jugado por los medios de comunicación de masas dado que las campañas se hacen sobre todo a través de los medios de comunicación, en especial la TV a color (Freidenberg, 2010).

Las diferentes estrategias que se despliegan y los procesos de información, propaganda e interacción comunicativa desarrollados durante las campañas electorales han interesado siempre a los investigadores de las ciencias sociales y a los expertos en el desarrollo práctico del *marketing* político. Sin embargo, la constante adaptación e innovación de dichos mecanismos y procesos obliga a una permanente actualización de la investigación y de los conocimientos derivados de ella. Es por ello, que se quiere comprender la repercusión que la comunicación política puede tener tanto en la evolución de los instrumentos y estrategias comunicativas en la vida política, como en el desarrollo de la democracia. Tales cuestiones aportan un apoyo indispensable para la reflexión ulterior que sobre ello puedan realizar la ciencia política y la comunicación social.

Para Pasquino (1990: 68-71), dicha evolución se está produciendo en las democracias actuales, en las que la incursión de los *mass media* —en particular la televisión— en la escena política ha originado un espectáculo. En la misma se establece, en primera instancia, un cambio en las relaciones entre el liderazgo político y la comunicación política y se modifican las interacciones entre los líderes políticos y sus electores, las organizaciones sociales y representativas, los partidos políticos y los sindicatos, entre otros. En segundo lugar, aparece una personalización del liderazgo político, en el que la personalidad del hombre y de la mujer en la política se construye de manera individual, dejando de lado la institucionalidad política. En este contexto, la comunicación política actúa como una lupa que acentúa al individuo político.

Finalmente, Pasquino (1990) evidencia, mediante el análisis de las campañas electorales en Norteamérica, el cambio sustancial en la manera de hacer dichas campañas. Al respecto, argumenta que en Estados Unidos la televisión ha cambiado, de

1. Varios autores evidencian en las campañas electorales un verdadero escenario político, donde la comunicación política aparece como eje central de la representación política en los países democráticos: Lazarsfeld (1944), Chafee (1981), Arteton (1987), Nimmo (1999) y Norris (2001).

manera más contundente que en otros lugares del mundo, el modo de hacer la política. Asimismo, valora la extensa literatura que se ha desarrollado sobre la evolución de los procesos electorales en Estados Unidos y su importancia para comprender dicho cambio.

En Europa, las campañas electorales tienen su avance a partir de la década de 1960. En concreto, en las elecciones presidenciales francesas de 1965, aparecen las técnicas de *marketing* político, como actualmente se conocen, de la mano del publicista francés Michel Bogrand. Dichas técnicas, aunque procuran promover la ideología, muestran en muchas ocasiones una versión contraria, pues promueven candidatos como la solución a los problemas públicos; de este modo, lo que resulta relevante es la persona y no sus proyectos de gobierno (Fernández, 1999; Priess, 2000 y Maarek, 1997). Mancini (1995) y Dader (1999), en Franco (2011: 64-68), afirman que las estrategias y las modalidades de la campaña electoral que se dieron en Estados Unidos comienzan a difundirse también en Europa, dando lugar a aquel fenómeno de asimilación que a menudo se indica con el término americanización. Además, advierten que no es un fenómeno imputable solamente al desarrollo de los medios de comunicación de masas, aunque estos hayan tenido una importancia primaria en esta transformación. Según los autores, el término tiene sus raíces en un proceso más general de diferenciación social que arremete primero en Estados Unidos y después en las democracias europeas, cambiando su estructura y modalidades de funcionamiento. Mancini (1995: 161-162), Franco (2011) y Fernández (1999) cuestionan la supuesta implementación de las técnicas de profesionalización en Europa y se preguntan si dos realidades culturales y políticas que son tan próximas y a la vez tan lejanas, como es el caso del sistema estadounidense y las democracias europeas, pueden aplicar las mismas técnicas para hacer campañas. Asimismo, se cuestionan si es posible comparar los partidos “atrapatodo” europeos con los principales partidos estadounidenses, las burocracias políticas partidarias de Europa con los jefes locales y nacionales de Estados Unidos y su respectivo sistema de clientelismo o el sistema de financiación de ambos territorios (Franco, 2011: 64). Por su parte, Norris (2001) evidencia que las prácticas electorales en Estados Unidos y en Europa se han dado de manera similar en varios aspectos. De manera particular, en las campañas británicas los partidos políticos han sido transformados por la gradual evolución de la campaña permanente, el uso de las técnicas de *marketing* político, las encuestas de opinión, la televisión y la dirección profesional de medios masivos que se aplican a la rutina diaria de los políticos, todo esto en la misma dirección que las campañas norteamericanas pero con diferente intensidad.

En América Latina este fenómeno ha generado estudios sobre los discursos políticos, la intermediación de los medios como actores políticos y el análisis de la cultura política en el país, multiplicándose también el número de manuales de *marketing* político elaborados por consultores que evidencian sus percepciones, recetas y consejos para los candidatos (Priess, 2000). Los investigadores de la comunicación política como Cotteret (1997), Bouza (2013) y Canel (2006) coinciden en que los avances en el desarrollo de las campañas

electorales son bastantes discutidos en todo el ámbito académico, puesto que es difícil encontrar una homogeneidad en cuanto a lo que significa la terminología del modelo que recoge la forma de hacer campañas. Para algunos, es la simple copia espectacular del modelo norteamericano. Para otros, es la personalización de la política a partir de la imagen del individuo político. Para terceros, es el protagonismo de los medios de comunicación masivos como la televisión e Internet y la aparición de los especialistas en *marketing* político, conocidos como los “*spin doctors*”, cuya labor se ha vuelto esencial para la construcción de la organización electoral. En la evolución del modo de hacer las campañas electorales es común identificar términos como profesionalización, modernización y americanización. Al respecto, se habla de americanización en referencia a un proceso que se expande de los Estados Unidos a todo el mundo². Mancini (1995: 147) considera errado el concepto de americanización, pero emplea el término para ilustrar las etapas que permiten entender la evolución de las campañas electorales. La primera etapa se genera en los albores de las democracias parlamentarias y se caracteriza porque la comunicación política y electoral se focaliza en el contacto personal de los candidatos con los ciudadanos y se asegura mediante las estructuras ideológicas del partido político. La segunda etapa es pionera de la comunicación de masas. Finalmente, en la tercera etapa dicha comunicación actúa conjuntamente con los aparatos ideológicos del partido y, a menudo, los electores se adaptan a las lógicas persuasivas y propagandísticas que se derivan de los medios de comunicación.

En Colombia, como consecuencia del desgaste de la política e institucionalidad del Estado, de la falta de credibilidad y convicción ideológica hacia un partido político, se ha empezado a vislumbrar un cambio estructural en los métodos empleados para desarrollar las campañas electorales. La globalización y los nuevos mecanismos de participación ciudadana, en conjunto con las nuevas herramientas mediáticas, han cambiado las formas de entender la política y lo público. De este modo, se puede decir que las campañas presidenciales en Colombia han migrado paulatinamente de las calles y plazas públicas a los debates de televisión, de las correrías políticas a los foros virtuales, salas de chat y redes sociales en las que se deliberan los temas de la agenda pública, como el procesos de paz y el narcotráfico, sobrepasando otros como el desempleo, la corrupción y la economía.

Los estudios realizados sobre la profesionalización de las campañas electorales en Colombia se han concentrado en temas relacionados con la financiación de estas y de los partidos políticos (Roll, 2002, 2010), el análisis crítico del discurso (Acosta y Ramírez, 2005; Acosta y Botero, 2006; Rincón, 2008; Bermeo, 2008; Carvajal, 2007), la cultura política en Colombia desde la dimensión de participación ciudadana y las instituciones políticas con problemas como el clientelismo, el patronazgo y la corrupción (Deas, 1973; Duarte, 2003) y el derecho electoral colombiano (Sánchez, 2000; Barreto, 2007). Por otro

2. En este concepto, se debe considerar que en el mundo se da por entendido que América es un solo país: Estados Unidos y no todo el continente.

lado, los asesores políticos y analistas de campañas han realizado manuales en los que indican el procedimiento que se requiere para realizar una campaña política (Becassino, 2003, 2008; Pérez, 2010; Medina, 2007).

En este artículo se pretende observar la campaña presidencial de 2010 como el resultado de un conjunto de factores inmersos en el sistema electoral, en el de partidos, en el de medios de comunicación y en la cultura política, que inciden sobre las actividades y el proceso de toma de decisiones por parte de los políticos y de sus instituciones partidistas con el objetivo de conseguir votos y aumentar sus posibilidades del triunfo. Para ello, se propone estudiar las campañas electorales presidenciales de dos candidatos (Juan Manuel Santos y Antanas Mockus) utilizando una serie de indicadores de profesionalización de las campañas electorales tomados del modelo de Rocha (2007). Este modelo tiene en cuenta el marco originario de la organización, desvelando las diferentes esferas en el interior de la misma, como los comandos, las estrategias de campaña y los niveles de liderazgo, y en el exterior, comprendiendo su relación con los medios de comunicación, la opinión pública y los electores.

El artículo se organiza en cinco apartados más. En el segundo se presenta un marco conceptual sobre la profesionalización de las campañas electorales. En el tercero se aborda el modelo analítico que se aplica para el estudio de la profesionalización de la campaña presidencial colombiana de 2010. En el cuarto se analiza en detalle y de modo comparativo el nivel de profesionalización de las campañas presidenciales de dos candidatos en 2010. El último apartado presenta las conclusiones.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

El concepto de profesionalización de las campañas electorales se entiende como un proceso continuo mediante el cual los partidos políticos y candidatos adoptan tácticas y estrategias de campaña a continuos cambios en el sistema político y en el sistema de medios de comunicación (Holz-Bacha, 2002). Gibson y Römmele (2009) argumentan que “el concepto de profesionalización coloca el foco analítico en la propia organización [partidista] y sus dinámicas internas, en términos de describir e interpretar el proceso de cambio que está ocurriendo, en lugar de mirar a las fuerzas contextuales y sociales más amplias que conducen a estos cambios [...] De esta manera, cambia el foco [de análisis] desde el entorno institucional y socioestructural que los enfoques de la americanización y la modernización han utilizado normalmente para entender la difusión de las nuevas prácticas [de campaña], hacia el nivel de las organizaciones [partidistas]” (Gibson y Römmele, 2009: 268-269).

De este modo, una campaña profesional utiliza estrategias y tácticas que privilegian el uso intensivo de medios de comunicación masivos y las más recientes innovaciones tecnológicas para llegar a los votantes (*media-intensive*), las cuales son guiadas por sofisticados métodos de investigación de mercado y opinión pública (encuestas, grupos

de discusión, bases de datos, investigación de la oposición, etc.) (*poll-driven*) y planeadas por consultores profesionales, expertos en *marketing político* y en manejo de medios (*consultant-driven*) (Priess, 2000). Por lo tanto, una campaña profesionalizada y sus técnicas modernas han desplazado, o reducido de manera considerable, a las prácticas de campaña más tradicionales, basadas en el contacto directo con los electores y el uso extensivo de voluntarios partidistas (Farrell, 1996).

En este contexto, se puede decir que las campañas evolucionan pasando de una lógica partidista a una de medios (Mazzoleni, 1987 en Plasser y Plasser, 2002). Este cambio fundamental lo explican autores como Plasser y Plasser (2002), Gibson y Römmele (2001) y Norris (2001), quienes dividen las prácticas de la comunicación política en tres fases. La primera fase se inicia después de la Segunda Guerra Mundial. Se caracteriza por el predominio que tiene la comunicación política y la difusión de las técnicas comunicativas a partir de la institución partidista: mensajes esenciales, ideologías, programas y prensa. Durante esta etapa, las campañas electorales recibían escasa atención y tenían una influencia mínima sobre la decisión del voto y los medios de comunicación no provocaban cambios en las actitudes de los electores sino que servían para reforzarlas. La segunda fase comienza en la década de 1960 con la aparición de la televisión nacional como medio dominante de la comunicación política. En este segundo momento, la principal preocupación de las campañas es la imagen y el acercamiento al votante mediante un plan estratégico en el que aparece en escena el comité de estrategia, el mercadeo político a través de los consultores, la especialización en comunicación estratégica, la construcción de imagen, el diseño de comerciales de televisión y las encuestas de investigación. La última fase aún está en desarrollo. Las campañas electorales se presentan mediante estrategias de autorrepresentación de los candidatos políticos y se caracterizan por la personalización de la política, profesionalización de la asesoría, la organización sistemática de la empresa electoral, la confluencia de los medios de comunicación como base de la comunicación política y la presencia de expertos profesionales que sustituyeron a los asesores de los partidos tradicionales. Maarek, (2002). Plasser y Plasser (2002), Gibson y Römmele (2001), Norris (2001) y Crespo (2008) señalan como causas de esta última evolución: el declive de los partidos políticos y de su papel a la hora de seleccionar a los candidatos; el surgimiento de un sistema de medios de comunicación complejo, centrado en la televisión pero con una diversidad creciente de medios flexibles e interconectados electrónicamente; y, el desarrollo del *marketing político*, y en especial, la aparición de las encuestas de opinión, la segmentación de públicos y la utilización de todo tipo de herramientas de telemercadeo (correo informatizado y bases de datos telefónicos).

En la tabla 1 se detallan las características de las campañas en el proceso electoral norteamericano.

TABLA 1.

CARACTERÍSTICAS DE LAS CAMPAÑAS EN EL PROCESO ELECTORAL NORTEAMERICANO

Característica	Descripción
Campañas impulsadas por dinero	El <i>marketing</i> electoral aumenta los gastos de las campañas exponencialmente. Por ello, un factor decisivo para el éxito del objetivo político es disponer de los suficientes ingresos económicos, siendo necesario determinar las estrategias que conduzcan a su consecución
Campañas manejadas por los consultores	La labor de los asesores externos se basa en planificar la estrategia, elaborar las encuestas e investigaciones que permitan definir el tema de campaña y realizar el estudio de públicos y la estrategia mediática
Campañas centradas en los candidatos	Dentro del proceso electoral norteamericano, la campaña se focaliza en el candidato como individuo, desvinculando los temas de campaña de la estrategia del partido
Campañas alejadas del partido ⁴	Se reduce el rol que asume el partido en la campaña, restringiéndolo a las actividades voluntarias. De esta manera, el candidato es quien debe recaudar los fondos y autoadministrar su campaña electoral
Campañas basadas en la investigación	La investigación de mercados permite descubrir los problemas que apuntan y seducen a los electores, aportando los insumos para el diseño de mensajes que se dirigen a los votantes
Campañas orientadas a la publicidad	Son campañas que están centradas en los <i>spots</i> de televisión, vallas y <i>spots</i> de radio que se producen por los consultores
Campañas permanentes	Las campañas son un círculo permanente, que dura un año, donde los consultores imponen la lógica del <i>marketing</i> de gobierno como herramienta para obtener ventaja en la siguiente campaña

Fuente: elaboración propia a partir de Plasser y Plasser (2002), Crespo *et al.* (2008) y Freidenberg (2010).

Ahora bien, en el caso latinoamericano, tras la expansión de las tecnologías modernas de la información, los candidatos y los partidos políticos han intentado homogenizar las formas de realizar campañas electorales empleando las estrategias norteamericanas en un escenario caracterizado por la falta de tradiciones democráticas y estructuras partidarias y la existencia de grupos económicos, propietarios de los medios de comunicación, que manifiestan intereses políticos. Ello ha generado una alta competencia entre los candidatos y partidos políticos en estos países, materializada en campañas electorales que combinan elementos específicos de las campañas profesionales con un estilo de movilización masiva centrada en el partido o con campañas orientadas a los votantes de base a través de la realización de eventos culturales propios de la región.

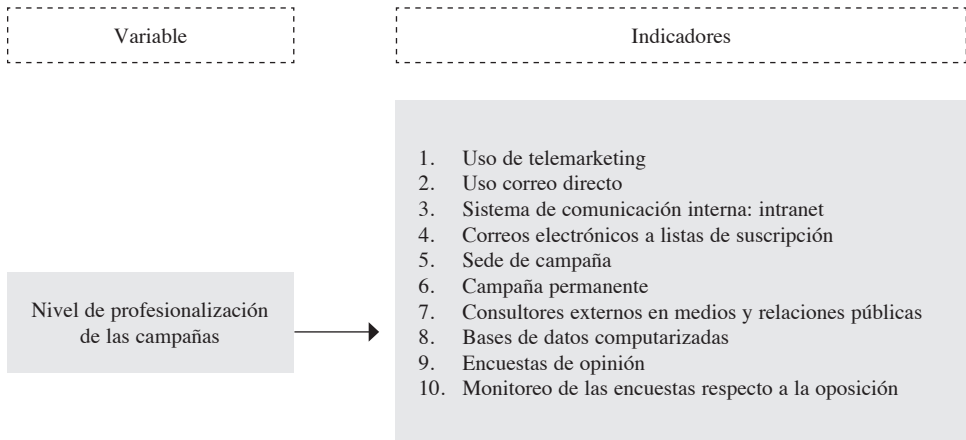
Con el objetivo de medir el nivel de profesionalización de las campañas e indagar sobre las causas y efectos de este fenómeno se han desarrollado diversos estudios. De manera particular, Gibson y Römmele (2001, 2009) desarrollan un indicador multidimensional (CAMPROF) que es diseñado para medir y comparar el uso de técnicas de profesionalización de las campañas por parte de los partidos políticos durante las

3. Este tipo de campañas se realiza en países donde el sistema de partidos no tiene bases, está fragmentado y descentralizado, como en el caso colombiano.

elecciones. Para las autoras, los niveles de profesionalización de las campañas difieren a través de los partidos por su tamaño, perspectivas ideológicas, estructura interna y éxitos electorales. Identifican cuatro áreas de la actividad del partido donde la profesionalización parece más aparente. Primero, la adopción de nuevas herramientas y tácticas de alta tecnología y la intensificación de los métodos existentes como las encuestas de opinión y *focus group*. Segundo, el cambio en el estilo general de campaña con un capital más intensivo, agresivo y con un modo de ataque orientado y continuo. Tercero, una reorientación en la relación con el electorado hacia un compromiso más interactivo e individualizado. Finalmente, la reestructuración de las relaciones de poder dentro del partido con una creciente centralización en la persona del líder. Para puntualizar en la construcción del índice CAMPROF, las autoras han definido como variable dependiente el nivel de profesionalización de la campaña que se cuantifica a partir de diez indicadores (gráfico 1), los cuales reciben una valoración que permitirá la construcción del índice: en caso de ocurrencia del indicador se le asignará el valor de uno (1), en caso contrario se le otorgará el valor de cero (0). La suma total indicará el nivel de profesionalización de la campaña, siendo más profesional aquella que tenga un indicador CAMPROF más cerca de diez (10) (Gibson y Römmele, 2001: 39).

GRÁFICO 1.

VARIABLES DEL ÍNDICE CAMPROF DE GIBSON Y ROMMELE (2001, 2009)



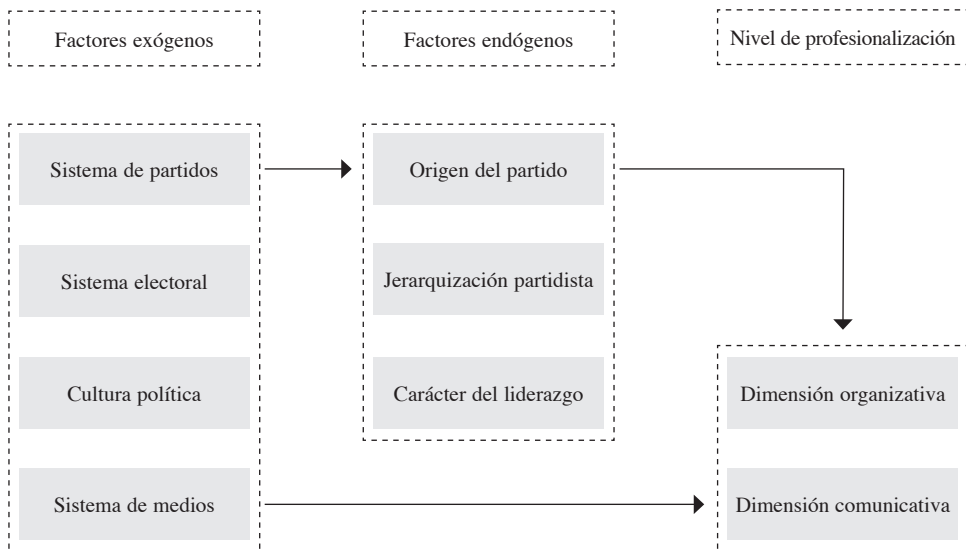
Fuente: elaboración propia a partir de Gibson y Römmele (2001, 2009).

Por su parte, Rocha (2007) argumenta limitaciones al modelo de Gibson y Römmele para medir la profesionalización de las campañas electorales en el caso en que el candidato es el protagonista por encima del partido y propone un modelo de medición de profesionalización para este caso que es el que se presenta en países como Brasil y Colombia.

En efecto, Rocha (2007) señala que si bien el modelo de Gibson y Römmele constituye un buen intento de medición del nivel de profesionalización de las campañas, no incluye elementos relacionados con la acción comunicativa entre la campaña y el elector, por lo que se convierte en un enfoque limitado pues el modelo tiene un enfoque estrictamente partidista que bien puede aplicarse en sistemas donde los partidos tienen mayor importancia que los candidatos. El esquema de análisis de las campañas profesionales que presenta el modelo de Rocha ofrece una relación causa-efecto en la que las variables independientes integran el ambiente competitivo compuesto por el sistema electoral, el sistema de partidos, la estructura del sistema de medios y la cultura política, que impactan las campañas profesionales mediante los factores organizativos y comunicativos.

GRÁFICO 2.

ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LAS CAMPAÑAS PROFESIONALES EN EL MODELO DE ROCHA (2007)



Fuente: Rocha, 2007: 66.

En el modelo de Rocha (2007), los indicadores de las dimensiones organizativa y comunicativa que permiten medir el nivel de profesionalización de las campañas constituyen la parte más relevante del ambiente competitivo en que las candidaturas están insertadas y se indican en la tabla 2.

TABLA 2.

INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL MODELO DE ROCHA (2007)

Dimensión	Indicador	Nivel		
		0	1	2
Dimensión organizativa	Centralización del comando	Descentralizado	Parcial	Total
	Presencia de consultores externos en áreas de comando	Poco o nada representativo	Participación mediana	Participación con alta importancia
	Planificación	Corto plazo	Medio plazo	Permanente
	Fuente de financiación	Voluntarios	Mixto	Grupos de Interés
	Uso de sondeos, encuestas y grupos focales	Bajo / Inexistente	Mediano	Intensivo
	Media training y entrenamiento de equipo	Bajo / Inexistente	Mediano	Alto
	Páginas webs interactivas	Bajo / Inexistente	Uso mediano	Amplio uso
	Uso de <i>e-mail</i> para enviar noticias y para contactos con votantes	Esporádico / Inexistente	Frecuente	Muy frecuente
	Sofisticados sistemas internos de comunicación: intranet	Sin sistema	Parte de la estructura	Toda la estructura
	Uso de nuevos recursos como SMS	Bajo / Inexistente	Mediano	Alto
	Banco de datos informatizados	Bajo / Inexistente	Mediano	Muchas
	Uso de tele <i>marketing</i>	Bajo / Sin uso	Mediano	Amplio
	Uso de satélite	Bajo / Inexistente	Mediano	Alto
	Militancia predominante	Voluntaria	Mezclada	Pagada
Dimensión comunicativa	Mensajes personalizados	Poca	Mediana	Alta
	Mensajes enfocados en la imagen	Poca	Mediana	Alta
	Profundización sobre los asuntos enfocados en los mensajes	Baja	Mediana	Alta
	Nacionalización de los enfoques de los mensajes	Baja	Mediana	Alta
	Segmentación de los mensajes	Baja	Mediana	Alta
	Uso de abordaje simbólico	Bajo	Mediano	Alto
	Uso de tono emocional en los mensajes electorales	Bajo	Mediano	Alto
	Sofisticación de los efectos técnicos	Baja	Mediana	Alta
	Efectos con intención cognitiva	Poco	Mediano	Alto
	Objetividad	Baja	Mediana	Alta
Uso de propaganda negativa	Bajo	Mediano	Alto	

Fuente: Rocha, 2007: 67.

En el modelo de Rocha (2007), con el objetivo de obtener un mayor nivel de precisión del nivel de profesionalización de las campañas, cada uno de los indicadores tiene tres

niveles de intensidad: (0) cuando se presenta inexistencia o baja ocurrencia del fenómeno; (1) cuando el fenómeno se presenta de modo medianamente significativo; y (2) si el fenómeno se presenta de modo muy significativo. De esta manera, las campañas serán más profesionales cuanto más presentes y con más intensidad estén los indicadores. La valoración posibilitará la construcción del índice de profesionalización de las campañas, desde una media que variará del valor de cero (0) a dos (2) según la siguiente fórmula:

$$P = \frac{\sum_{i=1}^{25} \text{Indicador}_i}{25}$$

Donde:

P: es el índice de profesionalización, que es el resultado de la suma de los valores identificados para cada uno de los 25 indicadores.

De acuerdo con Rocha (2007), el resultado del indicador del nivel de profesionalización *P*, requiere comprender el escenario en el que se desarrollan los procesos electorales y debe matizarse con las condiciones del ambiente competitivo de la contienda electoral. Asimismo, se debe tener en cuenta que el nivel de profesionalización se puede interpretar de la siguiente manera: si el índice de profesionalización (*P*), se encuentra entre 0 y 0.6 ($0 \leq P \leq 0.6$) el nivel de profesionalización será bajo; si se encuentra entre 0.7 y 1.3 ($0.7 \leq P \leq 1.3$), tendrá un nivel medio de profesionalización; y finalmente, si se encuentra entre 1.4 y 2.0 ($1.4 \leq P \leq 2.0$) tendrá un nivel alto de profesionalización.

MEDICIÓN DEL NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN COLOMBIA, 2010

Para abordar empíricamente el nivel de profesionalización de la campaña presidencial de 2010 de los candidatos Juan Manuel Santos y Antanas Mockus, se siguió el modelo de Rocha expuesto en el apartado anterior, por ser el que mayor relación guarda con el caso colombiano. La metodología que se usó en esta investigación es mixta, cualitativa y cuantitativa, porque describe las campañas de los candidatos que llegan a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2010 a partir de dos dimensiones establecidas por el modelo: la dimensión organizacional, que establece las categorías de análisis que debe tener una campaña profesional a nivel de su estructura organizacional; y la dimensión comunicativa, que define las categorías de análisis a partir de las técnicas de difusión del mensaje político que en este caso son los *spots* de televisión.

La información que permite medir la dimensión comunicativa se construyó a partir de consultas de material bibliográfico, análisis de medios de comunicación, entrevistas semiestructuradas a los gerentes, asesores y consultores de las campañas de los candidatos mencionados, a partir de los ítems de profesionalización y las categorías de análisis que establece el modelo de Rocha. Se determinó excluir del análisis las categorías del *uso de*

satélite (ya que la autoridad electoral en Colombia impide el uso de televisión por cable para la divulgación de campañas electorales) y la categoría de militancia predominante (puesto que el número de militantes en los partidos políticos en Colombia no está identificado). Para la dimensión comunicativa, se estableció una unidad de análisis basada en la recolección de 56 *spots* de televisión, los cuales se dividen en: los *spots* en bloque cuya característica fundamental es que su tiempo de producción es mayor de 30 segundos y los *spots* sueltos cuya duración es menor de 30 segundos. El análisis de los *spots* se basa en el análisis crítico del discurso descifrando los principios que construyen el mensaje persuasivo y considerando los ítems del modelo de Rocha.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2010: JUAN MANUEL SANTOS Y ANTANAS MOCKUS

Para efectos de este artículo, se analizó la campaña presidencial de 2010 en la que participaron nueve candidatos (tabla 2), lo que evidencia una variedad de ofertas políticas que resulta novedosa dentro del sistema político colombiano que se había caracterizado por el predominio de los partidos tradicionales: Liberal-Conservador. De estas nueve candidaturas, fueron seleccionadas las de los dos candidatos que obtuvieron mayor votación en la primera vuelta: Juan Manuel Santos del Partido de la U y Antanas Mockus del Partido Verde⁴.

TABLA 2.

CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010

Partido político	Candidato	Característica
Conservador	Noemí Sanín	Coalición Uribista: partidos que apoyan la gestión del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010)
Cambio Radical	Germán Vargas Lleras	
Partido Social de Unidad Nacional: Partido de la U	Juan Manuel Santos	
Partido Verde	Antanas Mockus	Partido con posición de cambio respecto a las costumbres tradicionales
Partido Liberal	Rafael Pardo Rueda	Partidos de oposición
Polo Democrático	Gustavo Francisco Petro Urrego	
Alianza Social Afrocolombiana (ASA)	Jaime Araujo Rentería	Candidaturas independientes
Movimiento de la Voz de la Conciencia	Robinson Devia González	
Apertura Liberal	Jairo Enrique Calderón Carrera	Movimiento independiente

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

4. Las cifras se obtienen de la Resolución 1190 de 2010 del Consejo Nacional Electoral, en la que se declaran los resultados de la primera vuelta de la elección de presidente y vicepresidente de la república para el periodo constitucional 2010-2014.

Dimensión organizativa

a) El comando de las campañas: centralización vs. descentralización

La campaña de Juan Manuel Santos se considera centralizada dado que tenía un gerente nacional de campaña y un comité asesor político que estaba compuesto por los partidos uribistas: Partido de la U, Partido Conservador, Cambio Radical y disidentes del Partido Liberal, quienes apoyaban a Santos como una gran maquinaria partidista de diferentes tendencias. Dentro de este primer anillo de poder estaba el comité que se encargaba de la parte financiera, constituido por los grandes empresarios que apoyaban la campaña y personas de los diferentes grupos económicos más importantes de Bogotá y Medellín. Asimismo, se contaba con el grupo encargado de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el grupo de publicidad y mercadeo, liderado por un coordinador de comunicación y *marketing*, que funcionaba desde la centralidad nacional dando las directrices publicitarias a todos los grupos de la campaña en las regiones.

En la campaña de Antanas Mockus se tenía una centralización parcial del comando, con mayor autonomía de las regiones y con un grupo político menor. El comando central de la campaña estaba estructurado por un equipo directivo conformado por los tres líderes políticos: Enrique Peñalosa, Luis Eduardo Garzón y Antanas Mockus y al que se le sumó Sergio Fajardo Valderrama, quien además conformó la fórmula vicepresidencial de la campaña. El organigrama de la campaña estaba conformado por el gerente y el Comité Administrativo y Financiero, los jefes de Prensa y Debate, de Comunicaciones, el coordinador programático, y coordinador de las Regiones. En cada uno de los equipos trabajaban amigos del candidato, quienes eran considerados idóneos para cada cargo dentro de la campaña.

Mientras en la campaña de Santos se contaba con un importante número de asesores externos y las decisiones respecto a la campaña eran tomadas directamente por el candidato, en la campaña de Mockus había tres coequiperos: Garzón, Peñalosa y Fajardo y un cuerpo colegiado, conformado por el candidato, la gerente de la campaña y los gerentes de cada área, que tomaban las decisiones a las que el candidato debía ajustarse.

b) La presencia de los consultores

En el caso colombiano, desde hace unos años se ha aumentado la disciplina de asesoría en las campañas electorales a partir del auge de estrategias norteamericanas que acompañaron las campañas presidenciales desde finales de los años ochenta hasta el gran apogeo de los asesores colombianos en toda la década de los noventa. En concreto, Ochoa (2011) argumenta, a partir de la entrevista realizada a Germán Chica, jefe de Asuntos Políticos de la campaña de Santos, que esta campaña tuvo tres momentos claves donde hubo directrices y asesorías diferentes:

- Un primer momento en que la campaña general del partido de la U para las elecciones parlamentarias, donde bajo la tutela de Germán Chica se elaboró la estrategia

para lograr posicionar el partido de la U como la mayor fuerza política del país, sirviéndole de palanca a Santos.

- El segundo momento sucede cuando se estructura el equipo de la campaña cuyo director fue Alberto Velásquez y estuvo bajo la dirección estratégica de Juan Mesa, acompañado por una firma de asesores norteamericanos que guiarían toda la parte estratégica.
- Este grupo no dio los resultados esperados en las encuestas y la campaña empezó a estancarse, por lo que se tomó la decisión de dar un cambio a la campaña. Este supone el tercer momento, en el que la gerencia de la campaña pasa a manos de Roberto Prieto, la dirección del Comité Central a cargo de Germán Chica y aparece en escena el estratega venezolano Juan José Rendón (J. J. Rendón), quien logró redirigir la campaña al conseguir que Santos enfocara su mensaje, entre otras cosas, en la generación de empleos y regresara al discurso de la seguridad bajo el manto del “Uribismo”, llevándolo de esta manera al tope de la popularidad. Es importante advertir que los asesores norteamericanos siguieron participando de la campaña, incluso propusieron que el candidato a la vicepresidencia fuera de corte de izquierda, como Angelino Garzón, para que le diera un toque social a la propuesta de Santos.

De igual manera, la campaña de Santos tuvo el direccionamiento del asesor en política 2.0 Ravi Singh⁵, que se enfocó en la capacidad de movilización de las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, en donde la campaña rival estaba logrando buenos resultados.

TABLA 4.

PARTICIPACIÓN DE ASESORES POLÍTICOS EN LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE 2010

Campaña	Asesores nacionales	Asesores extranjeros	Vínculos
Santos	<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Galán • Roberto Prieto • Germán Chica 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesores norteamericanos: James Carville, estrategia de la campaña de Bill Clinton y Jack Leslie, director de la firma de relaciones públicas más grande del mundo Weber Shandwick • Ravi Singh • J. J. Rendón 	La mayoría de los asesores habían trabajado con Juan Manuel Santos en la construcción del partido y en campañas parlamentarias.
Mockus	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes: Luis Eduardo Garzón, Enrique Peñalosa y Sergio Fajardo • Asesor programático: Jorge Orlando Melo • Personas de cada grupo político (facciones de todos los movimientos) 	Juan Maresca. Asesor argentino	Todos han tenido vínculos directos con los directivos del Partido Verde

Fuente: elaboración propia a partir de entrevista con directivos de las campañas.

5. Presidente ejecutivo de la compañía Election Mall.com que es una de las firmas más importantes en el uso de redes sociales con fines electorales.

Por su parte, la campaña de Mockus se caracterizó por la ausencia de asesores externos y la presencia intensiva de asesores locales, quienes además eran amigos del candidato y especialistas en temas muy puntuales como la comunicación y el programa de gobierno. Solo hasta el final de la campaña se tuvo la visita de un asesor argentino cuya labor fue apoyar el trabajo de comunicaciones pero sin tener injerencia directa en la toma de decisiones en la campaña, pues el mensaje y discurso de Mockus estuvo reducido a unos principios generales: defensa de la vida, no todo vale y lucha contra la corrupción.

c) La planificación de la campaña

La campaña presidencial de 2010 en Colombia fue atípica y corta a causa de la propuesta de una segunda reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez y de que esta no fuera aceptada por la Corte Constitucional. En concreto, Juan Manuel Santos inicia su campaña bajo la tutela del Partido de la U, conforma el grupo de trabajo, estructura las propuestas de campaña y organiza los cuadros de poder de la organización. Aunque la campaña de Santos puede considerarse a corto plazo, los resultados positivos en su gestión como ministro de Defensa le conceden reconocimiento entre los ciudadanos lo que impacta favorablemente su popularidad y la intención de voto de los mismos.

La campaña presidencial de Mockus tiene su origen con el Partido Verde, que se inicia un año antes de las elecciones con un grupo de líderes que tenían la pretensión de conformar un grupo político que tuviera opción de llegar al poder político. Esta campaña se planificó en el mediano plazo y se estructuró en dos momentos. En el primero, se elaboró la propuesta y la estrategia de posicionamiento de la marca del Partido Verde y posteriormente se definió la imagen de Mockus. En el segundo momento, dado que la institucionalidad del Partido Verde era muy débil, se desdibuja la marca de partido y hace que la campaña se centre hacia la imagen del candidato.

d) Fuentes de financiación

En la campaña de Santos, según los reportes oficiales, el 80% se sustentó en la financiación del Estado y el 20% restante fue financiado por personas naturales, grupos económicos y financiación por medio de créditos con la banca privada. No obstante, en la entrevista realizada el 24 de noviembre de 2011 a Nicolás Echavarría, director de la campaña en Antioquia, se pudo evidenciar que el mayor porcentaje de los aportes provienen de los empresarios de Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca, regiones que se caracterizan por su alto nivel de desarrollo industrial. De otro lado, la campaña de Mockus fue financiada por el Estado, por créditos bancarios avalados por empresarios colombianos y que luego se pagarían con la reposición de los votos y las donaciones ciudadanas realizadas por personas naturales, que según ellos, creían en su partido.

e) El monitoreo electoral del elector: uso de las encuestas y grupos focales

Las encuestas fueron realizadas por los medios de comunicación a nivel nacional. Entre ellos, canales privados, como Caracol y RCN, medios impresos, como revista *Semana* y periódicos *El Tiempo* y *El Espectador*; y radio, como Caracol Radio, la W y RCN. Estos medios marcaron la pauta de las encuestas, que no solo permitían informar y realizar análisis, sino que también eran un referente importante para la decisión del elector en Colombia.

Mockus y Santos emplearon encuestas semanales en la campaña con la pretensión de medir la coyuntura y favorabilidad de la imagen del candidato después de los debates televisados. Pese a que el tiempo activo de las campañas fue muy corto, las encuestas fueron la práctica más usada por ambas para generar las estrategias, pues también se emplearon las encuestas de coyuntura por medio de las redes sociales, que se han convertido en una herramienta importante para medir la opinión pública.

Media training y entrenamiento de equipos⁶

A partir de los debates televisados se pudo identificar la ayuda de los asesores de imagen para orientar a Santos quien, a pesar de su gran conocimiento de las cámaras, tuvo que prepararse para hablar correctamente en televisión y aprender a pronunciar un discurso sin interrupciones. Para ello, los asesores norteamericanos se encargaron de direccionarlo para los debates televisados con herramientas que le permitieran responder las preguntas rápidamente, con un buen manejo de la cámara y de sus gestos verbales y no verbales. Por su parte, Mockus solo tuvo preparación para los *spots* donde era esencial el manejo de las cámaras. No aceptó el apoyo de asesores de imagen para preparar los debates, por lo que en algunos de ellos el candidato fue muy impreciso en sus respuestas y demostró inseguridad.

Por otra parte, la campaña de Santos, por su amplia estructura, necesitó de directrices que permitieran coordinar la estrategia en todo el país, por lo que se capacitó a los gerentes regionales de campaña, quienes a su vez prepararon a su grupo. En la campaña de Mockus no se realizó una preparación de los grupos de trabajo, evidenciando la informalidad de la campaña que se fundamentó en la voluntad de trabajo de los grupos de cada región.

f) El uso de las nuevas tecnologías

En la campaña presidencial de 2010 en Colombia aparece el uso de diferentes tecnologías de la información con la implementación de las redes sociales, Facebook y Twitter. El Partido Verde comenzó una campaña muy fuerte en Internet y logró consolidar a Mockus con 44.084 seguidores en Twitter y más de 681.146 en Facebook. Lo anterior obligó a Santos a lanzar una agresiva campaña por Internet para cautivar el entusiasmo

6. *Media training* se refiere a un recurso popularizado en las campañas estadounidenses en el que los políticos reciben entrenamiento para enfrentar a los medios de comunicación en aspectos como: pronunciamiento sobre un tema específico, en los *spots* electorales o la preparación para debates o entrevistas (Rocha, 2007: 186).

juvenil llegando a tener más de 180.000 *fans* en Facebook. Por otra parte, las bases de datos en ambas campañas fueron utilizadas para la distribución vía *mail*, *telemarketing*, entre otras técnicas de información directa y constante para difundir la propuesta de campaña.

De los indicadores de la dimensión organizativa analizados anteriormente, se puede concluir que la campaña de Santos tiene un alto nivel de profesionalización en esta dimensión, con un indicador de 1.8, mientras que la campaña de Mockus tiene un nivel medio de profesionalización, con un indicador de 1.0. Los resultados son consistentes dado que, como se señaló anteriormente, la campaña de Santos tenía el equipo de campaña mejor preparado, con más experiencia y conocimiento en materia programática. En tanto, la campaña de Mockus tuvo problemas en la organización de la campaña, pues fue difícil la coordinación de los grupos de trabajo.

TABLA 5.

NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE COLOMBIA EN 2010

Dimensión	Indicador	Mockus	Santos
Dimensión organizativa	Centralización del comando	1	2
	Presencia de consultores externos en áreas de comando	0	2
	Planificación	1	2
	Fuente de financiación	1	2
	Uso de sondeos, encuestas y grupos focales	2	2
	<i>Media training</i> y entrenamiento de equipo	0	2
	Páginas webs interactivas	2	1
	Uso de <i>e-mail</i> para enviar noticias y para contactos con votantes	2	2
	Sofisticados sistemas internos de comunicación: intranet	0	0
	Uso de nuevos recursos como sms	0	2
	Banco de datos informatizados	2	2
	Uso de tele <i>marketing</i>	1	2
Nivel de Profesionalización Dimensión Organizativa		1,0	1,8

Fuente: elaboración propia.

Dimensión comunicativa

En el caso colombiano, la TV a color es fundamental en la profesionalización de las campañas presidenciales, pues es el medio de comunicación con mayor audiencia en el país. Según el DANE y la Comisión Nacional de Televisión de Colombia, más del 91% de los hogares colombianos tienen televisión a color y se calcula que ocho de diez colombianos

tienen acceso a la televisión de pago. Por lo anterior, cuando se habla de la dimensión comunicativa se hace referencia solo a los *spots* de TV que se realizaron durante la campaña de ambos candidatos.

a) Mensajes personalizados

En el enfoque de los mensajes electorales, los personalizados se caracterizan por tener una preponderancia del candidato sobre el partido. En el caso de la campaña de Santos, se observa que el 54,5% de los *spots* sueltos y 88,9% de los *spots* en bloques analizados destacan la importancia del candidato sobre el partido político, personalismo que se profundiza con la seguidilla de *spots* cortos que conformaron la primera parte de la campaña y la segunda que tuvo el direccionamiento de J. J. Rendón. La campaña de Santos fundamentó su estrategia mediática en *spots* personalistas que buscaron potenciar la imagen de Santos apoyándose en la persona del expresidente Álvaro Uribe Vélez⁷. Los *spots* que fueron dirigidos al partido tuvieron la pretensión de fortalecer la marca del Partido de la U, como estrategia para acercar a Santos con Álvaro Uribe Vélez mediante la institución que los agremia.

TABLA 6.

PERSONALIZACIÓN VS. PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS SPOTS SUELTOS Y SPOTS EN BLOQUES DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Persona		Partido político		Gobierno		Ideología		Otros/Mixto		Total
	Nº <i>spots</i> sueltos	%	Nº <i>spots</i> sueltos	%	Nº <i>spots</i> sueltos	%	Nº <i>spots</i> sueltos	%	Nº <i>spots</i> sueltos	%	
Santos	12	54,5%	5	22,7%	2	9,1%	0	0,0%	3	13,6%	22
Mockus	11	84,6%	0	0,0%	1	7,7%	1	7,7%	0	0,0%	13
Total	23	65,7%	5	14,3%	3	8,6%	1	2,9%	3	8,6%	35

Campaña	Persona		Partido político		Gobierno		Ideología		Otros/Mixto		Total
	Nº <i>spots</i> en bloque	%	Nº <i>spots</i> en bloque	%	Nº <i>spots</i> en bloque	%	Nº <i>spots</i> en bloque	%	Nº <i>spots</i> en bloque	%	
Santos	8	88,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	11,1%	9
Mockus	9	75,0%	1	8,3%	0	0,0%	0	0,0%	2	16,7%	12
Total	17	81,0%	1	4,8%	0	0,0%	0	0,0%	3	14,3%	21

Fuente: elaboración propia.

7. Un ejemplo de estos *spots* que se emitieron por televisión es: “Como sabemos que él (Álvaro Uribe) no puede hablar, nosotros sí podemos hablar por él: diría trabajar y trabajar. Para que no se pierda el trabajo que hizo durante ocho años: mantener las oportunidades de trabajo en un ambiente de paz y de seguridad. Una persona que nos diera la posibilidad de tener un país donde se pueda invertir. Ahora debemos trabajar en empleo, trabajar. Hay que seguir avanzando; o sea, toca votar por el mejor, por Santos. Todos sentimos lo que él siente. Unidos con Juan Manuel, presidente”

En la campaña de Mockus también se resalta la importancia del candidato sobre el partido, dado que en un 84,6% de los *spots* sueltos y en el 75% de los *spots* en bloques se expone un mensaje personalizado. La campaña de Mockus, en contraste con la campaña de Santos, quiso revelar la transparencia del candidato para diferenciarlo de la clase política tradicional, destacando sus temas prioritarios como la educación y el buen manejo de los recursos públicos.

b) Mensajes enfocados en la imagen y profundización sobre los asuntos enfocados en los mensajes

En este apartado se hace referencia a los mensajes electorales que se enfatizan en la imagen del candidato sobre los temas mismos que van a formar parte de las propuestas de campaña. En la campaña de Santos, el 40,9% de los *spots* sueltos y el 44,4% de los *spots* en bloques tienen mayor inclinación por la imagen del candidato con mensajes de poco contenido, pero en los que la emotividad y la fuerza en las palabras mesiánicas refuerzan la imagen pública. De otro lado, en el 50% de los *spots* sueltos y en el 33,3% de los *spots* en bloques solo se nombra algún tema programático como parte de su composición sin mayor profundización.

TABLA 7.

IMAGEN *VS.* PROGRAMA DE GOBIERNO EN LOS *SPOTS* SUELTOS Y LOS *SPOTS* EN BLOQUES DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Spots sueltos						Total
	Candidato	%	Programa de Gobierno	%	Otros	%	
Santos	9	40,9%	11	50,0%	2	9,1%	22
Mockus	11	84,6%	2	15,4%	0	0,0%	13
Total	20	57,1%	13	37,1%	2	5,7%	35

Campaña	Spots en bloques						Total
	Candidato	%	Programa de Gobierno	%	Otros	%	
Santos	4	44,4%	3	33,3%	2	22,2%	9
Mockus	5	41,7%	5	41,7%	2	16,7%	12
Total	9	42,9%	8	38,1%	4	19,0%	21

Fuente: elaboración propia.

En la campaña de Mockus, el 84,6% de los *spots* sueltos y el 41,7% de los *spots* en bloques resaltan la imagen del candidato. En tanto, el 15,4% de los *spots* sueltos y 41,7% de los *spots* en bloques destacan el plan de gobierno y el partido político. Los resultados son consistentes dado que en esta campaña es la imagen del candidato la que jalona la de

su partido político. La campaña de Mockus se diferenció de la de Santos, en tanto aquella concentró sus mensajes en la explicación paso a paso del programa de gobierno, en dar respuesta a los ataques de la campaña rival y en los que fue evidente el empleo de la imagen del candidato como líder social, político y con autoridad para tratar temas como el civismo y el problema de la corrupción; mientras, en la campaña de Santos, sus *spots* se caracterizan por tener propuestas sueltas del programa de gobierno y buscan resaltar las bondades del gobierno anterior.

c) Nacionalización de los enfoques de mensajes

Para Norris (2004), en Rocha (2007), los discursos de campaña evolucionan de los temas y apelaciones locales de la fase premoderna a los enfoques nacionales de la etapa moderna. Dicho enfoque, se basa en la construcción emocional del mensaje a partir de los códigos culturales y de identidad nacional que generan en la opinión pública un reconocimiento de la coyuntura nacional, separándola de la cultura y la identidad subnacional. En Colombia, estos son los imaginarios de la paz, la belleza y biodiversidad del territorio, el conflicto armado y los conflictos limítrofes con Venezuela y Nicaragua.

En la campaña de Santos, el 93,5% de los *spots* sueltos y en bloque fueron nacionales, enfocados en temas de seguridad y empleo, y el 6,5% fueron regionales, empleados para anunciar la llegada del candidato a una región determinada. Del mismo modo, la campaña de Mockus concentró el 96% de los *spots* sueltos y en bloque para abordar problemas coyunturales a nivel nacional y solo el 4% de los *spots* utilizaron el folclore regional para identificar, por medio de canciones, la imagen del candidato o resaltar la labor de Mockus en las dos ciudades más importantes del país (Bogotá y Medellín, respectivamente).

TABLA 8.

ENFOQUE GEOGRÁFICO EN LOS SPOTS SUELTOS Y LOS SPOTS EN BLOQUE DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE 2010

Campaña	Nacional		Regional		Total
	Nº <i>spots</i>	%	Nº <i>spots</i>	%	
Santos	29	93,5%	2	6,5%	31
Mockus	24	96,0%	1	4,0%	25
Total	53	94,6%	3	5,4%	56

Fuente: elaboración propia.

d) Segmentación de mensajes

El objetivo de este tipo de *spots* es buscar una comunicación más clara y dirigida hacia determinados grupos electorales y de interés a partir de la segmentación de públicos. En

la campaña de Santos, el 93,5% de los *spots* no tenían un mensaje segmentado y el 6,5% estaban fraccionados para impactar al elector joven, que en Colombia, es muy reacio a votar. En la campaña de Mockus, el 96% de los *spots* no tenía un mensaje dirigido y el 4% segmentaba los mensajes con el objetivo de establecer una comunicación con grupos específicos como los opositores y los grupos al margen de la ley .

TABLA 9.

SEGMENTACIÓN DE LOS MENSAJES DE LOS SPOTS SUELTOS Y DE LOS SPOTS EN BLOQUE DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Clara		Ausente		Total
	Nº <i>spots</i>	%	Nº <i>spots</i>	%	
Santos	2	6,5%	29	93,5%	31
Mockus	1	4,0%	24	96,0%	25
Total	3	5,4%	53	94,6%	56

Fuente: elaboración propia.

e) Uso de tono emocional en los mensajes electorales

En el caso colombiano es fundamental generar emociones como estrategia política. El miedo⁸, los mitos, el nacionalismo y la diversidad cultural son fundamentales para captar la atención del elector colombiano. En la campaña de Santos el 64,5% de los *spots* sueltos y en bloque emplearon un tono emotivo, buscando resaltar las bondades del candidato y del partido bajo la imagen del expresidente Álvaro Uribe, mientras el 35,5% de los *spots* sueltos y en bloque fueron racionales, con la pretensión de desglosar el programa de gobierno con un final en el que se mostraba el eslogan del candidato de una manera emotiva. Por su parte, en la campaña de Mockus, dado que los jóvenes fueron los protagonistas de todas las propuestas de los *spots*, el 60% de los *spots* sueltos y en bloque emplearon el tono emocional para invitar a votar, recordar la crueldad de la guerra en el país e incentivar el cambio de rumbo en el poder político.

8. Uno de los *spots* de televisión de Santos que evidencia este sentimiento es: “Yo no quiero volver a sentir ese miedo, no quiero preguntarme si escuché un trueno o una bomba, no quiero preguntarme si el cilindro de gas que va en ese camión es para cocinar o para hacer un atentado, si eso es un carro viejo o un carro bomba, no quiero salir a pasear con mi familia y preguntarme si ese retén es del ejército o de la guerrilla, si el trancón es por un accidente o por una pesca milagrosa. Yo no quiero volver a ese miedo ¡no quiero! No quiero que vuelvan a aumentar los índices de secuestro, que por miedo no vuelvan al país los inversionistas o los artistas, ni los eventos internacionales. Que nos quedemos sin clientes, que cierren negocios y ¿usted? De eso se trata esta decisión, de tomar el riesgo de echar para atrás o de seguir avanzando, porque sin seguridad no puede haber prosperidad ¡Partido de la U!”.

TABLA 10.

TONO EMOCIONAL DE LOS MENSAJES EN LOS SPOTS SUELTOS Y EN LOS SPOTS EN BLOQUE DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Emocional		Racional		Total
	Nº spots	%	Nº spots	%	
Santos	20	64,5%	11	35,5%	31
Mockus	15	60,0%	10	40,0%	25
Total	35	62,5%	21	37,5%	56

Fuente: elaboración propia.

f) Uso de abordaje simbólico en los mensajes

Cuando se habla del abordaje simbólico en los mensajes del *spot* se busca determinar los tipos de discursos que están cargados de mitos, semblanzas y reconocimientos del caudillo que, en América Latina, es muy común por el origen colonialista y la descolonización.

En la campaña de Santos se puede observar que el 41,9% de sus *spots* son simbólicos y tienen la pretensión de resaltar el liderazgo y la templanza de las ideas de gobierno anterior, la victoria de la guerra contra las FARC y la tranquilidad que actualmente tienen los colombianos de salir a las calles. En tanto, el 58,1% de los *spots* explican el programa de gobierno y destacan al candidato. De otro lado, en la campaña de Mockus, el 56% de los *spots* son simbólicos y se fundamentan en el ideal filosófico, planteando la doctrina del buen ciudadano, la responsabilidad del manejo de los recursos públicos, la convivencia ciudadana y el respeto literal a la Constitución política de 1991. Se evidencia además que el 44% de los *spots* son concretos y en ellos se explica de manera detallada su propuesta de gobierno.

TABLA 11.

ABORDAJE SIMBÓLICO DE LOS MENSAJES EN LOS SPOTS SUELTOS Y EN LOS SPOTS EN BLOQUES EN LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Concreto		Simbólico		Total
	Nº spots	%	Nº spots	%	
Santos	18	58,1%	13	41,9%	31
Mockus	11	44,0%	14	56,0%	25
Total	29	51,8%	27	48,2%	56

Fuente: elaboración propia.

g) Sofisticación de los efectos técnicos

Una campaña se puede considerar profesional cuando se manifiesta el uso de recursos tecnológicos de última generación que se convierten en *spots* muy sofisticados, con efectos y procesos realizados con equipos de edición y computadores que logran producir impacto en el electorado. En la campaña de Santos, el 29% de los *spots* son sofisticados y el 29% de los *spots* son medianamente sofisticados, considerados sencillos y que buscan el acercamiento y la familiaridad del candidato con todos los electores mediante el protagonismo de ellos mismos. Finalmente, el 41,9% de los *spots* son simples y planos, y cuyo objetivo era informar sobre el día de la elección o identificar el partido político de Santos.

En la campaña de Mockus se evidencia un uso parcial de técnicas sofisticadas en la producción de los *spots*. En efecto, en la tabla 12 se evidencia que el 32% de los *spots* sueltos y en bloque son considerados sofisticados, en tanto exhiben el empleo de técnicas de diseño, por medio de *software*, para darle movimiento al logo del partido, resaltar el color verde y cambiar la tonalidad de la letra en las viñetas. También se encuentran *spots* con vídeos musicales en los que el uso de edición, cámara lenta e imágenes en diferentes posiciones, le proporciona vida a la composición de la producción. De otro lado, el 29% de los *spots* sueltos y en bloque tienen sofisticación mediana, en los que se visualiza un poco de producción con ayuda tecnológica, específicamente para darle movimiento a las viñetas al inicio y al final de los vídeos. Finalmente, el 56% de los *spots* sueltos y en bloque son simples y se basan en mostrar la imagen del candidato, detallar su propuesta de gobierno y defenderse de los ataques de su contrincante, estos *spots* se caracterizan por ser un diálogo directo entre el candidato y los televidentes.

TABLA 12.

SOFISTICACIÓN TÉCNICA DE LOS SPOTS SUELTOS Y LOS SPOTS EN BLOQUE DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Sofisticado		Mediano		Simple		Total
	Nº <i>spots</i>	%	Nº <i>spots</i>	%	Nº <i>spots</i>	%	
Santos	9	29,0%	9	29,0%	13	41,9%	31
Mockus	8	32,0%	3	12,0%	14	56,0%	25
Total	17	30,4%	12	21,4%	27	48,2%	56

Fuente: elaboración propia.

h) Efectos con intención cognitiva

Los efectos cognitivos están relacionados con la sofisticación técnica de los mensajes en aspectos como imágenes en cámara lenta y la quiebra del ritmo natural de las imágenes, que generan sensaciones en el espectador y que pueden llevar a que este realice una lectura

particular de los anuncios electorales (Rocha, 2007: 244). Dicha categoría se mide a partir de la observación técnica de los *spot* y sofisticación técnica de los mensajes, donde cada elemento influye en el contenido del *spot* a partir de los siguientes valores:

- El uso de unos colores determinados en el *spot* buscando reforzar determinado posicionamiento que quiebre la imagen, mostrando lo que se quiera expresar del candidato y su propuesta.
- Ruptura del ritmo natural de las imágenes del *spot* para establecer un nuevo código de lectura respecto a lo que con antelación podría mostrar el *spot*.
- La emoción lenta “*slow emotion*” que ayuda a construir emociones y la edición fragmentada del mensaje en el *spot*. Un ejemplo de esto es el dramatismo y la felicidad, entre otras opciones.

Como se evidencia en la Tabla 13, la campaña de Santos tuvo un 61,3% de los *spots* sueltos y en bloque con efectos cognitivos y un 38,7% con efectos normales que no tenían necesariamente técnicas de producción, pues en Colombia la naturalidad es importante para cautivar al electorado. Por su parte, en la campaña de Mockus, el 48% de los *spots* sueltos y en bloques son alterados, buscando persuadir a los electores mediante el recuerdo de problemas como la corrupción y la violencia, con efectos que generan sensaciones como los sonidos agudos, cámara lenta y tonos tristes o de alerta, que captan la atención de los televidentes. En tanto, el 52% de los *spots* sueltos y en bloque son producidos de manera convencional con varios planos e imágenes que proyectan las ideas del candidato y las de sus seguidores.

TABLA 13.

EFFECTOS COGNITIVOS EN LOS *SPOTS* SUELTOS Y LOS *SPOTS* EN BLOQUE DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	Alterado		Normal		Total
	Nº <i>spots</i>	%	Nº <i>spots</i>	%	
Santos	19	61,3%	12	38,7%	31
Mockus	12	48,0%	13	52,0%	25
Total	31	55,4%	25	44,6%	56

Fuente: elaboración propia.

i) Objetividad:

De acuerdo con Rocha (2007), la objetividad es importante dentro de las campañas electorales. Es preponderante en una campaña profesional utilizar mensajes concretos y propuestas claras que logren cautivar al elector y generen una relación directa con él.

En particular, en la campaña de Santos (tabla 14), el 71,3% de los *spots* sueltos y 19,4% de los *spots* en bloques son concretos y buscan divulgar una sola propuesta. En tanto, el 9,7% de los *spots* en bloques se caracterizan por describir dos o más propuestas. De otro lado, en la campaña de Mockus (tabla 14) los *spots* se fundamentan en la propuesta de responsabilidad con el dinero público, con la lucha contra la corrupción, con la educación y el compromiso ciudadano. Para ello, el 28% de los *spots* sueltos y el 40% de los *spots* en bloques se caracterizan por su objetividad, comunicando las ideas del candidato y su visión filosófica. Mientras, el 24% de los *spots* sueltos y 8% de los *spots* en bloques responden a las polémicas generadas por su adversario y potencian la imagen del candidato y el partido, abordando más de una idea en su mensaje.

TABLA 14.
OBJETIVIDAD EN LOS SPOTS SUeltOS Y LOS SPOTS EN BLOQUE DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES EN 2010

Campaña	1 Idea				> 1 Idea				Total
	Nº <i>spots</i> sueltos	%	Nº <i>spots</i> en bloque	%	Nº <i>spots</i> sueltos	%	Nº <i>spots</i> en bloque	%	
Santos	22	71,0%	6	19,4%	0	0,0%	3	9,7%	31
Mockus	7	28,0%	10	40,0%	6	24,0%	2	8,0%	25
Total	29	51,8%	16	28,6%	6	10,7%	5	8,9%	56

Fuente: elaboración propia.

De los indicadores de la dimensión comunicativa analizados anteriormente, se puede concluir que la campaña de Santos tiene un nivel medio de profesionalización en esta dimensión, con un indicador de 1,3, mientras que la campaña de Mockus tiene un nivel alto de profesionalización en la dimensión comunicativa, con un indicador de 1,4 (tabla 15). Los resultados son coherentes, toda vez que la campaña de Mockus, a pesar de no contar con asesores de imagen, estuvo fundamentada en el uso intensivo de *spots* personalizados, cargados de creatividad y tecnología y el uso de líderes de opinión que dieron mucho que hablar tanto en los telediarios como en las redes sociales. Por su parte, en la campaña de Santos se alternó la imagen del candidato con la marca del partido y la reputación del expresidente Álvaro Uribe Vélez.

TABLA 15.

NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE COLOMBIA EN 2010

Dimensión	Indicador	Mockus	Santos
Dimensión comunicativa	Mensajes personalizados	2	2
	Mensajes enfocados en la imagen	2	1
	Profundización sobre los asuntos enfocados en los mensajes	2	1
	Nacionalización de los enfoques de los mensajes	2	2
	Segmentación de los mensajes	0	0
	Uso de abordaje simbólico	1	1
	Uso de tono emocional en los mensajes electorales	2	2
	Sofisticación de los efectos técnicos	1	1
	Efectos con intención cognitiva	1	2
	Objetividad	2	2
	Uso de propaganda negativa ²	0	0
Profesionalización comunicativa		1,4	1,3

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Este artículo pretendía evidenciar el nivel de profesionalización de las campañas electorales en Colombia a partir del estudio de la campaña presidencial de 2010 de los candidatos Juan Manuel Santos y Antanas Mockus, como ejemplo de los cambios sustanciales que ha tenido la forma de hacer política en Colombia. Del análisis del escenario de los procesos electorales en Colombia y de la aplicación del modelo de Rocha (2007) se puede concluir, a partir de la tabla 16, que la campaña de Santos tiene un nivel alto de profesionalización, con un indicador (P) de 1,5. Ello se explica por la estructura de su organización, lo que permite inferir que esta campaña no necesariamente precisó de la parte comunicativa para configurar una campaña profesional y lograr un resultado favorable en la contienda electoral. Por su parte, la campaña de Mockus tiene un nivel medio de profesionalización, con un indicador (P) de 1,2, que es el resultado de su estrategia comunicativa, fundamentada en las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Respecto a la dimensión organizativa, se pudo descubrir que las campañas están experimentando transformaciones en la estructura de su organización, especialmente a partir de la vinculación de expertos en el tema electoral que se combinan con los militantes políticos tradicionales y sus seguidores. En efecto, la intervención de asesores norteamericanos, que implementaron fórmulas que en un principio obviaban las particularidades de la situación local, sentó las bases para la formación de asesores nacionales

y para el cambio del modo de hacer las campañas, lo que se evidencia en la campaña de Santos de 2010.

TABLA 16.

NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES DE COLOMBIA EN 2010

Nivel de profesionalización	Mockus	Santos
P. Organizativa	1,0	1,8
P. Comunicativa	1,4	1,3
P. Campaña	1,2	1,5

Fuente: elaboración propia.

De otro lado, si bien el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información se identificó en ambas campañas, siendo más intensivo en la de Mockus, es claro que su uso aún no es prioritario. La televisión y la radio son la base fundamental de la difusión de los mensajes y de las campañas presidenciales en el país, unido a tradicionales estrategias de recolección del votante por medio de las listas de datos y las redes de simpatizantes, los activistas motivados por intereses personales y las diferentes formas tradicionales de movilización. Fiestas, reuniones masivas y la conexión directa con los electores de cada región hacen que la realidad electoral de Colombia sea un claro ejemplo de hibridación, en el que se reconoce que las maquinarias políticas siguen dirigiendo el voto de muchos ciudadanos en el país, que los grupos de interés económicos ejercen control en los medios de comunicación y que la opinión pública interfiere en la elección de los gobernantes del país.

De lo anterior puede concluirse que en las prácticas de campaña se encuentran evidencias de algún grado de profesionalización pero hay que tener en cuenta que el grado de profesionalización depende de las diferentes regulaciones del Estado, de las creencias y visiones de las culturas que se pueden encontrar en un país como Colombia.

Para el entorno de los estudios sobre las campañas electorales y la profesionalización, esta investigación es una puerta a futuras investigaciones y a la ampliación de este tema en el caso colombiano, donde no se ha indagado suficientemente sobre el impacto del uso de las herramientas de profesionalización sobre los resultados de las contiendas electorales.

Referencias

- Acosta, Gladys y Luis Ramírez. 2005. *Estudios del discurso en Colombia*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Arterton, Christopher. 1987. *Las estrategias informativas de las campañas presidenciales. La política de los medios de información*. México: Ed. Publigráficos.

- Barreto, Omar. 2007. *Derecho electoral colombiano: la actuación administrativa*. Bogotá: Universidad del Rosario/ Grupo Editorial Ibáñez.
- Beccassino, Ángel. 2003. *El precio del poder. Cómo se vende la imagen de un político*. Argentina: Editorial Aguilar.
- Beccassino, Ángel. 2008. *La nueva política El entorno y la comunicación electoral*. Argentina: Editorial Grijalbo.
- Bermeo, William. 2008. "Ideología y argumentación: Análisis crítico del discurso", *Revista Praxis Filosófica*, 27: 147-171.
- Canel, María José. 2006. *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Segunda edición. Madrid: Tecnos.
- Carvajal, Alejandro. 2007. "El discurso, el poder y el arte de gobernar: consideraciones teórico - prácticas para el análisis del discurso jurídico-político", *Revista Criterio Jurídico*, 7: 107-124.
- Castells, Manuel. 2009. *Comunicación y Poder*. Madrid: Ed Alianza.
- Consejo Nacional Electoral. 2010. Resolución 1190. Colombia. Resultados de la primera vuelta de la elección de presidente y vicepresidente 2010-2014.
- Cotarelo, Ramón. 2010. *La política en la era de internet*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cotteret, Jean Marie. 1997. *La comunicación política. Gobernantes y Gobernados*. Buenos Aires: Librería el Ateneo.
- Crespo, Ismael, Antonio Garrido y Mario Riorda. 2008. *La conquista del Poder. Elecciones y Campañas presidenciales en América Latina*. Buenos Aires: La Crujia.
- Dahdah, Said. 2004. "Mirando al mundo desde las ventanas de un edificio: la comunicación política y sus propuestas teóricas", *Revista Politeia*, 32-33: 3-40.
- Deas, Malcolm. 1973. "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia". *Revista de Occidente*. Tomo XLIII.
- Duarte, Jesús. 2003. *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Farrell, David. 1996. "Campaign Strategies and Tactics". En: Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ferrari, Gustavo. 1997. *Las campañas electorales en América Latina: nuevas tecnologías y viejas tradiciones*. Contribuciones XIV. Buenos Aires: CIEDLA.
- Freidenberg, Flavia. 2010. "Campañas Electorales y Democracia". Documento en elaboración. Universidad de Salamanca.
- Gibson, Rachel y Andrea Römmele, 2001. "Changing Campaign Communication. A party-centered theory of professionalized campaigning", *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 6 (4): 31-43.
- Gibson, Rachel y Andrea Römmele, 2009. "Measuring the professionalization of political campaigning", *Party Politics*, 15 (3): 265-293.
- Gosselin, André. 1998. "La comunicación Política", en Goselin Gauthier y Mouchon (comp.), *Comunicación y política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

- Guarín, Rafael. 2010. “¿Por qué ganó Juan M. Santos?”. *Periódico El Espectador*. Disponible en web: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-209549-gano-juan-m-santos> (consultado 10 de noviembre de 2011).
- Holtz-Bacha, Christina. 2002. “Professionalization of Political Communication: The Case of the 1998 SPD Campaign”, *Journal of Political Marketing*, 1 (4): 23-37.
- Ipsos Napoleón, Franco. 2010. “Mockus 38% - Santos 29%, según encuestas de Ipsos - Napoleón Franco y Mockus irían a segunda vuelta”, *Revista Semana*. 26 de abril de 2010. Disponible en web: <http://www.semana.com/actividad-politica/mockus-38-santos-29-segun-encuesta-ipsos-napoleon-franco> (consultado 10 de noviembre de 2011).
- Ipsos Napoleón, Franco. 2010. “Santos y Mockus irían a segunda vuelta”, *Revista Semana*. 15 de abril de 2010. Disponible en web: <http://www.semana.com/politica/santos-mockus-irian-segunda-vuelta-segun-gran-encuesta/137632-3.aspx>. (Consultado 10 de noviembre de 2011).
- Kavanagh, Dennis. 1995. *Election Campaigning: The New Marketing of Politics*. Oxford: Blackwell.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson y Hazel Gaudet. 1944. *The People's Choice*. New York: Columbia University Press.
- Maarek, Philippe. 1997. *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*. Barcelona: Editorial Paidós Comunicaciones.
- Mancini, Paolo. 1999. “New frontiers in political professionalism”, *Political communication*, 16 (3): 231-245.
- Mcombs, Maxwell y Dixie Evatt. 1995. “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting”, *Revista Comunicación y sociedad*, 8:7-32.
- Norris, Pippa. 2001. “¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, 4: 7-33.
- Ochoa, María. 2011. *Análisis de la estrategia de campaña presidencia del Juan Manuel Santos, desde mayo de 2009 hasta junio de 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Orosa José. 2009. *El marketing de partidos políticos. La lucha por el poder*. Barcelona: Ed Erasmus.
- Ortiguera, Manuel y Jesús Ortigueira. 2002. “Evolución e Investigación en Marketing Político”. Universidad Hispalense (Sevilla). Disponible en web: http://www.ti.usc.es/lugo-xiii-hispanolusas/pdf/06_COMERCIALIZACION/21_ortigueira_ortigueira.pdf (Consultado 17 de noviembre de 2014).
- Pasquino, Gianfranco. 1990. “Liderazgo político y comunicación política”, *Revista Psicología Política*, 1-3: 65-84.
- Pérez, Carlos. 2008. *Comunicación y marketing político. Guía práctica para ser elegido y gobernar con excelente reputación*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pinilla, Laura. 2009. *Americanización de campañas electorales en Bogotá*. Monografía. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Plasser, Fritz y Gunda Plasser. 2002. *La campaña global. Los nuevos gurúes del marketing político en acción*. Buenos Aires: Temas.

- Priess, Frank. 2000. *El marketing político y su incidencia en el éxito electoral*. Argentina: Ed Ciedla- Konrad Adenauer.
- Priess, Frank y Fernando Tuesta. 1999. *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. Argentina: Ed Ciedla- Konrad Adenauer.
- Restrepo, Bibiana, Rodolfo Restrepo y Héctor Moreno, 2005. *Incidencia de la reforma política en el sistema electoral y partidos en Colombia (Acto legislativo 01 2003)*. Medellín: Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.
- Rincón, Omar. 2008. *Los tele-presidentes: Cerca del pueblo lejos de la democracia*. Bogotá: Centro de competencia en comunicación para América Latina Friedrich Ebert Stiftung.
- Rocha, Fenelon. 2007. *La profesionalización de las campañas electorales en Brasil (1989-2006)*. Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Roll, David. 2002. *Rojo difuso, azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, David. 2010. *¿Democracias prepago?: el control de la financiación política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, Carlos. 2000. "Derecho electoral en Colombia", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2 (2): 68-119.
- Swanson, David y Paolo Manzini. 1996. *Politics, Media, and Modern Democracy: An International study of Innovations in Electoral Campaigning and their Consequences*. London/ Connecticut: Praeger series in Political Communication.

Presentado para evaluación: 24 de julio de 2014.

Aceptado para publicación: 18 de mayo de 2015.

NESTOR JULIÁN RESTREPO ECHAVARRÍA, Universidad de Medellín

njrestre@udem.edu.co

Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. comunicador social, Fundación Universitaria Luis Amigó. Especialista en Estudios Políticos con énfasis en geopolítica, Universidad EAFIT. Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca. Candidato a doctor en Política, Universidad Complutense de Madrid. Docente e investigador en la Universidad de Medellín.

Directrices e impulso de la inclusión digital desde la Unión Europea

Digital inclusion guidelines and promotion by the European Union

Adela Mesa

Universidad del País Vasco
adela.mesa@ehu.es

Pedro M. Martínez-Monje

Universidad del País Vasco
pedromanuel.martinez@ehu.es

Resumen

La inclusión digital se ha perfilado desde hace quince años en un objetivo institucional de las políticas europeas sobre la sociedad de la información para hacer frente a los riesgos que puede suponer un aumento de la brecha digital. El análisis de contenido que presentamos en este artículo de los planes y declaraciones ministeriales que configuran dichas políticas muestra un cambio en la forma de abordar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, más claramente visible cuando van asociadas al desarrollo del e-Gobierno. Tal cambio oscila entre planteamientos iniciales centrados en los beneficios sociales del acceso y el uso para la población, y planteamientos en los que tales beneficios sociales quedan supeditados al desarrollo tecnológico, principalmente mediante la extensión de conexiones de banda ancha. Este argumento queda reflejado en los documentos analizados al observar el tratamiento discursivo del acceso y uso del e-Gobierno y, especialmente, de la administración electrónica.

Palabras clave: brecha digital, e-Gobierno, administración electrónica, inclusión digital, sociedad de la información.

Abstract

Digital inclusion has emerged as an institutional objective of European policies on information society since the last fifteen years in response to the potential risk of an increase in the digital divide within the European society. Content analysis of the European Commission plans and ministerial declarations —that constitute these policies— reveals a change in the treatment of the access to and the use of Information Technology and Communication (ICT), most clearly visible when these policies are associated with the development of e-Government. The main change is from the initial approaches

focused on the social benefits of ICT access and its use to new approaches in which such social benefits are subject to technological development —mainly by extending broadband connections. This finding is especially relevant in the discussion of access to and the use of e-Government, more precisely the e-Administration services.

Keywords: digital divide, e-Government, electronic administration, digital inclusion, information society.

E-GOBIERNO Y BRECHA DIGITAL EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

La brecha digital ha sido abordada de muy diferentes maneras a lo largo de los últimos años. Como una expresión más que adquiere la desigualdad social, la brecha digital ha sido analizada en términos estadísticos poniendo de relieve la distancia entre distintos grupos de población respecto al uso de Internet. Más allá de este enfoque descriptivo, y propiciado por la necesidad de observar y comparar el desarrollo de la sociedad de la información desde una perspectiva meramente individual y agregada, es destacable el punto de vista que sitúa el problema de la brecha digital como resultado de una falta de oportunidades para poder acceder a los beneficios que ofrece la sociedad de la información, como sugiere la Comisión de la Unión Europea (CEC, 1994). En esta línea de investigación deben situarse los estudios sobre brecha digital desarrollados desde hace más de una década (Norris, 2001; OCDE, 2001a; 2001b) y, en segundo lugar, en la perspectiva de la inclusión social y, específicamente, como una de sus múltiples dimensiones: la inclusión digital (Crandall y Fisher, 2009; CEC, 2007a). Desde dicha perspectiva de la inclusión social, el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC, en adelante) formaría parte ya de los estándares que prevalecen en nuestras sociedades y estaría en estrecha relación con los derechos civiles, políticos y sociales inherentes al concepto de ciudadanía que estableciera Marshall ([1950] 1998). El problema, por tanto, al que hace referencia la exclusión digital es inherente a la acción política que permita resolver la brecha digital, ya que se trata de un problema de oportunidades de acceso a las TIC para el conjunto de la sociedad¹ y, en especial, para los grupos sociales que se encuentran en situación de pobreza y/o exclusión social.

Es por ello que la extensión e implantación de las TIC en las sociedades actuales hace necesario su acceso, inicialmente, y su uso para desarrollar una vida integrada socialmente. Entre las distintas TIC, Internet tiene el potencial para beneficiar a la sociedad en su conjunto, y facilitar la pertenencia y la participación de los individuos dentro de la sociedad como sostienen Mossberger *et al.* (2008: 1) al afirmar que la “ciudadanía digital” se define como “la capacidad para participar en la sociedad en línea”. En consecuencia, el

1. Ello es especialmente crítico en el caso de los países en desarrollo cuya situación económica en muchos casos impide a los gobiernos realizar costosas inversiones en infraestructura de telecomunicaciones, cuando las necesidades básicas de la población no están cubiertas. Sin embargo, el acceso a las TIC se observa como una oportunidad para lograr salir de la situación de pobreza (Proenza *et al.*, 2001).

acceso a las TIC y el uso de estas, especialmente Internet, constituyen los elementos clave para la integración e inclusión social y el desarrollo de una ciudadanía plena en las sociedades actuales. De este modo, los conceptos de inclusión digital y ciudadanía digital adquieren una significación especial en un contexto de extensión de las TIC ya que son la nueva antesala en el acceso en igualdad de oportunidades al mercado y en las nuevas formas de participación ciudadana. Es así que la ciudadanía digital se conforma entre “quienes usan la tecnología frecuentemente, para informarse políticamente, para cumplir con sus deberes cívicos, y usan la tecnología en el trabajo para obtener un beneficio económico” (*ibid.*). Por tanto, además de la faceta económica, un aspecto más en el que se puede encuadrar la e-ciudadanía, estaría lo que se ha denominado como e-Gobierno, concepto que abarca diversos aspectos relacionados con el uso de medios digitales, especialmente Internet, que permiten la disponibilidad de información y la provisión de servicios gubernamentales a la población (e-Administración); y que posibilitan mecanismos para la participación en la toma de decisiones en el ámbito de la política (e-participación, e-democracia o también e-gobernanza). Debe tenerse en cuenta que tal polisemia del término “e-Gobierno” conlleva lo que Yildiz (2007) ha expresado como limitaciones del concepto, tales como la vaguedad de su definición o un excesivo énfasis en la complejidad del entorno institucional y político que rodea los procesos para su desarrollo. En cualquier caso, no hay que menoscabar los efectos positivos para la participación política que el uso de Internet puede tener, entre otros, para el denominado por Norris (2001: 217) como “compromiso cívico”, que se desarrolla a través de tres dimensiones: el *conocimiento de la política* (se refiere a lo que las personas aprenden sobre los asuntos públicos); la *confianza en el sistema político* (orientación pública de apoyo al sistema político y a los actores que participan en él); y la *participación política* (se refiere a las actividades formales e informales dirigidas a influir en el gobierno y en los procesos de toma de decisiones).

Este impulso de la tecnología asociada con el compromiso cívico y el e-Gobierno en sus múltiples facetas se ve, sin embargo, limitado por la falta de accesibilidad que tiene una parte de la población a Internet y, en consecuencia, resulta un obstáculo para generar una sociedad más inclusiva social y económicamente; por tanto, e-Gobierno y e-inclusión son indisociables, como se expresa en un informe para Naciones Unidas:

“E-inclusion goes beyond e-Government. It means employing modern ICT technologies to address the issues of access-divide and promote opportunities for economic and social empowerment of all citizens” (Hafeez y Waheed, 2006: xiii).

Tal preocupación por extender a toda la población los beneficios de las TIC constituye uno de los objetivos prioritarios de la agenda política de los diferentes niveles de gobierno en todo el mundo, desde los gobiernos locales hasta los organismos internacionales. Son diversos los argumentos que interrelacionan ambas trayectorias del e-Gobierno y de la división digital, aunque relativamente pocos ejemplos explícitos de tal relación según Helbig, Gil-García y Ferro (2009). La falta de acceso a las TIC e Internet supone que

existe una parte de la población que no se beneficia de los servicios que proporciona el gobierno electrónico (OCDE, 2003: 4); pero también es cierto que, además de la brecha digital, cabe otro tipo de barreras culturales, del lado de la oferta, respecto al desarrollo del e-Gobierno (Rivera, 2006: 289-290).

La perspectiva desde la que adoptamos este análisis parte de la existencia de varias divisiones digitales: la primera, provocada por la falta de acceso a las TIC, lo cual es un problema con una dimensión internacional y nacional (Naciones Unidas, 2006; ITU, 2006; OCDE, 2001b; CEC, 2006a); la segunda dimensión de la división digital se refiere al uso de Internet ya que no todas las personas que tienen acceso son capaces de usarlo con todo su potencial (Castaño, 2008)². Cabe, por último, señalar la dimensión gubernamental de la división digital, ya que es a través de la acción política de los gobiernos como se puede llevar a cabo políticas y estrategias para la inclusión digital.

Tanto los Estados como las administraciones —en sus distintos niveles— promueven políticas y programas para lograr que las TIC sean adoptadas y reconocidas por todo el conjunto de la sociedad, evitando así la exclusión digital de una parte de la población. Esta forma de exclusión es transversal a todos los ámbitos en los que se desarrolla la ciudadanía y manifiesta un problema de oportunidades de acceso a las TIC y, más concretamente, a Internet, como sostiene la OCDE (2001a: 4 y ss.). Siendo un problema de oportunidades, el papel de los gobiernos y de los mercados es crucial para poder garantizar los mecanismos que posibiliten la inclusión digital. Así, la Declaración Ministerial de Riga (CEC, 2006a: 1) reconoce que las TIC son un

“... poderoso conductor del crecimiento y del empleo [...], contribuye a mejorar la calidad de la vida cotidiana y la participación social de los europeos, facilitando el acceso a la información, los medios de comunicación, contenido y servicios, para mejorar y hacer más flexibles las oportunidades de empleo, y para luchar contra la discriminación”.

El problema que se plantea en este proceso de inclusión digital de la población a través de los programas y estrategias que ha puesto en marcha tanto la Unión Europea como los Estados miembros es si realmente ocupan un papel primordial en su formulación y en qué medida se aborda el acceso y el uso de las TIC en relación con el desarrollo de medidas dirigidas a la extensión de la administración electrónica. Ambas cuestiones tienen relevancia desde un punto de vista científico a la vez que programático.

Dado el planteamiento expresado, este trabajo tiene como objetivo analizar el grado de implicación de la Unión Europea en el impulso de la inclusión digital; esto es, examinar

2. La variabilidad respecto al acceso de hogares a Internet en la Unión Europea es alta, por ejemplo, mientras Suecia, Finlandia y Holanda se sitúan entre un 90 y un 96% de hogares con acceso a Internet (datos de 2014), en España el acceso a Internet desde los hogares es del 74%, y la media europea es del 81%. Al igual que con el acceso, la diferencia entre países respecto al uso de Internet es notable: por ejemplo, Dinamarca cuenta con un 96% de usuarios/as de Internet, mientras que en España se reduce a un 77% en 2014 (Eurostat, 2014).

en qué términos se expresa a este respecto. Con este fin, centramos nuestro análisis en tres dimensiones: el acceso y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, por un lado, y la administración electrónica, por otro. Para ello, tomamos como objeto de estudio los Planes de Sociedad de la Información y las Declaraciones Ministeriales de Administración Electrónica y los Planes de Acción sobre Administración Electrónica (*Plan de Acción sobre Administración electrónica i2010* y *Plan de Acción Europeo sobre Administración electrónica 2011-2015*). Con los documentos señalados analizamos qué tipo de medidas se contemplan para lograr la inclusión digital en la UE y, por tanto, en sus Estados miembros. De este modo, pretendemos contribuir al debate acerca del acceso y el uso de Internet, a los servicios públicos electrónicos y, en definitiva, a poder perfilar en qué consiste la denominada *ciudadanía digital*. Esta ha de ser entendida como ciudadanía inclusiva (como una nueva dimensión del concepto de ciudadanía de Marshall, ampliando y dotando de mayor contenido el formulado originariamente) y orientada a la inclusión social.

Este artículo, además del presente apartado destinado a sentar las bases teóricas en que se sostiene, se estructura en los siguientes apartados: II) el análisis del papel de la Unión Europea como impulsora de programas conducentes a la expansión de la sociedad de la información (SI, en adelante); III) Directrices de la UE referidas a la administración electrónica); y IV) una serie de consideraciones finales a modo de conclusiones.

EL DISCURSO DE LA INCLUSIÓN DIGITAL (ACCESO Y USO) EN LOS PLANES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

La formidable y rápida extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación ha diseñado nuevos escenarios que impregnan todas las esferas sociales (Castells, 2001). La sociedad de la información, como fenómeno mundial, es fruto de dicha evolución en un mundo globalizado.

Este proceso —como se ha tratado en el apartado anterior— no es un proceso lineal ni está exento de dificultades ni de efectos adversos. En este último sentido se enmarca la cuestión central en la que se focaliza este trabajo: la inclusión digital. Esta cuestión, especialmente impulsada desde las instituciones europeas a partir del Plan *eEurope2005*, se ha convertido en nuestros días en uno de los mayores retos sociales a atajar de forma urgente.

El análisis de los Planes de Sociedad de la Información y de las Iniciativas de Administración Electrónica en la Unión Europea ha sido un tema ampliamente abordado desde distintas ópticas (Criado, 2009; Alabau, 2004; Criado, 2007), muchas de ellas no carentes de cierta controversia acerca del papel de la Unión Europea en este ámbito (Criado, 2009:139). La UE realmente ha jugado un papel tractor muy destacado como ente supraestatal en el ejercicio de autoridad e influencia entre los países miembros (Morata, 1998) con el fin de impulsar y promover determinadas políticas en lo referente a la sociedad de la

información y la implantación de la administración electrónica (Mesa y Martínez-Monje, 2012). Analizar el proceso seguido es de gran interés para poder entender cómo se ha abordado la preocupación generalizada por lograr los máximos beneficios de las TIC acompañada con su alcance a la generalidad de la población.

Resulta pertinente, por tanto, preguntarse acerca de cuál ha sido la estrategia de la UE respecto a la inclusión digital en los diferentes Planes de Sociedad de la Información. Esto es, analizaremos las referencias al acceso y el uso de las TIC en dichos documentos y cómo se conjuga con un aumento en la utilización de la e-Administración.

Mediante la aplicación de la técnica de análisis de contenido hemos podido ver en qué medida se atiende o no a estas cuestiones (acceso y uso) en los diferentes planes tanto de forma directa (empleando los mismos términos) como de forma indirecta, identificando una serie de *ítems* que podemos asociar bien al acceso o bien al uso³. Nuestro interés en esta fase se centra en localizar y valorar en qué términos aparecen estos *ítems* en los diferentes planes y tratar de explicar la evolución que a ese respecto se da a lo largo del tiempo. Finalmente, interesa contrastar las medidas de sociedad de la información y de e-Administración.

TABLA 1.

RELACIÓN DE PLANES DE SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE LA UE

Año de aprobación	Plan/iniciativa	Descriptor
1999	Iniciativa eEurope	Una sociedad de la información para todos
2000	eEurope 2002	Una sociedad de la información para todos
2002	eEurope2005	Una sociedad de la información para todos
2005	Estrategia i2010	Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo
2010	Agenda Digital Europea (dentro de la estrategia Europa 2020)	Una agenda digital para Europa

Fuente: elaboración propia.

A comienzos de la década de 2000 las autoridades europeas son conscientes de un cierto déficit de gobernanza. La Comisión —renovada en 1999— inicia la tarea de poner en marcha proyectos que, de alguna manera, coloquen a Europa en la primera línea de la economía mundial. Entre otras medidas —por esas fechas comienza a fraguarse lo que luego nacería como Constitución Europea en 2003, concedora de la situación de desafección

3. Las unidades de análisis establecidas en este análisis de contenido en relación con el “acceso” han sido: acceso, tecnologías (de la información y de la comunicación) o TIC, banda (ancha), telecentros /puntos de acceso electrónico y recursos. En lo que respecta al “uso”: uso, brecha (digital), ciudadanía (digital) o ciudadanos, derechos, inclusión (digital), exclusión (digital), desarrollo, alfabetización (digital) y programas.

generalizada (Hecló, 2010) y hacia las instituciones comunitarias en particular⁴— la Comisión encargó un informe que vio la luz como “Libro blanco de la gobernanza europea” (CEC, 2001a). Como resultado, en el informe se señalan una serie de principios que van a guiar las políticas de la UE en la nueva década recientemente estrenada. Estos son: mayor apertura, participación, mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados y aplicar los principios de la buena gobernanza (eficacia, competencia, transparencia, responsabilidad y coherencia entre las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas). Estos principios, que en esencia pretendían un mejor gobierno y revitalizar la confianza ciudadana en las instituciones políticas, van a estar contenidos en las diferentes iniciativas de la UE (tanto de sociedad de la información como de administración electrónica). La Unión Europea ha desempeñado un papel impulsor fundamental para el desarrollo de la sociedad de la información y del gobierno electrónico entre los países miembros. Para ello, se han lanzado programas ambiciosos marcando los horizontes deseables a ese respecto en diferentes momentos (Criado, 2009). Tal es el caso de los documentos señalados, dentro de los cuales —a efectos analíticos— distinguiremos entre acceso y uso de las TIC en relación a la inclusión digital.

El ‘acceso’ a las TIC en el discurso de los Planes Europeos sobre Sociedad de la Información

Todos los Planes de Sociedad de la Información recogen referencias al acceso a las TIC, principalmente en el *eEurope2002* (aprobado en 2000) y en la *Agenda Digital Europea* (aprobada en 2010) —con la excepción del Plan de Acción i2010, que alude a la expresión “acceso” en una única ocasión—.

El análisis realizado muestra las directrices que se señalan en un inicio: un acceso a las TIC seguro, barato y al alcance de colectivos como jóvenes, escolares y profesores (*eEurope2000*). Posteriormente, el plan *eEurope 2002* y el *eEurope2005* ponen el énfasis en que el acceso sea más rápido y más barato. En el *eEurope2002* aparecen referencias a la administración en línea y a potenciar los accesos multimedia, el establecimiento de puntos de acceso electrónico, la utilización de tarjetas inteligentes y referencias a la seguridad. En el *eEurope2005* se hace referencia a modificar la legislación para garantizar el funcionamiento de los nuevos servicios, plataformas abiertas y acceso a las TIC en la enseñanza y en el ámbito sanitario (ámbitos destacados). Finalmente, las prioridades se sitúan en el acceso rápido y ultrarrápido (inalámbricas), el acceso a los servicios públicos y a los contenidos culturales, la reutilización de la información y redes de próxima generación (ADE).

4. Otros organismos Internacionales como la OCDE o la ONU también se expresan en los mismos términos: búsqueda de la mejora de la gobernanza y de la gobernabilidad y, en definitiva, de la calidad de vida que ligan inexorablemente al desarrollo de las TIC (OCDE, 2003; Naciones Unidas, 2004, etc.).

En resumen, desde el planteamiento inicial de asegurar un mínimo acceso —al menos en el ámbito de la enseñanza (jóvenes y mundo educativo)— a una tendencia a planes más dirigidos a abaratar dicho acceso (*eEurope2002*) y, más recientemente, a aportar por nuevas plataformas, acceso abierto (*eEurope2005*) y acceso ultrarrápido (*Agenda Digital Europea*).

Las referencias a las tecnologías de la información y de la comunicación —o en su caso, a las TIC— son también bastante frecuentes en los distintos planes. La tónica general en todos los casos es considerar a las TIC como motor de crecimiento económico y el empleo. Pero mientras en los primeros planes destaca el interés en librar los obstáculos a dicho desarrollo, en la *Agenda Digital Europea* (ADE) —la única en la que se emplea la expresión TICs— se relata el gran potencial de las TIC para afrontar los grandes retos a los que la Unión Europea y sus Estados miembros deben hacer frente, como el cambio climático, el envejecimiento de la población, los costes sanitarios, la integración de todas las personas, etc. Esto es, las TIC en cuanto a lo que suponen de mejora para el acceso y el uso de los servicios públicos electrónicos. En los sucesivos documentos, las referencias al acceso de la administración electrónica y a solventar las cuestiones que atañen a la interoperabilidad cada vez tienen mayor presencia.

La banda ancha adquiere un papel preeminente entre los factores que posibilitan el acceso a las TIC. Si en un inicio los planes ponían el acento en la seguridad y el acceso mediante medios diferentes al PC y a precios competitivos (*eEurope2005*), en la *Agenda Digital Europea* (ADE) lo que se subraya es la conexión a través de banda ancha rápida y ultrarrápida y la promoción mediante financiación privada e impulsando buenas prácticas desde la UE. Además, la ADE asocia la extensión de la banda ancha al fomento de la inclusión social, destacando a este respecto del resto de los planes.

La necesidad de telecentros o de puntos de acceso electrónico para todos (denominados, PAPI-s) se va manifestando desde los primeros planes. Sin embargo, es en el *eEuropa2005* cuando se concreta y se expresa que es necesario que todos los ciudadanos tengan acceso en línea a la información de la administración pública.

En cuanto a los recursos para facilitar el acceso a las TIC, en un inicio se subraya la necesidad de promover los recursos multimedia, fundamentalmente en el ámbito educativo y en la nueva economía financiera. Posteriormente, se insta a la cooperación público-privada para cumplir con las prioridades estratégicas en términos de implantación de las TIC y en la ADE se expresa el interés en la reutilización de los recursos de información y la armonización de recursos para servicios comerciales (con el horizonte de un mercado único digital dinámico).

En resumen, en términos de acceso, en los inicios la preocupación se sitúa en la propia expansión de las TIC (abaratar el acceso) y que llegue a sectores estratégicos como la enseñanza y la sanidad. En la mitad del periodo, se destaca la importancia de una administración electrónica al alcance de todos los ciudadanos (mayores, discapacitados, etc.), la extensión de la banda ancha y la eliminación de los obstáculos.

En la etapa más reciente, los documentos expresan una preocupación por la conectividad rápida y ultrarrápida, la reutilización de la información, redes inalámbricas, etc. Todo ello conduciría a pensar que se ha dado un cierto avance en la inclusión digital de los ciudadanos comunitarios pero fundamentalmente desde el aspecto de las infraestructuras.

El ‘uso’ de las TIC en el discurso de los Planes Europeos sobre la Sociedad de la Información

Un buen indicador de gobierno electrónico utilizado desde las instancias europeas es el grado de penetración de Internet en la población. En este sentido —según datos de Eurostat— entre 2002 a 2014 se ha producido un incremento importante de individuos que acceden a Internet. Así, de un 58% en la UE15 en 2005 aumenta a un 82% en 2014 (un incremento de 24 puntos). En el caso de España, por ejemplo, en 2005 el porcentaje de individuos que se había conectado en alguna ocasión en los últimos 12 meses era del 48% y en 2014 era del 77% (29 puntos) (Eurostat, 2014). Tal incremento en el caso español, superior al europeo en estos diez años, no le ha permitido, sin embargo, alcanzar la media de la UE15, que se sitúa a cinco puntos por encima de la media española. Este es un dato fundamental para valorar el avance y el alcance de la penetración de Internet en la población europea.

Aplicando el análisis de contenido y siguiendo con nuestro estudio, las referencias al “uso” de las TIC están presentes en todos los planes excepto en el *eEurope2002*. En todos los casos se refleja una relación directa entre el uso de las TIC y mejores servicios públicos, más rentables, más accesibles y que mejoren la calidad de vida. La expresión “brecha digital”, por otro lado, no aparece en ninguno de los planes, salvo en la *ADE* que expresa cómo la accesibilidad y la usabilidad resultan ser un problema para los grupos sociales desfavorecidos (discapacitados, según se cita en el documento). La mayoría de los planes incluyen referencias a una SI sin exclusiones (para aumentar así la eficacia, simplificar trámites y mejorar la calidad de vida en definitiva), expresado habitualmente a modo de *desideratum*.

En todos los planes —salvo el *eEurope2000*— aparecen referencias a la “inclusión”, reforzando la idea de que la inclusión digital proporciona beneficios sociales y económicos. Además, se plantean las TIC como necesarias para afrontar los retos venideros: envejecimiento de la población, cambio climático, discapacidad. En el reverso, ningún plan se refiere a “exclusión”, salvo el *eEurope2002*, referido a las personas con discapacidad (tema muy recurrente en los diferentes planes). Es decir, los planes están redactados “en positivo”, tratando de trasladar una imagen “amable” de una sociedad de la información que pretende ser inclusiva. En los planes de SI se expresa, asimismo, la necesidad de programas destinados a dichos fines haciendo especial referencia a la necesidad de la inversión privada y la eliminación de los obstáculos al desarrollo de la administración electrónica.

En los primeros planes el peso se sitúa en cuestiones relativas a impulsar el uso de las TIC en determinados sectores propios de un Estado social (la educación, la cultura, la sanidad) en el seguimiento legislativo y de las normas, en la utilización de fuentes abiertas y buenas prácticas. A partir del *i2010* y la ADE, sin embargo, la cuestiones estratégicas toman prioridad (comparación de buenas prácticas e intercambio de las mismas, petición de informes de seguimiento a los Estados miembros). Diferentes medidas están dirigidas a la necesidad de extender la alfabetización digital (integración del aprendizaje electrónico en las políticas nacionales educativas y formativas en un marco de modernización.), con el matiz señalado en la ADE de que a través de la alfabetización digital la ciudadanía pueda aumentar su confianza en las comunicaciones digitales y pueda participar más activamente en todos los órdenes de la sociedad.

En resumen, respecto al uso en los Planes de Sociedad de la Información de la Unión Europea podemos decir que si en un comienzo las consideraciones eran de carácter más general (mejora de los servicios públicos, desarrollo profesional, simplificación de trámites y, en definitiva, mejora de la calidad de vida), en los planes más recientes (*i2010* y ADE) descienden a cuestiones más concretas, como atender a las necesidades específicas de conexión para determinados colectivos discapacitados y personas mayores y, asimismo, conocer las herramientas digitales para poder participar activamente en sociedad (uno de los aspectos de la ciudadanía digital).

EL DISCURSO DE LA INCLUSIÓN DIGITAL (ACCESO Y USO) EN EL AVANCE DEL E-GOBIERNO EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde algunas ópticas puede considerarse la administración electrónica como un apartado más del desarrollo de la SI. De hecho, la producción normativa y de todo tipo conduce a veces a la confusión de dichos ámbitos (Alabau, 2004: 33). A través de este trabajo también pretendemos contribuir a aportar claridad a este panorama que en demasiadas ocasiones se presenta enredado y en no pocas conduce a equívocos.

En este apartado se aborda el tercero de los pilares sobre los que se sostiene este artículo: las medidas referidas al e-Gobierno por parte de la UE. En realidad son medidas que responden más a lo que se entiende como e-Administración; esto es, e-Gobierno⁵ en su faceta de prestación de servicios. Otras dimensiones del e-Gobierno, como la e-participación (e-democracia) y la e-gobernanza (colaboración y cooperación en las políticas públicas), aún no están ampliamente extendidas, aunque pueden encontrarse casos de buenas prácticas en los diferentes Estados miembros (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y Capgemini Consulting, 2010).

5. Téngase en cuenta la definición de e-Gobierno que realiza la propia Comisión Europea: “*Refers to the use of information and communication technology to provide and improve government services, transactions and interactions with citizens, businesses, and other arms of government*” (European Commission, 2010).

En este análisis hemos tomado como referencia, por una parte, las declaraciones ministeriales adoptadas por los ministros responsables de la administración electrónica y de la sociedad de la información de los Estados miembros y, por otra, el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010* y el *Plan de Acción Europeo sobre la Administración Electrónica 2011-2015*, inspirados y promovidos por la estrategia de Lisboa y la Declaración de Malmö, respectivamente.

Acceso y uso de Internet son interdependientes. No es suficiente contar con un ordenador y conexión a banda ancha en las mejores condiciones, sino que también el tipo de uso y su frecuencia retratan el grado de integración digital en cada caso. En este último sentido, como apuntan Agostini y Willington (2012: 32), no es lo mismo una utilización productiva de Internet —en el amplio sentido de la expresión— que una utilización dirigida al ocio o al entretenimiento. En definitiva, si se trata de consultas sencillas de Internet, o manejo de la web 2.0, o si su uso consiste en manejos complejos como realizar la declaración de la renta *online* u otras utilidades. Es decir, el conocimiento y las habilidades como generadoras de una brecha digital que afecta al uso (segunda brecha digital) (Castaño, 2008: 24). En el caso de la administración electrónica esta situación es especialmente grave por la vulneración de los valores públicos que la generación de una posible brecha de este tipo pudiera provocar. Esta es una cuestión que la UE no puede dejar de lado. Veamos, por tanto, cómo se refleja en los diferentes documentos.

El 'acceso' y el 'uso' en las Declaraciones Ministeriales de Administración Electrónica de la UE

La Declaración de Riga (2006) —tras las Declaraciones previas de Bruselas (2001), Como (2003) y Manchester (2005)— será el documento que más explícitamente establezca como prioridad el conseguir una e-inclusión real concretando medidas para lograr la e-accesibilidad y la usabilidad. En concreto, una de las cuestiones que menciona es el interés de crear entre los Estados miembros un grupo que trabaje en cuestiones de acción legislativa sobre la accesibilidad electrónica. Esta iniciativa tendría su eco en el caso español con la aprobación de la Ley de Acceso Electrónico (Ley 11/2007), en la cual se establece como un derecho de la ciudadanía el acceso a la Administración mediante mecanismos electrónicos.

La Declaración de Lisboa (2007) (“*e-inclusion, be part of it!*”) contiene muchas referencias a la e-inclusión y, además, con un matiz importante, ligado a la propia inclusión social. Para ello se propone la incorporación de la e-inclusión a todas las políticas sociales de los Estados miembros como una estrategia más de inclusión social. Esas referencias explícitas a la inclusión digital desaparecen tanto en la Declaración Ministerial de Malmö como en la de Granada.

Son las Declaraciones de Riga (2006) y Viena (2008) las que más se ocupan del acceso. En el caso de Riga: preocupación por el acceso de los discapacitados, estándares de

acceso sin barreras y puntos de acceso público a Internet (PAPIs). La misma Declaración de Riga expresa que: “eInclusion means both inclusive ICT and the use of ICT to achieve wider inclusion objectives” (CEC, 2006a), recordando también la necesidad de interoperabilidad y de una política de prestación de servicios en línea.

En la Declaración de Viena (2008), por su parte, aparece más claramente señalada la necesidad de evitar la brecha entre el acceso y el uso de las TIC. Posteriormente, con la Declaración de Malmö (2009) y con la Declaración de Granada (2010) estas cuestiones se focalizan en: la reutilización de la información en el sector público (muy en consonancia con la simplificación de procesos), el desarrollo de servicios transfronterizos, la protección de la identidad electrónica, el intercambio de experiencias entre los empleados públicos, las empresas y los ciudadanos y, por supuesto, la interoperabilidad. Es decir, la centralidad no está situada ya en el acceso sino en la utilización de la e-Administración.

TABLA 2.

DECLARACIONES MINISTERIALES ACERCA DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA UE

Declaraciones ministeriales	Líneas prioritarias
Declaración de Bruselas (2001)	- Reorganización administrativa - Investigación y confianza - Participación (buena gobernanza)
Declaración Ministerial de Como (Italia) (2003)	- e-Gobierno en diferentes niveles de gobierno - Cooperación público-privada - Impulso de las telecomunicaciones
Declaración de Manchester (UK) (2005)	- Sociedad de la información europea inclusiva - Agenda de Lisboa (Economía del conocimiento) - Prestación de e-servicios de alto impacto - Protección de datos y medios electrónicos seguros
Declaración de Riga (2006)	- e-inclusión (geográfica, edad, recursos...) - Accesibilidad y usabilidad - Aprendizaje de competencias digitales
Declaración de Lisboa (2007)	- Cooperación internacional en la lucha contra la brecha digital - Incorporar la inclusión digital en las políticas de inclusión social
Declaración de Viena (2008)	- Banda ancha como derecho
Declaración de Malmö (2009)	- Compromiso con los estándares abiertos y con la interoperabilidad, transparencia, servicios transfronterizos
Declaración de Granada (2010)	- Banda ancha, velocidad redes de futuro, servicios inalámbricos digitales. Derechos digitales de los usuarios, etc.

Fuente: elaboración propia.

La sucesión cronológica de las Declaraciones indica que en los inicios los documentos priorizaban determinadas líneas de actuación: la firma electrónica, la utilización de estándares abiertos, la seguridad, la innovación, compartir experiencias de uso, transparencia,

etc. Es decir, cuestiones ligadas a los retos tecnológicos que implican la SI y el gobierno electrónico (desde la Declaración de Bruselas en 2001 a la Declaración de Manchester en 2005). Posteriormente, y gracias a la Declaración de Riga (2006), se da un giro sustancial. La Declaración de Riga va a destacar la relevancia de conjugar acceso y uso de las TIC para conseguir la transformación deseada según los parámetros de la UE. Este documento pone de manifiesto la necesidad de atajar cuestiones que afectan a diversos factores de brecha digital: edad, educación, desempleo, discapacitados, medio rural-urbano, entre otros. Incide, asimismo, en la necesidad de establecer mecanismos que eviten la exclusión digital y, más aún, que motiven hacia el uso de las TIC, lo cual resulta toda una novedad. Desde Riga, las Declaraciones de Lisboa (2007), Viena (2008) y Malmö (2009) sitúan su foco de interés en una administración electrónica cada vez más desarrollada (protección de datos, estándares abiertos, el acceso a la información y el aumento de la confianza). Finalmente, la Declaración de Granada, con el planteamiento de la “Carta de Derechos Digitales de las Comunicaciones Electrónicas”, supone un salto cualitativo importante.

En resumen, desde un énfasis inicial en aspectos más puramente tecnológicos y el punto de inflexión marcado por la Declaración de Riga (2006) (focalizada a la inclusión digital tanto en el acceso como en el uso), las últimas Declaraciones Ministeriales de la Administración Electrónica de la UE han estado dirigidas a reforzar el funcionamiento de la propia e-Administración (la interoperabilidad, la reducción de las cargas administrativas, necesidad de facilitar el uso de las TIC, etc.).

El ‘acceso’ y el ‘uso’ en el discurso de los Planes de Acción de Administración Electrónica (i2010 y 2011-2015)

Tras la Declaración de Manchester en 2005 y la Declaración de Malmö en 2010, se han aprobado dos planes para el desarrollo de servicios transfronterizos de administración electrónica. Ambos planes (el *Plan de Acción sobre Administración electrónica i2010* de 2006 y el *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*) centran su discurso en los beneficios que puede aportar un e-Gobierno en todos los niveles sociales y políticos. Sin embargo, la estrategia de la inclusión digital que prevalece en el primer Plan, donde se asumían los beneficios del e-Government en el avance de la inclusión y en la lucha contra la división y exclusión digital (siguiendo el lema [*supra*] de la Declaración de Manchester), pasará a un segundo plano en el discurso del Plan aprobado en 2010. El contexto de crisis financiera sitúa el discurso del plan sobre el e-Gobierno en un nivel más pragmático en el que la capacitación digital está asociada al uso de ciudadanos y empresas de servicios públicos en línea, utilizando menos recursos, facilitando su movilidad, y mejorando de este modo la competitividad en el mercado único.

En el análisis referido al acceso, el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010* destaca principalmente la cuestión de la interoperabilidad y la promoción de la

facilidad de acceso. Igualmente, relaciona la consecución de mayor accesibilidad con el aumento de la confianza en el uso de Internet. El *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*, por su parte, dedica mucha atención a la tecnología, a los avances de esta y su aplicación en la mejora de la prestación de los servicios públicos más cómodos, más innovadores (nubes de servicios), más económicos (reducción de costes de las TIC), más transparentes, protección de la privacidad y la seguridad, acceso rápido, etc. Todas ellas son cuestiones centradas en el acceso a los servicios del gobierno, de modo que expresa la necesidad de asegurar la inclusión y la accesibilidad para la población.

En cuanto al análisis del uso, el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010* se refiere a un uso innovador de las TIC en aras a la transparencia y a la rendición de cuentas. En el caso del plan aprobado en 2010 (*Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*), se encuentran numerosas referencias a la reutilización de la información en el sector público, al uso de servicios en línea y a la utilización, en general, del e-Gobierno. En los dos casos aparecen referencias a la innovación pero en el *Plan de Acción 2011-2015* se concreta más (uso de las nubes digitales, uso de servicios de administración electrónica transfronterizos, transacciones electrónicas, monitoreo, etc.).

En resumen, en ambos planes se recogen una serie de objetivos, expectativas y recomendaciones a los Estados miembros, pero apenas se hace referencia a cómo y con qué medios implementarlos, de modo que el margen de interpretación por parte de los Estados miembros es relativamente amplio.

CONCLUSIONES

No se puede establecer una relación directa entre la consecución de los planes adoptados por la Unión Europea y el efecto de los mismos sobre el acceso y el uso de Internet y la extensión del e-Gobierno. Sin embargo, se puede constatar que la puesta en marcha de los planes y los acuerdos adoptados en relación con la superación de la brecha digital a través de medidas para garantizar el acceso y el uso de las TIC e Internet, así como el fomento del uso del e-Gobierno a lo largo de estos últimos quince años, no han ido acompañados de una supresión de la fractura digital entre y dentro de los países de la Unión Europea. En 2014 un 22% de los hogares europeos no tienen banda ancha para conectarse a Internet y todavía hay un 18% de la población europea que nunca ha utilizado Internet (Eurostat, 2014). Una de las razones argumentadas por un 41% de la población europea es la falta de interés por esta tecnología. El coste de acceso es otro motivo importante, para casi uno de cada cuatro hogares europeos en 2014. Al respecto, se puede afirmar que la política sobre acceso a las TIC no ha logrado todavía evitar una gran dispersión en los precios de banda ancha a lo largo de la UE, como muestran los datos del último informe al respecto (European Commission, 2014b). Ello es especialmente significativo, por ejemplo, en el caso de España, donde solo el alquiler de línea para conexiones terrestres de banda ancha entre 8 y 12 Mbps (*megabytes* por segundo)

—el tipo de conexión más utilizado en la UE— supone el 40% del total del coste mensual (*ibid.*:120).

Son indudables las dificultades que supone el desarrollo del e-Gobierno partiendo de un contexto en el que es difícil el acceso digital para una parte de la población y, especialmente, cuando se trata de los grupos sociales más vulnerables económicamente. Aunque no fuera así, existe una brecha entre la disponibilidad de servicios públicos en línea y su usabilidad (European Commission, 2014a: 11; véase también Martínez Monje y Mesa, 2010), y mayor entre los países donde la expansión de su oferta de servicios públicos en línea ha sido rápida, como ha sucedido en Malta, Portugal, España e Irlanda, aunque no tan rápido como para asegurar su calidad, según la Comisión Europea:

“On average, the online usability score is at least five points lower than the online availability score for all countries. Moreover, the gap is much higher for the top performers: the top four —Malta, Portugal, Spain and Ireland— show an average difference of minus 13 points between the two scores. It is in fact the least advanced performers who tend to show similar scores for the two indicators. In other words, the countries we analysed are expanding their online offerings fast, but are not progressing as fast in ensuring their quality” (European Commission, 2014a: 11).

Pero, aun teniendo acceso y las habilidades de uso de los servicios públicos en línea, más de 1 de cada 3 europeos en 2012 rehusaba utilizar dicho canal (*ibid.*: iv). Los contenidos de los sucesivos planes y declaraciones analizadas manifiestan en cierta medida dicha preocupación, principalmente el último *Plan de Acción 2011-2015*. La relevancia de esta brecha (a añadir a las consabidas del acceso y del uso) consiste en que deja un horizonte con muchos interrogantes acerca de la efectividad de las políticas europeas sobre SI tratándose de facilitar el acceso y promocionando el uso de la administración electrónica entre todos los sectores de la población.

Nuestro análisis muestra un cambio en el contenido de las estrategias sobre inclusión digital y el desarrollo de la e-Administración a lo largo del tiempo en los planes y declaraciones sobre la SI. Por un lado, hemos visto un cambio de tendencia en el contenido de los planes europeos, desde planteamientos inicialmente centrados en el aspecto social del acceso a las TIC a planteamientos tecnológicos en los que no solo el acceso queda supeitado a la provisión de redes de banda ancha, sino que la extensión de estas queda asociada al fomento de la inclusión social. De igual modo, sucede con el uso. En el que el discurso inicial sobre la alfabetización digital *per se* se considera un factor de integración/inclusión social, mientras que en los planes más recientes se contemplan la extensión de conexiones rápidas o ultrarrápidas, la atención de colectivos vulnerables (discapacitados y personas mayores) y la alfabetización digital.

Este binomio entre acceso/uso ligado al desarrollo tecnológico cobra especial importancia al tratarse del e-Gobierno. Ha sido tanto en las declaraciones ministeriales como

en los planes de acción donde se han ido configurando las estrategias para el desarrollo del e-Gobierno, y, más específicamente, de la administración electrónica y la provisión de servicios públicos. Las mismas nacen de la convicción de que proporcionando la facilidad de acceso y de uso, la protección de la privacidad, la interoperabilidad, el uso de estándares, las web accesibles, la transparencia, la rendición de cuentas..., puede lograrse la igualdad de acceso, avanzando en la inclusión digital. En los documentos más recientes, dicha certeza se sustenta en un discurso sobre la eficacia, la eficiencia económica y la mejora de la competitividad en una situación de crisis financiera alcanzable a través de la mejora de la confianza en el acceso y uso de ciudadanos y empresas de los servicios públicos en línea ofertados por la administración. Sin embargo, esta situación todavía estaría lejos de producirse a la vista de los indicadores sobre uso de la administración electrónica entre la población europea. Lo mismo se puede decir de la denominada “ciudadanía digital” (capacidad para participar en la sociedad en línea), que expresaran Mossberger *et al.* (2008: 1), lejos de poder presentarse a fecha de hoy como “ciudadanía inclusiva”.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo se inscribe dentro del proyecto “Ciudadanía digital y e-inclusión en el desarrollo de la gobernanza electrónica” (2012-2013) (EHU 11/45) financiado por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

Referencias

- Agostini, Claudio A. y Manuel Willington. 2012. “Acceso y uso de internet en Chile: evolución y factores determinantes”, *Persona y Sociedad*, 26, 1: 11-42.
- Alabau, Antonio 2004. *La Unión Europea y su política para el desarrollo de la administración electrónica. Tras los objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone.
- Castaño, Cecilia (dir.). 2008. *La segunda brecha digital*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Castells, Manuel. 2001. *La era de la información. vol 1. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEC (Commission of the European Communities). 1994. *Europe and the global information society, Recomendaciones al Consejo Europeo del Grupo de Expertos en Sociedad de la Información*. Disponible en web: http://www.erisa.be/Reports/bang_report/Bangemannreport.pdf [Consulta: 5 de mayo de 2007].
- CEC. 2000. *eEurope 2002. Action Plan*. Disponible en web: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226a_en.htm [Consulta: 15 de febrero de 2015].

- CEC. 2001a. *Libro blanco de la gobernanza europea*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- CEC. 2001b. *Ministerial Declaration*. Brussels, 29-30 november 2001. Disponible en web: http://kbn.icm.edu.pl/gsi/ministerial_declaration.pdf [Consulta: 10 de febrero de 2015].
- CEC. 2002. *eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*. Disponible en web: <http://www.guiafc.com/documentos/2002-COM-263.pdf> [Consulta: 4 de julio de 2013].
- CEC. 2003. *Ministerial Declaration*. Como, 7-8 de julio 2003. Disponible en web: http://www.eipa.eu/eEurope_Awards/eEurope_Website_Documentation%20Section/eGov_Conference%20Report_2003.pdf [Consulta: 3 de febrero de 2015].
- CEC. 2005a. *iEurope 2010*: Disponible en web: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm [Consulta: 5 de mayo de 2007].
- CEC. 2005b. *Ministerial Declaration*. Manchester. Disponible en web: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/document/eu-manchester-ministerial-declaration-2005> [Consulta: 23 de enero de 2015].
- CEC. 2006. *e-Inclusion. ICT for an inclusive Society*. Ministerial Declaration. Riga, 11-13 June 2006. Disponible en web: http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/brochures/riga_dec.pdf [Consulta: 18 de enero de 2007].
- CEC. 2006b. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos* (COM2006). Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0173&from=ES> [Consulta: 10 de febrero de 2015].
- CEC. 2007a. *Measuring progress in e-Inclusion*. Riga Dashboard 2007. European Commission DG Information Society and Media.
- CEC. 2007b. *Ministerial Declaration*. Lisboa. Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> [Consulta: 3 de febrero de 2015].
- CEC. 2008. eInclusion Ministerial Conference. Disponible en web: <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes2/conclusions.pdf> [Consulta: 3 de febrero de 2015].
- CEC. 2009. *Ministerial Declaration on eGovernment*. Approved unanimously in Malmö, Sweden, on 18 November 2009. Disponible en web: http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/19/an_open_europe_with_accessible_public_administration_ministerial_declaration_on_egovernment_policy. [Consulta: 20 de septiembre de 2009].
- CEC. 2010a. *Una agenda Digital para Europa*. Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=es> [Consulta: 20 de febrero de 2015].
- CEC. 2010b. *Declaración ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea*: acordada el 19 de abril de 2010. Disponible en web: <http://www.minetur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaraci%C3%B3ncastellano.pdf>. [Consulta: 12 de febrero de 2015].

- Cecchini, Simone. 2005. *Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina: ¿Qué podemos aprender de la evidencia empírica?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Crandall, Michael y Karen E. Fisher (eds.). 2009. *Digital inclusion. Measuring the impact of Information and Community Technology*. Medford, New Jersey: American Society for Information Science and Technology.
- Criado, J. Ignacio. 2007. “La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales de la eAdministración”, VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración, Valencia, 18-20 de septiembre.
- Criado, J. Ignacio. 2009. *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)- Ministerio de la presidencia.
- European Commission (ePractice team). 2010. “eGovernment Factsheets”. Disponible en web: <https://joinup.ec.europa.eu/community/egovernment/home> [Consulta 20 de enero de 2015].
- European Commission. 2014a. *Delivering on the European Advantage? ‘How European Governments can and should benefit from innovative public services’ eGovernment Benchmark*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2014b. *Broadband Internet access cost (BIAC) 2014 Prices as of February 2014*. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/broadband-internet-access-cost-2012-biac> [Consulta: 20 de diciembre de 2014].
- Eurostat. 2014. *Households with Internet access*. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [Consulta: 15 diciembre de 2014].
- Hafeez, Seema y Sarah Waheed Sher. 2006. *UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion*. New York: United Nations.
- Hecló, Hugh. 2010. *Pensar institucionalmente, Estado y Sociedad*. Barcelona: Paidós.
- Helbig, Natalie, J. Ramón Gil-García y Enrico Ferro. 2009. “Understanding the complexity of electronic government: implications from the digital divide literature”, *Government Information Quarterly*, 26: 89-97.
- International Telecommunication Union (ITU). 2006. *Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información*. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003-Túnez 2006. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-S Disponible en web: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html> [Consulta: 15 de enero de 2008].
- Marshall, Thomas H. 1998 [1950]. “Ciudadanía y clase social”, en Thomas H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez-Monje, Pedro M. y Adela Mesa. 2010. “Digital divide and digital citizenship. Adapting the social policies to promote e-Inclusion”, en David O’Donnell (ed.), *Proceedings of the 10th European Conference on e-Government*. Reading: Academic Publishing International Limited.

- Mesa, Adela y Pedro M. Martínez-Monje. 2012. “e-Strategies to break the Digital Divide in various European countries. A comparative perspective”, paper at the *12th European Conference on e-Government*, ECEG 2012, 14-15 June, Barcelona.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (Gobierno de España) y Capgemini Consulting. 2010 *eGovernment. Estudio sobre Mejores prácticas en Gobierno Electrónico en Europa*, Diciembre de 2010. Disponible en web: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/OBSAE/pae_Estudios_OBSAE/Benchmarking_eGovernment_EU_17_MP.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2015].
- Morata, Francesc. 1998. *La Unión europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Mossberger, Karen, Caroline J. Tolbert y Ramona S. McNeal. 2008. *Digital Citizenship. The Internet, Society, and participation*. Cambridge: The MIT Press.
- Naciones Unidas. 2004. *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Declaración de Principios*. Disponible en web: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html> [Consulta: 4 junio 2013].
- Naciones Unidas. 2006. *The digital divide report: ICT Diffusion Index 2005*. UNCTAD/ITE/IPC/2006/5. New York y Geneve: United Nations.
- Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide. Civic engagement, information poverty and the Internet worldwide*. New York: Cambridge University Press
- OCDE. 2001a. *Understanding the digital divide*. París: OCDE.
- OCDE. 2001b. *Bridging the “Digital Divide”: issues and policies in OECD countries*. DSTI/ICCP(2001)9/FINAL.
- OCDE. 2003. *The e-government imperative: main findings*. Paris: Policy Brief.
- Proenza, Francisco J., Roberto Bastidas-Buch y Guillermo Montero. 2001. *Telecentros para el desarrollo socioeconómico y rural en América Latina y el Caribe*. Washington: FAO, UIT, BID.
- Rivera Urrutia, Eugenio. 2006. “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, 15 (2): 259-305.
- Yildiz, Mete. 2007. “E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward”, *Government Information Quarterly*, 24: 646-665.

Presentado para evaluación: 29 de noviembre de 2013.

Aceptado para publicación: 9 de abril de 2015.

ADELA MESA, Universidad del País Vasco
adela.mesa@ehu.es

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Ha dirigido y participado en diversas investigaciones sobre Gobierno electrónico: “Barreras al Gobierno Electrónico. El empleo de las TIC en la Política Sanitaria Autonómica.

Un enfoque desde las Relaciones Intergubernamentales” (MICINN, (CSO2009-09169); que tiene su continuidad en la recientemente concedida: “Brecha digital e inhibidores en la implementación del e-Gobierno. Especial impacto en el ámbito de la salud” (MEC, CSO2014-53014-R), ambas dentro del equipo interuniversitario de investigación Gobernet (<http://www.gobernet.net>). En colaboración con Pedro Manuel Martínez-Monje ha participado en numerosas investigaciones y congresos (principalmente internacionales) tratando la temática del eGobierno, brecha digital e inclusión digital. Entre las últimas publicaciones: “La Administración inclusiva. Modernidad y e-inclusión en las administraciones públicas”, en Manuel Arenilla Sáez (coord.), 2010, *La Administración Pública entre dos siglos*. Ha sido directora del Máster Gobernanza y Estudios políticos en la UPV/EHU (2010/2011).

PEDRO M. MARTÍNEZ-MONJE, Universidad del País Vasco

pedromanuel.martinez@ehu.es

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor agregado en el Departamento de Sociología y Trabajo Social (Universidad del País Vasco). Profesor visitante en la Universidad de Waikato (Nueva Zelanda) (2014/2015). Sus investigaciones giran en torno a la exclusión/inclusión social/digital, el desarrollo de las TIC, y sus efectos sobre el e-Gobierno y la ciudadanía digital. Entre otros proyectos, ha dirigido: “Ciudadanía digital y e-inclusión en el desarrollo de la gobernanza electrónica” (UPV/EHU, 2009) y “Digital inclusion processes and ICT policies to bridge the digital divide” (UPV/EHU, 2014). Además ha participado, entre otros, en: “Barreras al Gobierno Electrónico. El empleo de las TIC en la Política Sanitaria Autonómica. Un enfoque desde las Relaciones Intergubernamentales” (MICINN, 2009), dirigido por Adela Mesa y, en la actualidad, en el proyecto “Brecha digital e inhibidores en la implementación del e-Gobierno. Especial impacto en el ámbito de la salud” (MEC, 2015), formando parte del equipo Gobernet (<http://www.gobernet.net>).

La cobertura mediática de los debates electorales en España

Media coverage of electoral debates in Spain

Javier García Marín

Universidad de Granada

jgmarin@ugr.es

Resumen

Los debates electorales son considerados los eventos estrella de las campañas electorales desde su aparición en los Estados Unidos y posterior expansión a otros sistemas democráticos. Sin embargo, tan importante como los propios debates, puede ser la cobertura que los diferentes medios de comunicación hacen sobre los mismos. Las predicciones del *framing* y los supuestos del *gatekeeping* coinciden al señalar que la cobertura de los eventos políticos no suele representar fielmente a los mismos debido, fundamentalmente, a un proceso de selección y de encuadre de la información. Además, diversas investigaciones apuntan a que los posibles efectos de los debates sobre el comportamiento electoral pueden estar moderados por la cobertura mediática, incrementando la importancia de este tipo de estudios. El presente artículo demuestra que, efectivamente, ese fenómeno se ha dado en la cobertura informativa de los medios de televisión y prensa españoles sobre los debates electorales, marginando cualquier cobertura sobre las propuestas que los candidatos transmitieron y, por lo tanto, sesgando su contenido. Para ello, se realiza un análisis funcional de los últimos debates en las campañas de las elecciones generales (los dos de 2008 y el único de 2011 entre los candidatos a presidente del Gobierno) que, posteriormente, se compara con la cobertura de medios de comunicación seleccionados (TVE1, Cuatro, Telecinco, La Sexta, *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *El Periódico*). Naturalmente, los resultados muestran no solo el fenómeno de selección y encuadre sino otros moderadores, analizados por otros investigadores, como el tipo de soporte mediático (TV o prensa) o el grupo de comunicación.

Palabras clave: medios de comunicación, debates electorales, *gatekeeping*, televisión, prensa.

Abstract

Election debates are considered the main events of election campaigns since its introduction and subsequent expansion from the United States. However, as important as the discussions themselves may be the media coverage. Framing predictions and the assumptions of *gatekeeping* alike affirm that the coverage of political events is often not depicted accurately, mainly due to a process of selection and framing of information. Moreover, several investigations suggest that the potential impact of debates on electoral behavior may be moderated by that media coverage, hence increasing the importance of such studies. This article shows that, indeed, this phenomenon happened in the news coverage of electoral

debates by the Spanish media, marginalizing any coverage on policy proposals by the candidates and, therefore skewing its contents. To achieve this, the researcher makes a functional analysis of recent debates in the general election campaigns (two in 2008 and one in 2011 among the candidates for prime minister —presidente del Gobierno—). Subsequently that analysis is compared with the coverage of selected media outlets (TVE1, La Cuatro, Telecinco, La Sexta, *El País*, *El Mundo*, *ABC* and *El Periódico*). The results show not only the phenomenon of selection and framing but that there are other moderators such as the type of media outlet (TV or press) or corporation.

Keywords: mass media, electoral debates, gatekeeping, TV, press.

INTRODUCCIÓN

Un breve repaso a casi cualquier sistema democrático competitivo muestra que los debates electorales constituyen uno de los momentos más visibles y mediáticos de los procesos electorales. Esta relevancia está subrayada por la consideración que les prestan tanto los medios de comunicación como los partidos políticos, expertos en *marketing* y otros actores. Óscar G. Luengo (2011: 82) apunta algunos elementos detrás de la trascendencia de los debates electorales: la oportunidad que tienen los votantes de escuchar directamente a los candidatos; los niveles de audiencia alcanzados, sobre todo, entre votantes indecisos; y la estimulación del debate político entre los ciudadanos. Naturalmente, todo ello se refleja en la enorme atención académica dedicada a este fenómeno.

Los debates tienen un origen claramente estadounidense. Su concepción nace de dos fenómenos. Por un lado, de la escala continental del país, que hacía difícil el contacto directo entre los candidatos presidenciales y los votantes, un claro déficit en una democracia mayoritaria. Por otro lado, los nuevos avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, que posibilitaron, primero a través de la radio y posteriormente la televisión, que esos mensajes llegasen a todo el público. A pesar de esto, los políticos no estaban del todo seguros de su utilidad, ni siquiera después del primer debate televisado en 1952, ni tampoco después de los famosos debates entre los candidatos Kennedy y Nixon en el año sesenta. No es hasta 1976 cuando este formato se convierte en una institución típicamente estadounidense (Jamieson y Birdsell, 1988). Tras esto empezaron a extenderse por otros países democráticos hasta ser considerados un fenómeno típico, o al menos deseable, de las democracias. Así, debates como los acontecidos entre Bush y Al Gore (2000), entre Bush y Kerry (2004), entre Obama y McCain (2008) o Romney (2012) en los Estados Unidos; o entre Sarkozy y Royal (2007) o Hollande (2012) en Francia; o Merkel y Steinbrück (2013) en Alemania, etc., muestran que existe una creciente necesidad por parte de la opinión pública de contrastar los diferentes programas con la ayuda de los medios de comunicación. El ejemplo se está extendiendo cada vez más a otras regiones como América Latina, donde países como Chile, Ecuador o México también han empezado a introducirlos en sus campañas (Ruiz y Alberro, 2012)¹.

1. Plasser y Plasser (2002) han realizado un análisis de la expansión de los debates electorales en diferentes sociedades.

España no es un caso atípico, aunque su experiencia sobre debates electorales a nivel nacional ha sido más escasa que en otros países, porque los sistemas parlamentarios multipartidistas son menos indicados para este tipo de eventos o porque los grandes partidos políticos no han visto en ellos beneficios reales para sus campañas electorales. En cualquier caso, en más de treinta años y once procesos electorales generales, solo ha habido tres debates electorales entre los principales candidatos². El primero de ellos tuvo lugar en 1993 entre José María Aznar y el entonces presidente Felipe González (analizado por múltiples autores, como Callejón, 2001). Desde esa fecha hasta 2008 no hubo más debates electorales entre presidenciables. Pero en los dos últimos comicios se han celebrado dos debates en 2008 entre José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy y uno en 2011 entre Alfredo Pérez Rubalcaba y Mariano Rajoy. Todos ellos fueron grandes éxitos desde el punto de vista de la popularidad, con *ratings* comparables tan solo a los grandes eventos deportivos (superiores al 60% de media³). Además, estuvieron muy controlados por los partidos políticos, que decidieron desde el color del escenario o las preguntas, hasta el periodista que actuaba como moderador o los canales que los emitían.

Aunque este tipo de eventos están dirigidos al público de forma directa, son los medios de comunicación los que actúan como mediadores, como en la mayoría de los actos comunicativos. Esta labor se realiza fundamentalmente a través de diferentes tipos de cobertura: desde la emisión de información política ordinaria, como son los telediarios, hasta programas especiales o la organización del propio debate en sí (el escenario, las preguntas, el periodista-moderador, etc.). Es aquí donde se centra la principal preocupación del presente artículo: ¿cómo informan los medios de comunicación sobre los debates electorales?

Son muy pocos los estudios que se han encargado de esta cuestión central para entender los posibles efectos de los mismos sobre las audiencias. Además, las conclusiones de esos estudios no son demasiado claras, ya que resultan contradictorias. Mientras que Benoit y Currie, al analizar los debates electorales presidenciales en los Estados Unidos, afirman que “la evidencia sugiere que los medios no proveen a los votantes con una representación precisa de los debates” (2001: 37), Coleman, Steibel y Blumler, para el caso del Reino Unido, dirán que “independientemente del escepticismo mediático anterior al debate sobre su diseño sobre-regulado, las diferencias limitadas entre los tres líderes participantes y las secuelas de un escándalo sobre gastos muy corrosivo, los medios británicos estuvieron a la altura de la ocasión y representaron los debates electorales de tal forma que ayudaron a captar la imaginación del público” (2011: 54). A pesar de que estos dos trabajos partían de diferentes metodologías (teoría funcional y encuadres, respectivamente) y casos (los Estados Unidos y el Reino Unido), sus dispares resultados animan a profundizar la investigación en el área de la cobertura mediática de los debates electorales, sobre todo

2. En algunos casos, como en 2008, hubo dos debates entre los candidatos de PP y PSOE y otro debate entre los especialistas en economía de cada partido.

3. Según datos de Kantar Media. Gallo, Isabel (8 de noviembre de 2011). El debate de Rajoy y Rubalcaba fue seguido por 12 millones de espectadores. *El País*. Disponible en web: http://politica.elpais.com/politica/2011/11/08/actualidad/1320740049_451133.html [consulta: el 10 de octubre de 2014].

a la luz de su posible incidencia en los efectos de los mismos sobre el comportamiento electoral y de la confirmación de los presupuestos de las diferentes teorías.

MARCO TEÓRICO

Si los políticos han estado preocupados sobre los posibles beneficios y efectos de los debates electorales, no menos puede afirmarse de los académicos. A este respecto, es posible dividir los trabajos en dos grandes grupos. En el primero se sumarían aquellos que analizan la *estructura* de los debates —como los trabajos de Weiler (1989), Benoit y Brazeal (2002), Herrero y Benoit (2009), Benoit y Wells (1996), Benoit y Harthcock (1999), Benoit (2002) o Blasco *et al.* (2008)— y aquellos que analizan los *efectos* sobre las audiencias (Callejón, 2001; Schrott, 1990; Benoit, Hansen, y Verser, 2003; Benoit, McKinney y Lance Holbert, 2001; Luengo, 2011; Benoit y Hansen, 2004)⁴. El segundo grupo de académicos se centra en el posible efecto que los debates tienen sobre el voto y el comportamiento electoral. A pesar de ello, sus investigaciones confirman la existencia de una gran dificultad empírica para demostrar dichos efectos, asociando el fenómeno a las *teorías del refuerzo* (Canel, 1999: 62-63). Para las campañas presidenciales de Estados Unidos, algunos estudios indican que los debates tienden más a reforzar que modificar la intención de voto en aquellos ya comprometidos. No obstante, estudios más recientes estiman que, en el caso específico estadounidense, el número de ciudadanos que cambia su intención de voto a causa del propio debate se sitúa entre el 1% y el 4% (Jamieson y Adasiewicz, 2000: 26). En otros países, se ha comprobado que en debates concretos los efectos pueden ser mucho más determinantes, por ejemplo para el caso de Australia (Clark, 2000) o México (Lawson, 2003), por lo que los efectos pueden ser importantes tan solo en el entorno de elecciones competidas. Otros autores, como Reinemann y Maurer (2005), hablan de importantes efectos a nivel individual y señalan diferentes moderadores como la situación de los candidatos en las encuestas preelectorales y especialmente la cobertura informativa después del debate. En este sentido, afirman que si los medios son más o menos sólidos en sus veredictos sobre la actuación de los candidatos, el ganador obtendría un claro beneficio del debate en términos de voto.

Los resultados de todos los estudios anteriores tienen en común dos elementos: (1) la evidencia de la existencia de efectos, más o menos importantes, sobre el voto de los ciudadanos (aunque siempre en el entorno de elecciones competidas); y (2) la existencia de importantes moderadores sobre tal efecto, como la cobertura mediática. En esta lógica se

4. Además, tenemos los trabajos, más genéricos, de Sidney Kraus y otros autores sobre los debates televisados en Estados Unidos (Kraus, Kennedy, y Nixon, 1962; Kraus, Carter, y Ford, 1979; o Kraus, 2013) o el de Benjamín Marín (2003) para el caso español. Todos coinciden en que reciben una atención singular por parte de los medios de comunicación, siendo normalmente los eventos *estrella* en dichas campañas. Véase, por ejemplo: Luengo (2011), Benoit y Currie (2001), Coleman, Steibel, y Blumler (2011) o García Marín (2013).

enmarca el estudio liderado por Óscar G. Luengo para el segundo debate de 2008 en la Universidad de Granada donde se pedía a diferentes personas que evaluaran a los candidatos antes, durante e inmediatamente después del debate, así como 4 o 5 días más tarde. Los hallazgos muestran cómo las evaluaciones de los sujetos cambiaron en su última encuesta al estar expuestos a la cobertura informativa (Luengo, 2011b).

Entonces, ¿cómo se produce la cobertura mediática sobre dichos debates? A pesar de que no hay demasiados estudios específicos, sí que han sido muchos los autores que se han dedicado a explorar la cobertura mediática de la realidad política, elaborando diferentes metodologías y teorías, desde el *gatekeeping* hasta el *framing* —los encuadres— estudios de *agenda*, *priming*, etc. A este respecto, es interesante vincular los diferentes tipos de cobertura con algunos conceptos clásicos de la comunicación política relacionados con el mecanismo que usan los medios de comunicación para informar sobre eventos políticos. Se acepta, en este sentido, que el producto de la transformación del mensaje está caracterizado por una doble competición. Primero, los agentes políticos compiten por la atención de los medios, su objetivo es introducir su mensaje en las noticias con las menores modificaciones posibles. Segundo, los medios compiten entre ellos por atraer la atención de las audiencias a través de los diferentes soportes, como periódicos, revistas, programas de televisión, etc. (Donsbach, 1995). Este fenómeno puede estar detrás de la adaptación política a las rutinas periodísticas expresado por autores como David Swanson en su tesis de la democracia centrada en los medios (Swanson, 1995)⁵. El análisis de los requisitos para que una pieza de información dada pueda convertirse en *noticia* ha sido un objeto de estudio, desde hace décadas, en lo que se ha dado en llamar el proceso de *gatekeeping*⁶. Trabajando sobre esas ideas, Pamela Shoemaker propuso un modelo para analizar el proceso donde todos los factores que podían alterar el procesamiento mediático del mensaje político serían tenidos en cuenta. Esos factores serían los diferentes niveles de mediación: las características individuales de los periodistas, las rutinas profesionales de los medios, la organización de la línea editorial; o factores externos como las fuentes, las autoridades públicas, empresas anunciantes u otros medios de comunicación y la tecnología. El modelo fue sugerido en 1991 (Shoemaker, 1991) y, ese mismo año, propuso otro desde la teoría de la mediación (Shoemaker y Reese, 1991). Lo que todos esos modelos y teorías tenían en común era el papel central del *conflicto* y la *paradoja* en el proceso de *gatekeeping* (Patterson, 1994). En otras palabras, “el modo de la crisis” mediante el cual solo aquellas informaciones que contuvieran elementos conflictivos o paradójicos llegarían a convertirse en noticia o, dando la vuelta al argumento, las informaciones serían enfocadas enfatizando

5. Naturalmente, este argumento no es nuevo en el campo de la comunicación política, habiendo sido expresado, al menos parcialmente, ya en 1975 por Kevin Phillips (Phillips, 1975).

6. Estos estudios empezaron con el trabajo de David Manning White, *The 'Gatekeeper': A Case Study in the Selection of News* (1964) y el de Richard Brown *The Gatekeeper Reassessed: A Return to Lewin* (1979), donde establece cómo el concepto de *gatekeeper* fue introducido por Kurt Lewin (1947) e importado a la disciplina de la comunicación política por White en 1964. Brown (1979) afirmaba que el proceso de *gatekeeping* reflejaba las tendencias ambientales sociales, organizacionales y culturales.

esos elementos, lo que sugeriría una doble forma de selección: de informaciones y de contenidos de dichas informaciones (Luhmann, 2000: 11)⁷.

Los procesos descritos por los teóricos del *gatekeeping* han sido modelizados posteriormente desde otras corrientes de la comunicación política, siendo los encuadres probablemente los de mayor éxito. Efectivamente, uno de los intereses fundamentales del estudio de los encuadres en el campo de la comunicación política y de la ciencia política en general es describir cómo las noticias de los medios de comunicación influyen en el entendimiento sobre el mundo político de la audiencia, atendiendo sobre todo a esa doble selección de informaciones y contenidos. Dietram Scheufele (1999), por ejemplo, conceptualiza los encuadres como una teoría sobre los efectos mediáticos, abundando en lo expuesto anteriormente⁸. De hecho, gran parte de la investigación sobre los encuadres ha caído dentro del paradigma de los efectos de los medios de comunicación que, como dice Dennis McQuail (2005: 416), domina el campo de los estudios sobre comunicación. Los efectos de los encuadres han sido normalmente investigados analizando cómo la audiencia interpreta el contenido de las noticias sobre política —por ejemplo, de Vreese (2005)—. La base de este razonamiento es que, para la mayoría de las personas, las noticias son el principal medio por el que aprenden y experimentan los asuntos políticos. Otra razón sería que, como dice James Druckman, “la existencia de los efectos de los encuadres suscita cuestiones sobre el papel de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas” (2001: 63). Se pueden identificar tres tipos de encuadres: encuadres de las noticias, encuadres individuales y encuadres políticos (si bien este trabajo se centra solo en los primeros).

Los encuadres de las noticias pueden ser comparados con lentes a través de las cuales se observa la realidad política, por lo que siguen los fundamentos de los teóricos que les preceden. De acuerdo con Gitlin (1980: 7), la función de los encuadres en las noticias es organizar la complejidad del mundo en categorías con sentido que pueden ser usadas para referencias posteriores. Es decir, “son patrones persistentes de cogniciones, énfasis y exclusión mediante los cuales, los manipuladores de símbolos [como los periodistas] organizan el discurso de forma rutinaria, sea verbal o visual”. De esta forma, los periodistas usan los encuadres para informar rápidamente sobre un mundo *informable*. En la misma línea, McLeod y Detenber consideran que un encuadre en las noticias “es una de las características más importantes de las noticias, tanto en términos de dar una plantilla que guíe a los periodistas cómo ensamblar los hechos, citas y otros elementos dentro de una historia o noticia como para orientar las interpretaciones de la audiencia” (1999: 4). Por tanto, el

7. Naturalmente, también hay limitaciones al proceso. Wolfgang Donsbach (1995: 46) señaló que el papel de los medios de comunicación en la descripción de la realidad, o en el origen de la misma, no es parte del modelo. Las noticias no son, desde su punto de vista, objetos objetivos, sino atribuciones subjetivas de los periodistas. Además, algunos eventos se originan porque los agentes saben que los medios de comunicación informarán acerca de los mismos, como los debates electorales. La idea del *gatekeeping* puede no amoldarse bien a esos fenómenos al tratar en ocasiones de elementos que buscan la retroalimentación.

8. Las dos obras de referencia sobre los encuadres, al menos desde cierto punto de vista, serían Reese y Grant (2001) y D'Angelo y Kuypers (2010).

uso de los encuadres de noticias por parte de los periodistas viene determinado por su profesionalismo, rutinas, tecnología, limitaciones ideológicas y organizacionales, y la ideología dominante en la sociedad (Entman, 1993; Gitlin, 1980; Norris, 1995; Pan y Kosicki, 1993). Por ejemplo, Pan y Kosicki (1993: 59-63) muestran cómo los periodistas usan cuatro estructuras en sus rutinas cuando encuadran las noticias (sintácticas, de guión, temáticas y retóricas)⁹.

En líneas generales las investigaciones sobre los encuadres en las noticias intentan establecer cómo el contenido político de las mismas llega a la audiencia. En este sentido, D'Angelo (2002: 873) identifica cuatro líneas de investigación en los encuadres de las noticias. Primero, las investigaciones preocupadas con la identificación de los encuadres usados en la cobertura de temas específicos. Segundo, las investigaciones sobre las condiciones en que los encuadres surgen. Tercero, las que examina "cómo los encuadres activan e interactúan con el conocimiento previo de un individuo para afectar a las interpretaciones, recordar información, decisiones y evaluaciones". Cuarto, las que exploran cómo los encuadres afectan a los debates públicos y la opinión pública. De una forma más restrictiva podemos distinguir dos tradiciones en la investigación de los encuadres en las noticias: el *acercamiento genérico* y el *acercamiento basado en la temática o específico* (De Vreese, 2001). La diferencia entre ellos es que mientras los encuadres genéricos pueden ser usados con muchos temas diferentes, los específicos cambian con cada tema, por lo que no suele ser exportables¹⁰.

El acercamiento genérico¹¹ a los encuadres de las noticias se centra en los encuadres *incrustados* en las mismas noticias. La metodología para su análisis tiene un acercamiento jerárquico de arriba a abajo. Los efectos de los cambios de las palabras en las noticias como objetos son analizados para investigar cómo los encuadres de las mismas afectan al entendimiento de la audiencia sobre los temas políticos. De acuerdo con Semetko y Valkenburg, el *modus operandi* del acercamiento genérico "implica predefinir ciertos encuadres como variables de análisis de contenido para verificar hasta qué punto dichos encuadres ocurren en las noticias" (2000: 94). El beneficio del acercamiento genérico es que permite la investigación comparativa, longitudinal y de diferentes sociedades. Este

9. Las *estructuras sintácticas* organizan las frases que disponen las noticias en términos de titular, cabecera, eventos, información en segundo plano y clausura (Van Dijk, 1988). Las *estructuras del guión* otorgan al artículo una estructura de historia. Las *estructuras temáticas* son usadas en las noticias relacionadas con hechos específicos en lugar de eventos específicos. Finalmente, las *estructuras retóricas* consisten en las elecciones estilísticas (como metáforas, frases con gancho, etc.) del periodista.

10. Un encuadre genérico puede ser el de guerra tecnológica, donde se informa de combates a partir del uso de armas con gran carga tecnológica, el número de hombres, material militar, imágenes de ataques nocturnos, etc. Sin embargo, para explicar un conflicto determinado, como el de Iraq, los periodistas también usaron encuadres específicos como los que ligaban a Sadam Hussein a las armas de destrucción masiva (García Marín y de Cueto, 2007).

11. Robert Entman (2004: 26) prefiere denominar *frames* solamente a aquellos que son específicos, reservando la palabra *script* (guión) para los encuadres genéricos. No obstante, en esta investigación se ha decidido mantener el término *frame* (encuadre) para ambos conceptos, debido a la escasa aceptación de la propuesta de Entman.

acercamiento se enraíza en la investigación psicológica cognitiva relacionada con la toma de decisiones en situaciones de riesgo llevada a cabo por Tversky y Kahneman¹² (1981, 1984). Este tipo de investigaciones han demostrado que cambiar las palabras de los textos tiene poderosos efectos sobre cómo las personas los interpretan¹³. Desde el acercamiento genérico se asume, en relación a los efectos de los encuadres, que estos se transmiten a la audiencia como resultado de las personas que atienden a las noticias, es decir, a través de la exposición. (para ver un estudio experimental al respecto, véase Valkenburg, Semetko y de Vreese, 1999).

Muchos encuadres genéricos han sido investigados, siendo los más comunes los siguientes: *conflicto*, *carrera de caballos*, *consecuencias económicas*, *interés humano* y *atribución de la responsabilidad*. Esta cuestión reproduce hasta cierto punto el sentido de los hallazgos de los teóricos anteriores (D’Haenens y De Lange, 2001; Lawrence, 2000; Neuman, Just y Crigler, 1992; Patterson, 1994; Reese y Buckalew, 1995; Semetko y Valkenburg, 2000; Valkenburg *et al.*, 1999; de Vreese, 2002; de Vreese y Semetko, 2002). Los encuadres de *conflicto* y *carrera de caballos* se asocian a lo que Patterson (1994) se refiere como el punto de vista de los medios de comunicación (en este caso de los EE. UU.) sobre la política: un juego estratégico donde los periodistas se centran más en las acciones de los políticos que en sus políticas, abundando en lo descrito sobre el *gate-keeping*. Según Lawrence, la cobertura de la política como un juego estratégico “permite a los periodistas mantener una postura de aparente objetividad. Centrándose en los aspectos ‘técnicos’ del juego político —estrategias, tácticas, pérdidas y ganancias—, los periodistas pueden evitar fácilmente aparecer como políticamente comprometidos” (2000: 95). Neuman *et al.* (1992) argumentan que el uso por parte de los medios de comunicación del encuadre de *conflicto* puede ser explicado por las rutinas de la elaboración de noticias, que lleva a que se enfatice el conflicto, dándose de manera fundamental en noticias electorales (Mendelsohn, 1993). Las noticias encuadradas en términos de *carrera de caballos* se centran en encuestas de intención de voto, estrategias políticas y sucesos de la campaña; tratan sobre ganadores y perdedores y frecuentemente entierran un actor político a favor de otro. El estudio de Reinemann y Wilke (2007: 93) apunta en esa dirección cuando analiza la cobertura mediática de las campañas electorales. Anteriormente, Mendelsohn (1993: 152) había ya argüido que, debido a que esto niega la presencia de temas cruciales del proceso electoral, encuadrar las noticias de esta manera hace que las campañas electorales no sean cubiertas de la forma debida.

-
12. Los trabajos de Kahneman le hicieron merecedor del premio Nobel de Economía en el año 2002 (junto a Vernon Smith), por haber integrado aspectos de la investigación psicológica en la ciencia económica, especialmente en lo que respecta al juicio humano y la toma de decisiones bajo incertidumbre. Su demostración de los efectos de los encuadres sobre la audiencia formó parte de los trabajos recomendados para el galardón.
13. El estudio de Kahneman y Tversky, en concreto, demuestra la aversión a la pérdida que tienen los seres humanos. Así, comprobaron cómo ante la elección entre cuatro opciones realmente iguales, pero expuestas de forma diferente, las personas tendían a seleccionar aquella o aquellas que se centraban en evitar pérdidas y no en obtener ganancias. En este caso (1981), hablaban de vidas humanas, aunque el principio es aplicable a la economía y otras esferas sociales.

Estos últimos elementos resultan especialmente relevantes para esta investigación, ya que los análisis realizados desde los encuadres parecen confirmar que la cobertura mediática de ciertos temas, y sobre todo de las campañas electorales, suele estar basada en ciertos encuadres caracterizados por el negativismo y el conflicto. Por lo tanto, la información que los ciudadanos reciben de los debates electorales sería dual: la del propio debate y la de la cobertura mediática sobre los mismos. Esta cobertura puede producir efectos sobre las percepciones del debate de los ciudadanos, como el estudio ya mencionado de Óscar G. Luengo (2011) parece indicar. Es decir, diversos estudios empíricos muestran cómo una de las variables más importantes puede encontrarse en la cobertura informativa sobre los debates electorales. A este respecto, resulta sorprendente que no existan muchos trabajos sobre la misma, y los pocos que hay muestran resultados que no son muy consistentes.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Esta investigación ofrece un análisis comparando del contenido de los debates electorales de 2008 y 2011 en España y de la cobertura mediática sobre los mismos.

El primer paso ha sido analizar, desde la teoría funcional¹⁴, dichos debates electorales (Benoit, 2007). Sin embargo, en el caso de la presente investigación se ha aplicado con algunas diferencias, ya que solo se ha dividido el debate en las tres funciones (ataques, defensas y propuestas¹⁵). Estas funciones están dirigidas a diferentes objetos (por ejemplo a la persona de los candidatos o a la política de los mismos), que es como los autores definen su utilidad para los aspirantes. No obstante, como la presente investigación está dirigida a la cobertura mediática, dichos objetos no se han tratado. La teoría funcional unifica los textos en temas, entendiendo por ellos “las ideas, propuestas o argumentos. Cada tema puede exponerse en una sola frase o en un párrafo. En primer lugar, se identificaron los temas en cada uno de los debates. A continuación, se dividieron según sus funciones: propuestas, ataques, defensas” (Herrero y Benoit, 2011: 69). Por ello, en primer lugar se ha recogido el análisis ya realizado por los autores mencionados para los debates de 2008 y, posteriormente, se ha realizado el mismo análisis para el de 2011, ya que no se

14. La teoría del análisis funcional para la investigación de los debates electorales parte de la premisa de que el político buscará parecer preferible a otros candidatos para ganar las elecciones. Tres tipos de mensajes le permiten alcanzar su objetivo: las propuestas o manifestaciones, los ataques y las defensas.

15. Benoit y Currie explican claramente cada una de las funciones (2001: 33). Las *propuestas* son manifestaciones que muestran al candidato de forma favorable, los *ataques* muestran al candidato contrario de forma desfavorable y las *defensas* son respuestas a un ataque previo. Las propuestas pueden ser sobre el propio candidato o sobre política. Son mucho más comunes las manifestaciones sobre política (como medidas políticas concretas), por lo que se asocian, en la presente investigación, a manifestaciones programáticas, aunque es importante notar que una parte de ellas, mínima, puede estar referida a comentarios sobre la propia persona del candidato. Igualmente, los ataques y defensas pueden estar referidos a aspectos programáticos, aunque con un carácter conflictivo muy claro.

ha encontrado en ninguna otra publicación. Se han mantenido las categorías de *ataques*, *defensas* y *propuestas*, para posteriormente sumar *ataques* y *defensas* en una nueva categoría: *conflicto*¹⁶, entendiendo que ambas se refieren a situaciones conflictivas durante los debates electorales. Se ha decidido codificar las dos funciones por separado en los debates para reproducir lo más fielmente posible el análisis realizado por Herrero y Benoit sobre el debate de 2008, pero se ha considerado que ambas funciones serían recogidas en los medios bajo el enfoque de conflicto, no por separado, en lo que sería una posible homologación con los encuadres hallados por los autores mencionados anteriormente.

Las preguntas de investigación que pretende resolver el presente estudio son las siguientes:

- P1: ¿Cómo fueron los debates electorales desde el punto de vista de las propuestas y la conflictividad?
- P2: ¿Cómo reflejaron los medios de comunicación el conflicto presente en el debate?
- P3: ¿Cómo reflejaron los medios de comunicación las propuestas presentes en el debate?
- P4: ¿Cómo reflejaron los medios de comunicación otros elementos asociados a los debates pero no a su contenido?

Las hipótesis de partida al respecto son:

- H1: La proporción de ataques y defensas (es decir, conflicto) será mayor en la cobertura de los medios de comunicación que en los debates; y la proporción de propuestas será menor en los medios que en los debates (Herrero y Benoit, 2011: 31).
- H2: La proporción de otros elementos (asociados a los debates pero no a su contenido, por lo que pueden ser considerados variables externas) será también mayor en los medios de comunicación que las propuestas.

La primera hipótesis es consistente con una de las principales propuestas del *framing* (y del *gatekeeping*), al considerar el conflicto como un factor que facilita la cobertura mediática. Naturalmente que no es el único factor importante, dado que existen otros conceptos que ayudan a la *noticiabilidad* de la información. Por ello, la segunda hipótesis reconoce la importancia de los elementos secundarios que rodean a los debates políticos, como el formato, las anécdotas, la llegada de los candidatos, el uso del lenguaje no verbal, etc. Si se comprueba que estos elementos aparecen sobrerrepresentados en los medios de comunicación, se probaría que las rutinas periodísticas están centradas en otros aspectos diferentes a la utilidad social de la información política —como el *glamour* que rodea al debate— y, así, deformarían el papel esencial del evento.

16. Es decir, *conflicto* resulta de la suma de *ataques* y *defensas*.

Para someter a prueba las hipótesis anteriores se han analizado los últimos tres debates electorales entre los principales candidatos (PP y PSOE) a presidente del Gobierno de España. Dos de los debates corresponden a las elecciones de 2008 y fueron protagonizados por José Luis Rodríguez Zapatero (por el PSOE) y Mariano Rajoy Brey (por el Partido Popular). El tercer debate corresponde a la campaña electoral de 2011 entre Alfredo Pérez Rubalcaba (PSOE) y, otra vez, Mariano Rajoy.

El segundo paso ha sido analizar la cobertura que los medios de comunicación realizaron sobre los tres debates. Para esta segunda fase se decidió escoger medios audiovisuales y escritos. Los primeros por ser los protagonistas absolutos en la información política que reciben los ciudadanos. La elección de la prensa se ha basado en la influencia que ejerce sobre la sociedad (Vincent, 2000) y sobre el resto de medios de comunicación, que utilizan los editoriales de los periódicos como guía (Luengo, 2005). Además, es una de las fuentes de información de las que depende el público y el medio que mejor trata los temas de contenido político para el público español (Jerez, Sampedro y Baer, 2000).

En el caso de la televisión, se escogieron los informativos de la edición de la noche (considerada *prime time*) del día siguiente a los debates (es decir, el 26 de febrero y el 4 de marzo de 2008 y el 8 de noviembre de 2011) de las siguientes cadenas: TVE1, La Cuatro, La Sexta y Telecinco, todas ellas cadenas líderes en España¹⁷. En total suman prácticamente 90 minutos de cobertura. En el caso de la prensa, se han escogido todos los artículos de la edición de los días citados que contuvieran información sobre los debates electorales de *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *El Periódico*, también líderes según la Encuesta General de Medios¹⁸. En total 99.693 palabras en 182 artículos¹⁹. Los telediarios fueron grabados manualmente en las instalaciones de la Universidad de Granada y los artículos periodísticos se extrajeron usando la base de datos de Lexis-Nexis con la palabra de búsqueda “debate”.

Para el análisis se elaboró un libro de codificación cuyo objetivo era cuantificar la cobertura sobre los momentos conflictivos de los debates, de las propuestas políticas o sobre otros elementos asociados a los mismos (pero no del contenido). Naturalmente, debido a la diferente naturaleza de cada medio, la codificación de la televisión se realizó en segundos y la de la prensa en palabras²⁰. Lo que se hizo fue considerar el enfoque de cada una de las frases de cada texto analizado, para posteriormente contar el número de palabras o segundos, codificados. En el caso de la televisión se han codificado también los momentos en que no hubo locución pero las imágenes también hacían referencia a una de las funciones propuestas. El objetivo era observar si los medios de comunicación mantuvieron

17. La ausencia de Antena3, otra de las cadenas líderes en España, se debe a motivos técnicos, ya que la grabación de los programas resultó defectuosa y no se han podido conseguir por ningún otro medio.

18. Los datos son: *El País* con 1.812.000; *El Mundo*, 1.107.000; *El Periódico*, 612.000; y *ABC*, 543.000. Fuente: EGM 2013. <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html>

19. 61 artículos corresponden al primer debate de 2008, 58 al segundo y 63 al debate de 2011.

20. Además, debido a la naturaleza del medio, donde pueden darse imágenes sin locución, el codificar por tiempo permite su inclusión, mientras que hacerlo por palabras desvirtuaría el análisis.

proporciones de cobertura similares a los candidatos en los debates. Es decir, si la proporción en la cobertura de cada categoría (*conflicto* y *propuestas*) guardaba o no similitud con los debates (por ello la codificación en palabras o segundos no afecta a los resultados). Para los análisis de contenido textual se ha utilizado el *software* de análisis cualitativo RQDA (Ronggui, 2012), paquete del conocido programa de análisis estadístico “R”.

LOS DEBATES

Los tres debates electorales analizados tienen muchas características en común, principalmente organizativas. Todos fueron organizados por una entidad independiente: la Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión. El primer debate de 2008 y el de 2011 fueron moderados por Manuel Campo Vidal, y el segundo de 2008 por Olga Viza, ambos experimentados periodistas. Todos los debates estaban extremadamente tasados: bloques temáticos específicos, tiempos delimitados, número de intervenciones, vestuario, etc. Esos elementos hacen que se trate de una variable muy estable, facilitando los objetivos de la presente investigación.

TABLA 1.
ANÁLISIS FUNCIONAL DE LOS DEBATES DE 2008²¹

	Manifestaciones	Ataques	Defensas
Zapatero	359 (55%)	255 (39%)	28 (4%)
Rajoy	232 (36%)	372 (58%)	31 (4%)
Total	591 (46%)	627 (49%)	59 (4%)

Fuente: Herrero y Benoit, 2009: 70.

Nota: los porcentajes no suman 100 debido al redondeo.

Las tablas 1 y 2, que exponen las características de los debates desde el punto de vista del análisis funcional, resultan bastante claras. La tabla 1, elaborada por Herrero y Benoit, trata los dos debates de 2008 de forma conjunta, mientras que la tabla 2 ha sido elaborada por el autor de este artículo, aunque siguiendo la misma metodología, tal y como se expuso anteriormente.

Como se puede apreciar, los debates de 2008 estuvieron caracterizados por una mayor profusión de ataques por parte del candidato del Partido Popular, Mariano Rajoy, que por parte del presidente, José Luis Rodríguez Zapatero. Dicho comportamiento es considerado normal ya que en el caso del presidente se defiende una gestión que es atacada por parte del nuevo candidato. Así, hubo acusaciones constantes por parte del

21. Los porcentajes de *ataques defensas* se suman posteriormente para dar lugar a la categoría *conflicto*. Igualmente sucede en la tabla 2.

Partido Popular de que los socialistas habían negociado con los terroristas, y las del PSOE, echando en cara a los conservadores que estaban utilizando el terrorismo como asunto político para la obtención de votos, se reflejó en los dos debates. El terrorismo, de hecho, será uno de los temas principales y no se circunscribirá a ningún bloque sino que protagonizará diversos momentos del primer debate de 2008. En términos generales se puede afirmar que fueron debates caracterizados por una alta conflictividad entre los dos candidatos, donde las manifestaciones supusieron menos de la mitad de los elementos codificados.

TABLA 2.
ANÁLISIS FUNCIONAL DEL DEBATE DE 2011

	Manifestaciones	Ataques	Defensas
Rubalcaba	199 (64%)	88 (28%)	24 (7%)
Rajoy	221 (69%)	56 (17%)	44 (13%)
Total	420 (66%)	144 (22%)	68 (10%)

Fuente: elaboración propia.

Nota: los porcentajes no suman 100 debido al redondeo.

Diferente resultará el debate de 2011, quizá por la importancia de la crisis económica. Como se puede apreciar en la tabla 2, fue un debate con un tono muy distinto, una conflictividad menor. Además, esta conflictividad partirá, especialmente, por parte del candidato socialista hacia el candidato del Partido Popular. Este fenómeno, que *a priori* puede resultar sorprendente, se explica al invertirse los roles entre *aspirante* y *defensor* por las encuestas que preveían un resultado desastroso para el PSOE. Es decir, ambos candidatos defendieron su gestión, pasada (Rubalcaba) o futura (Rajoy), resultando en una conflictividad menor y con mayor peso de las defensas que en debates anteriores. Por ello, Alfredo Pérez Rubalcaba dedicará una parte sustancial del debate a preguntar a Mariano Rajoy acerca de puntos específicos de su programa electoral, bajo la premisa de que ocultaba una reforma neoliberal del sistema de relaciones laborales, de la educación y la sanidad; acusaciones de las que se defenderá Mariano Rajoy. En cualquier caso, ambos candidatos dedicaron una mayor proporción del tiempo a hablar sobre propuestas concretas para mejorar los datos económicos y luchar contra el desempleo.

Sin embargo, en términos generales, se puede afirmar que los tres debates electorales analizados tuvieron en común una estructura donde las manifestaciones (no solo programáticas o de intenciones aunque sí principalmente) serán o claramente mayoritarias, como en 2011, o prácticamente a la par que los episodios conflictivos, como en 2008. Los ataques y las defensas, por consiguiente, serán minoritarias, señalando un fenómeno en principio contraintuitivo: que los debates electorales no son solo *combates* entre candidatos, sino también un escenario para la exposición de medidas políticas más o menos concretas.

COBERTURA MEDIÁTICA

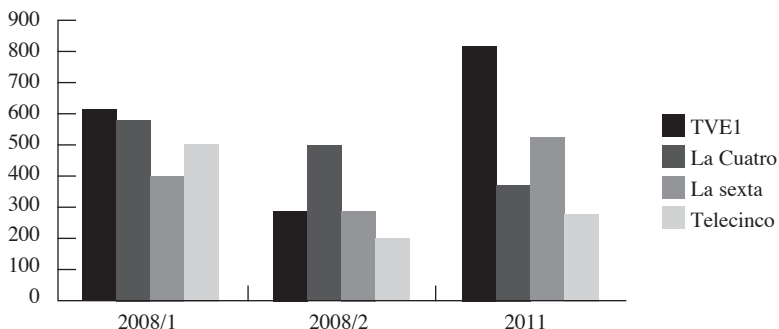
Televisión

Como se ha comentado anteriormente, los debates supusieron una novedad en el escenario electoral nacional, por lo que su notoriedad mediática fue muy relevante. La mayoría de cadenas nacionales establecieron programas especiales para la noche del 25 de febrero y 3 de marzo de 2008 y del 8 de noviembre de 2011 (exceptuando Telecinco por desavenencias con la Academia, organizadora del evento). En algunos casos, con una duración superior a las dos horas entre los programas previos y posteriores. Televisión Española, por ejemplo, dedicó también un programa especial de “59 segundos” para hablar de los resultados del primer debate. Con la atención prestada es natural que los informativos del día después también brindasen una cantidad de tiempo sustancial a los debates. Sin embargo, esta atención fue desigual entre cadenas y, sobre todo, entre los dos debates de 2008, aunque en todos los casos las noticias sobre los debates aparecen también mezcladas con otras informaciones electorales, especialmente en las conexiones con los mítines de PP y PSOE.

Efectivamente, como se puede apreciar en el gráfico 1, todas las cadenas analizadas dedicaron una cantidad sustancial de tiempo a los debates, aunque con mucha desigualdad entre el primero y el segundo de 2008. Este fenómeno es coherente con las ideas de Óscar G. Luengo (2011) sobre el diferente interés que despiertan sucesivos debates. Podría afirmarse que el interés que suscitó la novedad del primer debate no se reprodujo con el segundo y que TVE1 será la cadena con una diferencia de tiempo mayor en su dedicación a los dos debates con más de seis minutos. Esta se amplía en 2011, cuando dedica casi catorce minutos al debate electoral.

GRÁFICO 1.

TIEMPO DEDICADO POR LOS INFORMATIVOS DE TV A LOS DEBATES (EN SEGUNDOS)



Fuente: elaboración propia.

Las diferencias son igualmente importantes si atendemos al orden que ocuparon en los informativos las noticias sobre los debates (tabla 3). El primer debate de 2008 se convirtió en la noticia estrella, siendo la primera noticia en todos los informativos nacionales con la salvedad de TVE1. Cuatro, por ejemplo, iniciaría el informativo con el acostumbrado monólogo de Iñaki Gabilondo dedicado exclusivamente al debate. Es llamativo que sea el informativo de Televisión Española el que más tiempo dedique y, a la vez, el único que situó la noticia sobre el debate en segundo lugar. El primer lugar estaría dedicado en TVE1 a los episodios de violencia machista ocurridos a nivel nacional. En este sentido, el informativo se iniciará con la noticia “conmoción por la violencia machista. Cuatro mujeres mueren hoy asesinadas por sus parejas”, aunque posteriormente no tendrá un desarrollo tan prolongado como las noticias sobre el debate.

TABLA 3.

TIEMPO DEDICADO Y PRIORIDAD DE LAS INFORMACIONES SOBRE LOS DEBATES EN LOS INFORMATIVOS

Cadena	Segundos			Prioridad		
	2008/1	2008/2	2011	2008/1	2008/2	2011
TVE1	614	285	819	2 ^a	5 ^a	2 ^a
Cuatro	579	496	370	1 ^a	2 ^a	2 ^a
La Sexta	401	296	524	1 ^a	2 ^a	1 ^a
Telecinco	505	202	282	1 ^a	2 ^a	2 ^a

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los informativos del 4 de marzo de 2008, ninguna de las cadenas analizadas consideró el segundo debate como la noticia más importante o, al menos, merecedora de encabezar los informativos. En este caso, el temporal de nieve y frío que sufría la mitad del país o un nuevo episodio de violencia machista encabezarían los informativos, seguidos, en el caso de TVE1, de la elección del cardenal Rouco Varela como presidente de la Conferencia Episcopal Española, el terrorismo y el desempleo; además de reducir el tiempo drásticamente, como ya se ha mencionado. Los informativos de Cuatro, Telecinco y La Sexta conservaron las noticias sobre el debate en segundo lugar. Algo similar sucede en 2011, cuando otra noticia logró imponerse en la agenda mediática (exceptuando La Sexta): la dimisión del presidente italiano Silvio Berlusconi ante el agravamiento de la crisis económica.

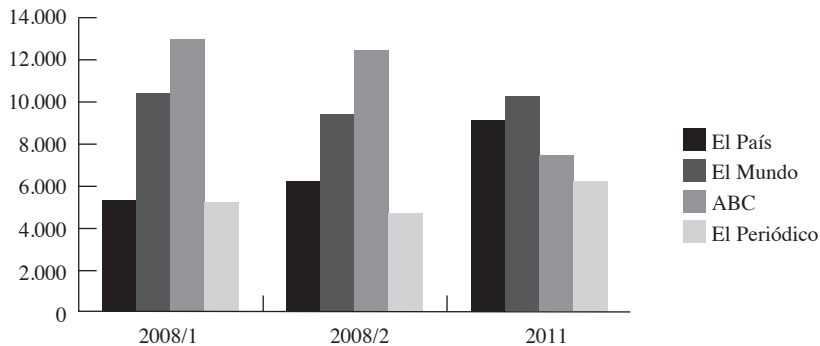
Prensa

En el caso de la prensa se ha analizado el número de palabras dedicadas a los debates electorales. A ese respecto, y como puede apreciarse en el gráfico 2, hubo diferencias sustanciales entre los diversos medios, sobre todo para los debates de 2008. Así, *El Mundo*

y *ABC* dedicaron el doble y hasta el triple de espacio a los debates que medios como *El País* o *El Periódico*. Sin embargo, en 2011 esta tendencia no continuó y las diferencias entre la cobertura de los distintos medios no fue tan abultada.

GRÁFICO 2.

PALABRAS DEDICADAS POR LA PRENSA A LA COBERTURA DE LOS DEBATES



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de Lexis-Nexis.

Al igual que la televisión, los diarios dividieron su atención entre otras noticias de la jornada, aunque en este caso no se ha medido la prioridad porque todos ellos incluyeron noticias sobre los debates en la portada. Además, las principales noticias que iniciaron los telediarios en televisión se produjeron esos mismos días, cuando las ediciones de los diarios ya estaban en la calle (sobre todo, la dimisión de Berlusconi en Italia).

RESULTADOS

Las dos hipótesis que se planteaban hacían referencia a la cantidad de cobertura que cada categoría del debate recibiría por parte de los medios de comunicación. La primera indica que la cobertura de los ataques y defensas será mayor en los medios de comunicación que la presencia que tuvo en los debates y, al mismo tiempo, la cobertura de las propuestas será menor, tal y como afirmaría la investigación sobre las rutinas mediáticas. La segunda hipótesis es similar a la primera pero con connotaciones muy diferentes: en este caso la cobertura de *otros elementos* que rodean a los debates (la preparación de los candidatos, la escena, el ganador, los gestos, etc.) también superaría a la de las propuestas.

Para la verificación de las mismas se ha codificado la cantidad de *conflicto*, *propuestas* y *otros elementos* que estuvieron presentes en los telediarios y artículos de prensa analizados.

Los resultados se encuentran en las tablas 4 y 5, dedicadas respectivamente a la televisión y la prensa.

Los resultados son paradójicos. Con respecto a la primera hipótesis, la cobertura del *conflicto*, se puede afirmar que la presencia del mismo fue inferior en las noticias de televisión que en cualquiera de los tres debates (tablas 1 y 2). Efectivamente, en el primer y segundo debate la suma de *ataques* y *defensas* ocupará el 53% del texto total codificado en los debates, mientras que los canales de televisión le dedicarán, como máximo, un 29,50% en el caso de Telecinco para el primer debate de 2008, o un 23,31% para La Sexta y el segundo debate de 2008, hasta el 0% como hacen TVE1 o La Cuatro para ese segundo debate. La media será de un 20,96% para el primer debate de 2008 y de tan solo un 9,07% para el segundo debate de 2008. Con respecto al debate de 2011 la situación será diferente. En primer lugar porque la conflictividad del mismo que se ha codificado también es menor (un 32%) y, en segundo lugar, porque en este caso sí hay un medio de comunicación, La Sexta, que lo superó, con un 35,50% de su cobertura dedicada a los episodios más conflictivos. Sin embargo, la media sigue siendo muy inferior, un 15,49%.

En el caso de la prensa, no obstante, la situación es muy diferente (tabla 5). En todos los casos la media de la cobertura del *conflicto* de los debates en prensa superó a la de los debates: 44,91% para el primer debate de 2008, 42,89% para el segundo debate de 2008 y 35,30% para el debate de 2011. También se observan en este caso diferencias importantes entre cada medio de comunicación: *El País* será el que dedique menos espacio al *conflicto* para los debates de 2008 —ambos— y *El Periódico* para el de 2011. Por el contrario, *El Mundo* será el medio que más incida en esos aspectos en 2008 y *ABC* en 2011.

La segunda parte de la primera hipótesis relaciona la cobertura sobre las *propuestas* de forma inversa a *conflicto*. Es decir, que la cobertura sobre las propuestas será menor en los medios de comunicación que su presencia en los debates. En este caso, las diferencias entre la televisión y la prensa son menores, aunque todavía apreciables. Así, las medias de cobertura para las cadenas de televisión son del 1,19%, 14,23% y 5,61% para cada uno de los debates analizados. Y de 10,22%, 12,66% y 20,23% para la prensa. Mientras que el 46% de los debates de 2008 y el 66% del de 2011 estuvieron dedicados a la exposición de propuestas. Por lo tanto, en este segundo aspecto de la primera hipótesis las predicciones coinciden con el análisis.

TABLA 4.
ANÁLISIS DE LOS INFORMATIVOS DE TELEVISIÓN

	TVE1		La Cuatro		La Sexta		Telecinco		Totales	
	t	%	t	%	t	%	t	%	t	%
2008/1										
Propuestas	25	4,07%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	25	1,19%
Conflicto	63	10,26%	142	24,53%	86	21,45%	149	29,50%	440	20,96%
O. Elem.	526	85,67%	437	75,47%	315	78,55%	356	70,50%	1634	77,85%
2008/2										
Propuestas	0	0,00%	182	36,69%	0	0,00%	0	0,00%	182	14,23%
Conflicto	0	0,00%	0	0,00%	69	23,31%	47	23,27%	116	9,07%
O. Elem.	285	100,00%	314	63,31%	227	76,69%	155	76,73%	981	76,70%
2011										
Propuestas	112	13,68%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	112	5,61%
Conflicto	38	4,64%	85	22,97%	186	35,50%	0	0,00%	309	15,49%
O. Elem.	669	81,68%	285	77,03%	338	64,50%	282	100,00%	1574	78,90%

Fuente: elaboración propia.
t= número de segundos %>= porcentaje de segundos dedicados a una categoría dentro de un mismo debate.
Los totales son por debate. Todos los porcentajes suman 100.

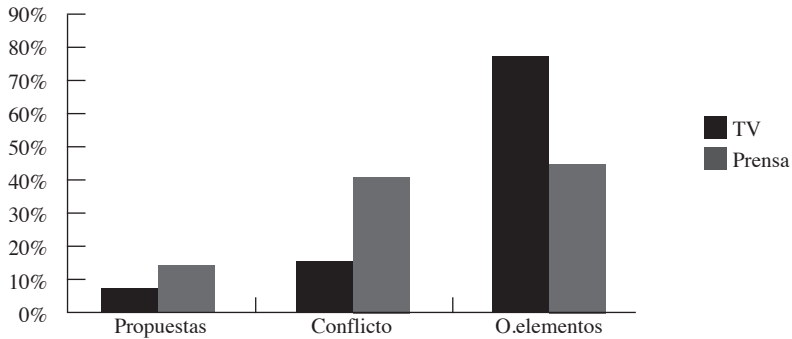
TABLA 5.
ANÁLISIS DE LA PRENSA

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>El Periódico</i>		<i>Totales</i>	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2008/1										
Propuestas	1.117	21,18%	530	5,12%	1.531	11,83%	282	5,33%	3.460	10,22%
Conflicto	1.603	30,39%	6.477	62,52%	4.406	34,06%	2.720	51,44%	15.206	44,91%
O. Elem.	2.554	48,43%	3.353	32,36%	7.000	54,11%	2.286	43,23%	15.193	44,87%
2008/2										
Propuestas	1.064	17,23%	404	4,30%	1.504	12,10%	1.158	25,00%	4.130	12,66%
Conflicto	1.761	28,51%	5.053	53,79%	5.132	41,30%	2.049	44,24%	13.995	42,89%
O. Elem.	3.351	54,26%	3.937	41,91%	5.791	46,60%	1.425	30,76%	14.504	44,45%
2011										
Propuestas	2.965	32,32%	2.312	22,52%	640	8,57%	796	12,70%	6.713	20,23%
Conflicto	3.416	37,24%	4.024	39,20%	3.130	41,89%	1.210	19,30%	11.780	35,30%
O. Elem.	2.792	30,44%	3.930	38,28%	3.702	49,54%	4.264	68,01%	14.688	44,27%

Fuente: elaboración propia.
n= número de palabras %/= porcentaje de palabras dedicadas a una categoría dentro de un mismo debate.
Los totales son por debate. Todos los porcentajes suman 100.

GRÁFICO 3.

COMPARATIVA DE LA COBERTURA MEDIÁTICA DE LOS DIFERENTES ASPECTOS DE LOS DEBATES ELECTORALES EN AGREGADO



Fuente: elaboración propia.

Naturalmente, se han observado muchas diferencias entre cada uno de los medios de comunicación analizados pero en ningún caso han igualado a los debates o siquiera acercado (la cobertura de *El País* del debate de 2011 es la que más se aproxima, con un 32,33% de la misma dedicada a las propuestas). De hecho, en el caso de la televisión se han detectado muchos casos de inexistencia de cobertura sobre las propuestas en los debates, en concreto en nueve ocasiones de doce. Es decir, tan solo en tres ocasiones (TVE1 para el primer debate de 2008 y el debate de 2011 y La Cuatro para el segundo debate de 2008) los medios audiovisuales analizados incluyeron en sus informativos algún tipo de información sobre las propuestas de los candidatos en los debates.

La segunda hipótesis resultará mucho más acertada: la cobertura de *otros elementos* de los debates superó en casi todos los casos (exceptuando únicamente la cobertura de *El País* del debate de 2011, y por menos de un 2%) a cualquier otro tipo de cobertura, incluyendo los aspectos conflictivos. De esta forma, estos elementos se convierten en los protagonistas absolutos de las informaciones de los medios de comunicación, especialmente en televisión. También en este caso encontramos muchas diferencias entre cada medio.

La primera diferencia es entre televisión y prensa, como puede apreciarse en el gráfico 3. Los noticiarios de las televisiones emitieron, en prácticamente todos los casos, apartados especiales dedicados a la preparación del debate, el lenguaje no verbal de los candidatos, la organización del evento, a encuestas sobre el ganador o, incluso, una sección de info-entretenimiento (para el caso de La Sexta en el primer debate de 2008). En todos los casos analizados se dedica más tiempo a estas informaciones que a cualquier otro aspecto del debate, aunque hay ciertas diferencias: desde la totalidad de la cobertura que hace TVE1 para el segundo debate de 2008 o Telecinco para el debate de 2011, hasta el mínimo

de 63,31% de La Cuatro para el segundo debate de 2008. Sin embargo, que las cadenas informasen tan profusamente (varios minutos) sobre estos aspectos hace pensar en que las rutinas del medio son especialmente proclives a ello.

En el caso de la prensa, también se encuentran numerosos casos de artículos dedicados a las cuestiones antes mencionadas, aunque en mucha menor abundancia y muy centradas en declarar ganador a uno u otro candidato, a las estrategias o a las implicaciones políticas. También aquí las diferencias son significativas: desde el 68,01% de *El Periódico* para 2011, hasta el mínimo de 30,44% de *El País* para el mismo debate.

El gráfico 3 hace un resumen de las diferencias de cobertura por tipo de medio agregando todos los debates y agrupando los diferentes medios de comunicación por tipo de medio. Es, así, muy clarificadora de los resultados de la presente investigación: la primera hipótesis tendría resultados mixtos: efectivamente se comprueba que la cobertura del conflicto es importante, superando en todos los casos a la cobertura de las propuestas, pero no mayor en televisión a la presencia de otros elementos de los propios debates (tablas 1 y 2); la cobertura de las propuestas políticas resulta minoritaria en prácticamente todos los casos analizados y, en muchos de ellos, inexistente, sobre todo en televisión. La segunda hipótesis, como ya se ha indicado, es claramente positiva: la cobertura sobre *otros elementos*, asociados al debate pero no a su contenido, es mayoritaria tanto en prensa como especialmente en televisión.

CONCLUSIONES

El análisis realizado parece indicar que la respuesta a la pregunta ¿reflejaron los medios españoles los debates electorales tal y como fueron?, es claramente negativa. Es decir, los medios de comunicación analizados no mostraron los debates fielmente. Otras dos preguntas surgen: ¿cumplieron, al menos, su papel como iniciadores del debate público?; y, ¿podían mostrar los debates fielmente? Ambas cuestiones están íntimamente relacionadas en tanto en cuanto la teoría, por ejemplo los encuadres, nos indica que la cobertura mediática se basa en unos condicionantes (rutinas, tecnología, ideología, etc.) que hacen de la deformación de la información que reciben un elemento central de su funcionamiento. Efectivamente, los resultados del análisis muestran cómo la tecnología asociada al soporte afecta a la cobertura, aunque no era parte de las hipótesis iniciales. En concreto, las televisiones reprodujeron muchos momentos conflictivos de los debates e iniciaron especiales sobre los momentos previos a los mismos y sobre aspectos específicos como el lenguaje no verbal o los colores de las prendas de vestir de los candidatos. Naturalmente, la televisión, al ser un medio audiovisual, tiene que exponer material en ese formato. Sin embargo, en la prensa la estrategia fue diferente. Un buen ejemplo es la utilización de lenguaje pugilístico, muy común en el caso de la prensa pero mucho menos en el caso de la televisión. Así, mientras los noticiarios televisivos mostraban el conflicto a través de la exposición de los momentos más polémicos de los debates, en prensa se hizo a través de

la explicación de los debates con un lenguaje propio de deportes de competición y, por lo tanto, aparecía el conflicto en multitud de artículos, mientras que el material para las televisiones era mucho más limitado. Esto explicaría las diferencias halladas en la confirmación de las dos hipótesis. Sin embargo, ¿cómo explicar las diferencias que se dan entre canales de televisión o periódicos? A este respecto, parece aconsejable indagar con mayor profusión en otros factores. María José Canel, por ejemplo, apunta a las diferencias editoriales de cada medio (Canel, 1999), pero puede que variables como los sondeos electorales, el apoyo a un determinado candidato por parte del medio, o condicionantes de la redacción puedan tener un peso decisivo en la explicación de esas diferencias. Hay fuertes sospechas de que el cruce de esas variables conjuntamente con el apoyo del medio a un determinado candidato u opción política sería un buen factor explicativo del tipo de cobertura, aunque falta investigación en el área.

El segundo elemento de la pregunta está relacionado sobre el papel de los medios de comunicación a la hora de estimular el debate público. En este sentido, un elemento interesante es que los resultados de la presente investigación son consistentes con los encontrados por Benoit y Currie (2001: 37) al afirmar que los medios no proveen a los votantes con una representación precisa de los debates en Estados Unidos. Pero, naturalmente, inconsistentes con los resultados de Coleman, Steibel y Blumler, que sí que encontraron dicha función en los medios británicos. Esta función no se ha encontrado en España. Elementos tan preocupantes como la poca o ninguna atención que los medios dedican al debate de las propuestas de los candidatos puede que tengan su origen no solo en las rutinas periodísticas sino en condicionantes culturales e institucionales, tal y como predicen ciertas teorías. A este respecto, podría ser sugerente la realización de un análisis similar comparando otros países europeos. En concreto, hay ciertos elementos de similitud con los hallazgos que parten del modelo de Hallin y Mancini (2004) y puede ser relevante el observar el comportamiento de la cobertura mediática en países como el Reino Unido o Alemania, representantes de los otros dos modelos propuestos por los autores. Quizá de esa forma se podría encontrar la variable que explique los diferentes hallazgos por parte de los autores y el tipo de cobertura, aunque hay que tener en cuenta que los sistemas mencionados están inscritos dentro de la misma categoría (Estados Unidos y el Reino Unido se consideran miembros del modelo *liberal* o *Atlántico Norte*) dentro del modelo de Hallin y Mancini.

No ha sido esta una investigación sobre la teoría funcional propuesta por Benoit. Primero, porque no se ha seguido la metodología de forma estricta. Segundo, porque no está claro que los medios reproduzcan las funciones de los candidatos en los debates (aunque hay análisis al respecto²²). Tampoco ha sido una investigación ortodoxa sobre encuadres. Ciertamente se podrían haber homologado las categorías a encuadres subyacentes sin demasiada dificultad, pero tampoco habría aumentado su capacidad explicativa. Sí lo ha

22. Véase, por ejemplo, el estudio de Cebrián (2008) para el caso de las elecciones autonómicas en Cataluña de 2006.

sido sobre parte de los efectos que predice la teoría. Por lo tanto, el análisis ha mostrado que los medios no solo han funcionado sobre la base de la selección de información (que describe el *gatekeeping*) sino sobre todo en su alteración. Es decir, se han seleccionado algunos episodios de los debates, sobre todo los más conflictivos, pero además los medios de comunicación han funcionado como alteradores de la función de los debates al anexas a su cobertura otros elementos que no estaban realmente presentes en los mismos, con el objetivo de responder a ciertas preguntas; ¿quién ganó?, ¿por qué se produjeron?, ¿qué elementos rodeaban al debate?, ¿qué es lo que no se dijo?, ¿cómo fue el lenguaje no verbal? Desde este punto de vista, la investigación ha servido como confirmación del funcionamiento de los encuadres, aunque muestra las limitaciones de los encuadres genéricos porque su uso puede variar bastante con el soporte de la información, un moderador al que quizá no se ha prestado demasiada atención por parte de los teóricos de los encuadres, que tienden a homologar diferentes tipos de medios.

Una última observación merece mencionarse: las variables explicativas de la cobertura mediática parecen encontrarse más en el tipo de medio o soporte tecnológico que en otras consideraciones de tipo institucional. Por lo tanto, si uno de los resultados de la presente investigación ha sido cuestionar el papel de los medios de comunicación al informar de los debates electorales, es llamativo que la titularidad pública de TVE1 no haya supuesto diferencia alguna con los medios privados. Hasta el punto de que haya casos donde dicho canal de televisión no dedicó ni un segundo a informar sobre las propuestas de los candidatos (el segundo debate de 2008). Una cuestión que debería llamar la atención de los académicos y que necesita de más análisis comparados antes de extraer conclusiones firmes.

Referencias

- Benoit, William L. 2002. *The primary decision: A functional analysis of debates in presidential primaries*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Benoit, William L. 2007. *Communication in political campaigns* (vol. 11). Nueva York: Peter Lang.
- Benoit, William L. y LeAnn M. Brazeal. 2002. "A Functional Analysis of the 1988 Bush-Dukakis Presidential Debates", *Argumentation and Advocacy*, 38 (4): 219-233.
- Benoit, William L. y Heather Currie. 2001. "Inaccuracies in media coverage of the 1996 and 2000 presidential debates", *Argumentation and Advocacy*, 38 (1): 28-39.
- Benoit, William L. y Glenn J. Hansen. 2004. "Presidential debate watching, issue knowledge, character evaluation, and vote choice", *Human Communication Research*, 30 (1): 121-144.
- Benoit, William L., Glenn J. Hansen y Rebecca M. Verser. 2003. "A meta-analysis of the effects of viewing US presidential debates", *Communication Monographs*, 70 (4): 335-350.

- Benoit, William L. y Allison Harthcock. 1999. "Functions of the great debates: Acclaims, attacks, and defenses in the 1960 presidential debates", *Communication Monographs*, 66 (4): 37-41.
- Benoit, William L., Mitchell S. McKinney y R. Lance Holbert. 2001. "Beyond learning and persona: Extending the scope of presidential debate effects", *Communication Monographs*, 68 (3): 259-273.
- Benoit, William L. y William T. Wells. 1996. *Candidates in conflict: Persuasive attack and defense in the 1992 presidential debates*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Blasco, Juan Cantavella et al. 2008. "Algunos aspectos lingüísticos de los debates electorales Zapatero-Rajoy 2008", *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 14: 79-98.
- Brown, Richard M. 1979. "The Gatekeeper Reassessed: A Return to Lewin", *Journalism Quarterly*, 56 (3): 595-601.
- Callejón, Pablo Lledó. 2001. "La influencia de los debates electorales sobre la decisión de voto: el caso de mayo de 1993 en España", *Revista Española de Ciencia Política*, 5: 143-170.
- Canel, María José. 1999. "El País, ABC y El Mundo: tres manchetras, tres enfoques de las noticias", *Zer - Revista de Estudios de Comunicación*, 4: 97-117.
- Cebrián, Elena. 2008. "La campaña de las autonómicas catalanas de 2006 en la prensa de referencia", *Doxa*, 5: 33-57.
- Clark, Hellen. 2000. "Watching the debates: A guide for viewers", en Stephen Coleman (ed.), *Televised election debates. International perspectives*. New York: MacMillan.
- Coleman, Stephen, Fabro Steibel y Jay G. Blumler. 2011. "A Framing Content Analysis of Media Coverage of the Debates", en Dominic Wring, Roger Mortimore y Simon Atkinson (eds.), *Political Communication in Britain: The Leader Debates, The Campaign and the Media in the 2010 General election*. Londres: Palgrave Macmillan.
- D'Angelo, Paul. 2002. "News framing as a multiparadigmatic research program: A response to Entman", *Journal of communication*, 52 (4): 870-888.
- D'Angelo, Paul y Jim A. Kuypers (eds.). 2010. *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives*. Londres: Routledge.
- De Vreese, Claes H. 2001. "Europe' in the News A Cross-National Comparative Study of the News Coverage of Key EU Events", *European Union Politics*, 2 (3): 283-307.
- De Vreese, Claes H. 2005. "News framing: Theory and typology", *Information design journal document design*, 13 (1): 51-62.
- De Vreese, Claes H. y Holli A. Semetko. 2002. "Cynical and engaged strategic campaign coverage, public opinion, and mobilization in a referendum", *Communication Research*, 29 (6): 615-641.
- d'Haenens, Leen y Marielle De Lange. 2001. "Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers", *Media, Culture & Society*, 23 (6): 847-860.
- Donsbach, Wolfgang. 1995. "Contenidos, utilización y efectos de la comunicación política", en Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir (eds.), *Comunicación política*. Madrid: Universitas.

- Druckman, James N. 2001. "The implications of framing effects for citizen competence", *Political Behavior*, 23 (3): 225-256.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm", *Journal of communication*, 43 (4): 51-58.
- Entman, Robert M. 2004. *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*. London: University of Chicago Press.
- García Marín, J. 2013. "Los debates electorales en televisión", en Óscar G. Luengo (ed.), *Medios y elecciones en España: la cobertura televisiva de la campaña de 2008*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada.
- García Marín, Javier y Carlos de Cueto Noguerras. 2007. *El comportamiento de la prensa durante los conflictos de Kosovo e Irak*. Tesis doctoral. Granada.
- Gitlin, Todd. 1980. *The whole world is watching: Mass media in the making y unmaking of the new left*. Oakland, CA: University of California Press.
- Hallin, Daniel C. y Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Herrero, Julio César y William L. Benoit. 2009. "Análisis funcional de los debates en las elecciones generales de 2008", *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 14 (27): 61-81.
- Jamieson, Kathleen H. y David S. Birdsell. 1988. *Presidential Debates : The Challenge of Creating an Informed Electorate: The Challenge of Creating an Informed Electorate*. Oxford: Oxford University Press.
- Jamieson, Kathleen H. y Christopher Adasiewicz. 2000. "What can voters learn from election debates?", en Steven Coleman (ed.), *Televised election debates: International perspectives*. Nueva York: Macmillan.
- Jerez, Ariel, Víctor Sampedro y Alejandro Baer. 2000. *Medios de comunicación, consumo informativo y actitudes políticas en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kraus, Sidney. 1962. *The great debates: Background, perspective, effects*. Bloomington: Indiana University Press.
- Kraus, Sidney. 1979. *The great debates: Carter vs. Ford, 1976*. Bloomington: Indiana University Press.
- Kraus, Sidney. 2013. *Televised presidential debates and public policy*. Londres: Routledge.
- Lawrence, Regina G. 2000. "Game-Framing the issues: Tracking the strategy frame in public policy news", *Political Communication*, 17 (2): 93-114.
- Lawson, Chappell. 2003. "Mexico's great debates: The televised candidate encounters of 2000 and their electoral consequences", en Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson (eds.), *Mexico's pivotal democratic election: Candidates, voters and the presidential campaign of 2000*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lewin, Kurt. 1947. "Frontiers in Group Dynamics" *Human Relations*, 1 (2): 145.
- Luengo, Óscar G. 2011. *¿Comunicando Desafección?* México DF: Fontamara.

- Luengo, Óscar G. 2011. "Debates electorales en televisión: una aproximación preliminar a sus efectos inmediatos", *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 81-96.
- Luhmann, Niklas. 2000. *La realidad de los medios de masas*. Barcelona: Anthropolos.
- Marín, Benjamín. 2003. "Debates electorales por televisión", en Salomé Berrocal (ed.), *Comunicación Política en Televisión y Nuevos Medios*. Barcelona: Ariel.
- McLeod, Douglas M. y Benjamin H. Detenber. 1999. "Framing effects of television news coverage of social protest", *Journal of Communication*, 49 (3): 3-23.
- McQuail, Dennis, Peter Golding y Els De Bens. 2005. *Communication theory and research*. Londres: Sage.
- Mendelsohn, Matthew. 1993. "Television's frames in the 1988 Canadian election", *Canadian Journal of Communication*, 18 (2): 149-171.
- Neuman, W. Russell, Marion R. Just y Ann N. Crigler. 1992. *Common knowledge. News and the construction of political meaning*. London: University of Chicago Press
- Norris, Pippa. 1995. "The restless searchlight: Network news framing of the post Cold War world", *Political Communication*, 12 (4): 357-370.
- Pan, Zhongdang y Gerard M. Kosicki. 1993. "Framing analysis: An approach to news discourse", *Political communication*, 10 (1): 55-75.
- Patterson, Thomas E. 1994. *Out of Order*. Nueva York: Vintage Books.
- Phillips, Kevin P. 1975. *Mediacracy: American Parties and Politics in the Communications Age*. Nueva York: Doubleday y Co.
- Plasser, Fritz y Gunda Plasser. 2002. *Global political campaigning: a worldwide analysis of campaign professionals and their practices*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Reese, Stephen D. y Bob Buckalew. 1995. "The militarism of local television: The routine framing of the Persian Gulf War", *Critical Studies in Media Communication*, 12 (1): 40-59.
- Reese, Stephen D., Oscar Gandy Jr y August E. Grant (eds.). 2001. *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Londres: Routledge.
- Reinemann, Carsten y Marcus Maurer. 2005. "Unifying or Polarizing? Short-Term Effects and Postdebate Consequences of Different Rhetorical Strategies in Televised Debates", *Journal of Communication*, 55 (4): 775-794.
- Reinemann, Carsten y Jürgen Wilke. 2007. "It's the Debates, Stupid! How the Introduction of Televised Debates Changed the Portrayal of Chancellor Candidates in the German Press, 1949-2005", *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 12 (4): 92-111.
- Ronggui, Huang. 2012. *RQDA: R-based Qualitative Data Analysis. R package version 0.2-3*. Disponible en web: <http://rqda.r-forge.r-project.org/> [consulta: 2 de junio de 2015]
- Ruiz, Fernando J. y Hernán Alberro. 2012. *Informes especiales, Medioslatinos*. Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en web: <http://www.kas.de/wf/en/71.11469/> [consulta: 29 de octubre de 2014]

- Scheufele, Dietram A. 1999. "Framing as a theory of media effects", *Journal of communication*, 49 (1): 103-122.
- Schrott, Peter R. 1990. "Electoral consequences of «winning» televised campaign debates", *Public Opinion Quarterly*, 54 (4): 567-585.
- Semetko, Holli A. y Patti Valkenburg. 2000. "Framing European politics: A content analysis of press and television news", *Journal of communication*, 50 (2): 93-109.
- Shoemaker, Pamela J. 1991. *Gatekeeping*. Nueva York: Sage.
- Shoemaker, Pamela J. et al. 2001. "Individual and Routine Forces in Gatekeeping", *Journalism y Mass Communication Quarterly*, 78 (2): 233-246.
- Shoemaker, Pamela J. y Stephen D. Reese. 1991. *Mediating the Message: Theories of Influence on Mass Media Content*. Boston: Allyn y Bacon.
- Swanson, David L. 1995. "El campo de la comunicación política", en Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir (eds.), *Comunicación política*. Madrid: Universitas.
- Tversky, Amos y Daniel Kahneman. 1981. "The framing of decisions and the psychology of choice", *Science*, 211 (4481): 453-458.
- Valkenburg, Patti M., Holli A. Semetko y Claes De Vreese. 1999. "The effects of news frames on readers' thoughts and recall", *Communication research*, 26 (5): 550-569.
- Van Dijk, Teun A. 1988. *News as Discourse*. Hillsdale: Erlbaum.
- Vincent, Richard C. 2000. "A Narrative Analysis of US Press Coverage of Slobodan Milošević and the Serbs in Kosovo", *European Journal of Communication*, 15 (3): 321-344.
- Weiler, Michael. 1989. "The 1988 Electoral Debates and Debate Theory", *Argumentation and Advocacy*, 25 (4): 214-219.
- White, David M. 1964. "The 'Gatekeeper': A Case Study in the Selection of News", en Lewis A. Dexter y David M. White (eds.), *People, Society and Mass Communications*. Nueva York: Free Press.

Presentado para evaluación: 11 de noviembre de 2014.

Aceptado para publicación: 1 de junio de 2015.

JAVIER GARCÍA MARÍN, Universidad de Granada

jgmarin@ugr.es

Javier García Marín es doctor en Ciencias Políticas y profesor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Ha sido profesor visitante en la London School of Economics and Political Science, en la Universidad de Glasgow (Glasgow Media Unit), la Amsterdam School for Communications Research, el Institut d'Etudes Politiques de Burdeos y la Universidad de Buenos Aires. Su ámbito de investigación está dirigido a la comunicación política y la política comparada, campos donde tiene varias publicaciones. Además, colabora con diferentes instituciones latinoamericanas sobre cuestiones de comunicación política.

Autonomía y poder político. Una batería de indicadores para su medición en el nivel local

Political power and autonomy. A set of indicators for measuring those concepts at the local level

Sergio Pérez Castaños

Universidad del País Vasco

sergio.perezc@ehu.eus

Resumen

A través de esta nota de investigación se pretende aportar una batería de indicadores que ayuden a medir los conceptos de autonomía y poder en el ámbito local como forma de dibujar la situación actual existente en las municipalidades. A través del desarrollo de cada uno de estos indicadores, se aportarán las unidades de medida y su foco en la investigación de dichos conceptos. Así, se utilizarán elementos de carácter jurídico, económico-financiero y de relaciones intergubernamentales. Para ello, se aportan un total de once indicadores que establecen una imagen clara de la posible situación de dependencia (o lo contrario) en la que se encuentran las municipalidades, con sus consiguientes ejemplos. Además, gracias a la homogeneidad de estos indicadores, su utilización permite la realización de perspectivas comparadas con otros países.

Palabras clave: poder local, autonomía, municipio, gestión pública, relaciones intergubernamentales, entidades locales, federalismo.

Abstract

The aim of this research note is to provide a set of indicators to help measure the concepts of local autonomy and power as a way of better depicting the current situation in municipalities. Through the development of each of these indicators, the way for measuring those concepts and also the units to measure them would be provided. Thus, to devise these indicators, economic-financial, legal and intergovernmental relations-related elements are used. To do this, a total of eleven indicators are proposed which taken together help to establish a clear picture of the situation of dependence (or opposite) in which municipalities may be, alongside several examples. Also, thanks to the homogeneity of these indicators, they may be utilized comparatively also looking at other countries.

Keywords: local power, autonomy, municipality, public management, intergovernmental relations, localism, federalism.

AUTONOMÍA Y PODER POLÍTICO. UNA BATERÍA DE INDICADORES PARA SU MEDICIÓN EN EL NIVEL LOCAL

La medición de los conceptos de autonomía y poder en el ámbito local, con especial atención a las municipalidades, se ha constituido como uno de los principales campos de análisis dentro del estudio de los funcionamientos de los gobiernos y Administraciones públicas (Colino, 2013a). Más aún si el intento por analizar estos conceptos se realiza desde una perspectiva comparada, abarcando en la misma diferentes Estados, con diferentes estructuras y sistemas de gobierno.

Por ello, resulta necesario encontrar indicadores que ayuden, de manera homogénea, a poder realizar comparaciones entre casos y, además, que aporten respuestas ante las cuestiones relativas al poder que detentan las entidades locales (EELL, en adelante) *per se* y en el seno de las unidades territoriales existentes en cada uno de los Estados. De la misma manera sucede cuando se trata de comprobar la situación de autonomía o dependencia de las municipalidades respecto a otros niveles administrativos o de gobierno (Marks, Hooghe y Schakel, 2008).

En esta nota se tratará primero de aportar una recopilación de las definiciones sobre los conceptos de autonomía y poder para, posteriormente, proceder a presentar una batería de indicadores útiles para la medición de estos dos conceptos y que, por lo tanto, ayudarán a conocer la situación de las EELL al respecto.

¿CÓMO DEFINIR LOS CONCEPTOS?

Los conceptos de autonomía y poder han sido largamente tratados por la Ciencia Política y de la Administración, con diferentes perspectivas y formas de proceder para su análisis. Por ello, para poder realizar una buena selección de indicadores es necesario determinar concretamente como estos se adaptan a ambos conceptos y, por consiguiente, cómo se definirán.

Se tiende a considerar a la autonomía como la capacidad de un actor político, administrativo o de gobierno para intervenir en los asuntos que le son propios. Por ello es importante distinguir entre autonomía política y autonomía administrativa. Así, en palabras de Cordero (2012), la dimensión política se establece en aquellos Estados en donde el poder político no solo es distribuido a nivel horizontal (poder legislativo, judicial y ejecutivo), sino también de forma vertical. Por su parte, la autonomía administrativa no supone la existencia de descentralización política necesariamente, sino la de órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero cuya relación con el poder central o las máximas autoridades gubernativas es tenue o casi inexistente, lo cual le permite actuar con independencia al momento de adoptar sus propias decisiones (Sánchez Díaz, 1980; Marks, Hooghe y Schakel, 2008).

Sin embargo, el concepto de autonomía que mejor puede definir la autonomía del ámbito local propiamente dicha es el que entiende este fenómeno dentro de los términos establecidos por el Consejo de Europa (2007). Este define el principio de autogobierno

como aquel que “permita el reconocimiento del nivel local desde una dimensión no solo administrativa, sino también política” (Consejo de Europa, 2007: 15). De la mano de este concepto nace el de autonomía local, el cual, en la línea establecida por EUDEL¹ y emana de la anteriormente mencionada definición, se encuentra en la Carta Europea de Autonomía Local elaborada por el Consejo de Europa. Según este, la autonomía local es “entendida como autonomía política y administrativa, comprensiva de la capacidad para regular o gestionar bajo su propia responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos de tal modo que permita a los gobiernos locales la definición de políticas propias” (EUDEL, 2008: 1). De esta manera, la Unión Europea está dotando de gran importancia al empoderamiento del ámbito local y al desarrollo de estrategias que desemboquen en un aumento de su autonomía, confiriéndole mayores poderes. Por lo tanto, la autonomía local aparece “entendida en términos de las relaciones entre las autoridades locales y el Estado o las autoridades superiores con las cuales interactúan” (Consejo de Europa, 2007: 32).

Por su parte, la concepción del término “poder” varía sobremedida en función de los autores a los que se acuda y de la época en la que estos se desenvuelvan (Montbrun, 2010). Así, por ejemplo, en una acepción que se podría considerar más básica, Tawney (1952) define el poder como la capacidad de un individuo o un grupo de imponer su propia voluntad sobre otros individuos o grupos. En esta misma línea se sitúan las definiciones propuestas por Friedrich (1968), Aron (1968) o Easton (1968).

Por otra parte, las definiciones de Dahl (1957), Etzioni (1978) o Weber (2012) entienden el poder como la probabilidad de que un actor esté en posición de realizar su propio deseo, a pesar de las resistencias que puedan existir o de la dependencia del comportamiento de otras unidades. Para el desarrollo de la batería de indicadores que aquí se expondrá, se optará por esta tipología de poder, dado que el objeto es construir indicadores que analicen las posibilidades del ámbito local de realizar su propio deseo, cómo se desenvuelve y qué posibilidades de adaptación posee. Sin embargo, no deben despreciarse otras definiciones que también toman en cuenta la variante de la participación en la toma de decisiones, como la propuesta por Laswell y Kaplan (1950), gracias al giro participativo que los consistorios están dando a determinadas políticas.

LA BATERÍA DE INDICADORES Y SU EXPLICACIÓN

Una vez definidos los conceptos, resulta necesario conocer los elementos a emplear para determinar los niveles de poder y autonomía que poseen las EELL. En este apartado se aglutinarán una serie de indicadores que determinarán cómo medir y comprobar cuál es la situación tanto de autonomía como de poder de las municipalidades.

1. EUDEL es una asociación autónoma fundada en 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras Instituciones. Está integrada por la práctica totalidad de los municipios de la CAPV, varios ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra y los municipios del Condado de Treviño.

Para poder elaborar de manera comparada una investigación en estos ámbitos, primero cabe destacar la necesidad de encontrar información de diferentes fuentes que ofrezcan bases de datos homogeneizadas. Estas pueden ser organizaciones que se encargan de la realización de estudios de carácter económico, como son el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la National League of Cities y la Comisión Europea; además de complementarlo con los datos provenientes de páginas web gubernamentales.

Comenzando a desentrañar la batería de indicadores que pueden resultar útiles para la medición de los conceptos aquí planteados, el primero de ellos hace referencia a la existencia de una normativa delimitadora y que tenga un carácter exhaustivo. Para ello, resulta necesario realizar un análisis de la legislación existente tanto a nivel estatal como subestatal, con especial atención a aquella encargada de regular de alguna manera la situación de las EELL. A través del análisis del ámbito jurídico y de los textos legales que enmarcan a las municipalidades se puede catalogar su autonomía como alta, media o baja, en la medida en que la legislación constriña a los ayuntamientos. La existencia de una normativa exhaustiva que delimite los ámbitos de actuación y competencia del ámbito local restringe el margen de maniobra de las EELL para poder hacer frente a determinados conflictos, si bien la falta de regulación al respecto les puede dejar en una situación de vulnerabilidad ante el contexto político existente en cada momento.

La tabla 1 ejemplifica la catalogación de los estatutos de autonomía de las 17 comunidades autónomas teniendo en cuenta el grado de exhaustividad existente en la regulación del ámbito local, medido a través del detalle que contenga el articulado destinado al ámbito local.

TABLA 1.
REGULACIÓN DEL ÁMBITO LOCAL EN FUNCIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Alta	Media		Baja		
Andalucía	Castilla y León	Baleares	Aragón	Madrid	País Vasco
Cataluña	Castilla-La Mancha	Canarias	Cantabria	Navarra	Asturias
C. Valenciana	Extremadura		Galicia	La Rioja	

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia, el apartado bajo el epígrafe “Baja” es el más numeroso, lo cual indica la importancia que se le da al nivel local en los documentos rectores de las autonomías. No obstante, cabe matizar este dato con el estudio de la legislación autonómica en materia local, dado que esta materia es compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

Derivados de esta primera figura surgen hasta tres nuevos indicadores que colaborarán en la elaboración de una imagen sobre el poder y la autonomía local. El primero, referente a la dependencia legal y/o financiera de los consistorios; el segundo, sobre el nivel de

competencias que el nivel local posee y cómo se encuentran aseguradas en los textos legales; y el último, respecto a la capacidad de toma de decisiones, actuación y reestructuración que en el ámbito local pueda tener.

Así, el segundo de los indicadores se referirá a la dependencia legal y/o financiera. Existen situaciones en las que múltiples niveles gubernamentales convergen en una determinada materia y pueden existir conflictos. Para evitarlos y conseguir una gestión eficiente y eficaz, resulta necesaria la existencia de relaciones intergubernamentales, tendiendo estas a ser complejas. Esto se intensifica cuando el día a día de alguno de los niveles territoriales está condicionado por la legislación proveniente de otro de los niveles o por la tutela financiera de los mismos (Macey, 1991). La constatación de este hecho resulta un buen indicador para seguir conociendo la situación de (in)dependencia que las municipalidades poseen, de tal manera que si estas deben rendir cuentas a niveles superiores sería catalogado como un indicador de falta de autonomía. Con todo, este deberá ser ponderado teniendo en cuenta la laxitud de dicha tutela.

Este hecho resulta complejo de medir en el sistema español, dado que el análisis ha de hacerse primero a nivel central, con el análisis de la legislación vigente —Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL)², Ley de Haciendas Locales (LHL)³, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁴— y posteriormente, a nivel autonómico, con el análisis de las normas rectoras para el ámbito local en cada uno de los casos. Además, existen las figuras de control de las EELL, encargadas de fiscalizar su actividad. Así, existe un control tanto interno a las municipalidades como externo, a través de diferentes órganos. El control externo es realizado por una organización ajena al ámbito local; funcionando figuras al respecto en 13 de las 17 comunidades autónomas⁵, además del Tribunal de Cuentas del Estado. Por otro lado, el control interno es realizado por personal perteneciente a la propia entidad local y tiene por finalidad garantizar sus activos y asegurar, dentro de lo posible, la corrección y fidelidad de los registros contables, estando atribuido a la intervención municipal y buscando garantizar que la actividad se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia⁶. Así, para la medición de este segundo indicador será necesario tomar en consideración la legislación vigente a nivel estatal y regional y los informes pertinentes de cada uno de los tribunales regionales,

2. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 80, de 3 de abril de 1985.

3. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 313, de 30 de diciembre de 1988.

4. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 312, de 30 de diciembre de 2013. De ahora en adelante LRSAL.

5. La relación de comunidades con órganos de control sería: Comunidad Valenciana, Canarias, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Islas Baleares, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, Galicia, Aragón, Navarra y País Vasco.

6. Para mayor explicación de los formatos de control interno y externo, acudir a: <http://www.rendiciondecuentas.es>.

además del propio elaborado por el Tribunal de Cuentas, estableciendo categorías de más a menos laxo (en cuanto a la legislación) y de existencia o no de órgano de control supranivel y su evaluación del nivel local (en referencia a la fiscalización de la actividad realizada).

El tercero de los indicadores se refiere al número y a la naturaleza de competencias que poseen los ayuntamientos. Para su construcción, resulta indispensable realizar una buena lectura de la legislación vigente, dado que así se podrá comprobar qué atribuciones resultan exclusivas frente al resto de niveles. Los municipios poseen materias propias y delegadas, bien del sector público estatal, bien del intermedio⁷. Así, el enfoque práctico consiste en contemplar el gobierno local como un proveedor de servicios para los habitantes de la localidad, que se encuentran demasiado alejados de las decisiones que se toman en otros centros de poder (Colino, 2013a). Sin embargo, para la correcta medición de la autonomía, y sobre todo del poder, resulta necesario centrar el foco del análisis en las materias que les son propias. Se entiende, de esta manera, que en la medida que las EELL poseen un mayor número de materias exclusivas, cuentan con una mayor capacidad de actuación y, por lo tanto, el poder que pueden ejercer es mayor.

Unido a este indicador se encuentra el referente a las capacidades que los gobiernos locales pueden poseer en dichas materias. A la hora de medir el poder local resulta relevante conocer cuáles son y cómo pueden gestionarlas. A pesar del reparto de materias que expresa la tabla 2, lo importante para la autonomía local no es la mera exposición de las competencias en el texto legal, sino el carácter con el que se ejercen. En gran parte de las legislaciones la asignación se realiza con carácter exclusivo o excluyente, mientras que en el sistema de cláusula general existente en España se permite que otros entes públicos puedan vaciar de contenido dichas materias, asumiendo progresivamente competencias. Para el ejemplo del caso español, las EELL ejercen un total de 29 materias y servicios, si bien en algunas de ellas solo pueden desarrollar las políticas provenientes de otros niveles de gobierno. Por otra parte, para el caso de las políticas de sanidad, servicios sociales y promoción social, la LRSAL establece con diferentes plazos la asunción de las comunidades autónomas de dichas competencias⁸. A estas habría que añadir la de educación, dado que únicamente poseen competencia en la gestión de la destinada a adultos.

7. Si bien para poder desarrollar competencias distintas a las propias, es necesario un informe vinculante de la Administración competente y de aquella que posea la tutela financiera.

8. Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª de la LRSAL.

TABLA 2.
COMPETENCIAS LOCALES PROPIAS EN ESPAÑA

Transporte	Transporte metropolitano		Carreteras y acceso a áreas urbanas		Transporte público (>50.000 habs.)	
Juventud y deporte	Programas jóvenes	Asociaciones juveniles	Centros de información	Apoyo clubes locales	Promoción deporte local	Construcción y gestión infraestructuras
Cultura	Desarrollo actividades	Bibliotecas (>5.000 habs.)		Gestión patrimonio artístico-cultural (>50.000 habs.)		
Medio ambiente	Recogida y tratamiento de basuras	Control, inspección y sanción en competencias	Servicios voluntarios	Tratamiento de agua alcantarillado	Planes estratégicos	Protección ambiental (>50.000 habs.)
Energía	Alumbrado	Planificación y fomento de la eficiencia energética				
Inmigración	Servicios sociales y asistencia		Mantenimiento y mejora del registro municipal		Informes de aprobación para casas de acogida	
Turismo	Competencia general en turismo					
Protección civil	Policía local	Dirección de actividades de emergencia		Prevención	Protección civil (>20.000 habs.)	
Agricultura y pesca	Protección de actividades y explotaciones tradicionales					

Fuente: Comité de las Regiones (2012).

El cuarto de los indicadores que aquí se proponen es el referente a la capacidad para tomar decisiones. Ante la pregunta sobre qué potestades poseen los ayuntamientos, cabe utilizar el indicador sobre disfrute de capacidades normativas o regulatorias, de actuación y de reestructuración del ámbito local. Así, en la medida en que se responda afirmativamente, la autonomía irá en aumento. Es decir, es necesario comprender que las competencias que deben poseer las municipalidades deben ir más allá de ser meras gestoras de políticas superiores o de programas que vengan predeterminados por otras unidades de gobierno. Para comprobar el poder real de ejercer política y la autonomía en la implementación de sus decisiones, las EELL primero deben tener potestades a la hora de gestionar lo que les es propio.

Entrando en materia de índole económica, el primero de los indicadores de este tipo, y quinto en el cómputo general, está relacionado con la figura de los recursos propios. Cabe matizar que los recursos de los que dispone cualquier unidad de gobierno se pueden clasificar como propios y participados. Los primeros harían referencia a los que “cada orden de gobierno recauda, aplicando su derecho constitucional para imponer impuestos y cobrar cuotas dentro de sus fronteras” (Anderson, 2010: 41). Los recursos participados son aquellos en los que la competencia legislativa y exaccionadora recae en los órganos centrales de gobierno y son distribuidos entre los órganos federales y unidades constitutivas (Anderson 2010). En la medida que las localidades puedan obtener un mayor número de recursos propios, se dotarán de mayores capacidades para poder hacer frente no solo a las situaciones

coyunturales económicas, sino también a imprevistos. Para ello, la forma que se recomienda para medir de manera óptima este indicador es la utilización del porcentaje del presupuesto de las EELL que proviene de los denominados recursos propios. Además, como Colino (2013a) establece, en el caso de analizar Estados europeos hay que tener en cuenta que la gran parte de los ingresos que se catalogan como propios forman parte de la recaudación de impuestos compartidos, en los que las EELL ni regulan ni implementan. Este indicador matiza el tercero expuesto, referente a las materias de competencia local. Esto es así dado que, a pesar de que las EELL puedan llegar a poseer un gran número de competencias exclusivas, si posteriormente no existe capacidad para establecer mecanismos de financiación para un correcto desempeño, la realidad competencial se vería limitada. Esto las situaría como meras ejecutoras de las directrices provenientes de cualquier otro nivel administrativo o de gobierno⁹.

La tabla 3 arroja los datos temporales del caso español, con más del 60% del presupuesto municipal proveniente de los ingresos propios.

TABLA 3.
INGRESOS DEL ÁMBITO LOCAL

Tipos de ingreso	2009	2010	2011	2012
Ingresos propios	58,72%	60,63%	60,57%	62,39%
Ingresos respecto al Estado	40,13%	43,98%	41,94%	37,39%

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

El siguiente de los indicadores se situaría en la misma línea de los ingresos propios del ámbito local. Este sería referente al porcentaje del presupuesto que se recauda por parte de los consistorios. Es decir, cuánto dinero proviene directamente de la recaudación propia de los ayuntamientos y no de otro tipo, lo que ayudará a dibujar la situación de autonomía económica que poseen los consistorios. Wollmann ya apuntaba en esta dirección cuando describió este mismo elemento: “el porcentaje del ingreso del ámbito local sobre el total del sector público [...] puede ser un indicador del ámbito de funciones que el nivel municipal puede financiar a través de sus propios ingresos” (Wollmann, 2012: 49). Así, el indicador daría a conocer cuáles son las funciones que el nivel municipal podría llegar a financiar con sus propios ingresos. Este indicador esboza la imagen en la que se encuentran, en términos de financiación propia, las municipalidades que vayan a ser objeto de análisis. Esta imagen será matizada con posteriores indicadores que puedan servir de ayuda para comprender exactamente el “momentum” de los consistorios.

9. Hay que recordar que la teoría económica busca defender la bondad de la existencia de cierto equilibrio entre el poder de ingresar y el de gastar. Sin embargo, ceder ciertas capacidades impositivas podría provocar distorsiones en la política económica en relación al uso de los recursos, añadiendo costes significativos a su gestión (Oates, 1972).

Centrando el objetivo en el área de los gastos de las administraciones locales, el séptimo de los indicadores analiza cuál es la posición de las municipalidades en relación al resto (o al gobierno central generalmente); este es el porcentaje de gasto que se realiza a nivel local en relación al implementado en el computo total del Estado. Así, en la medida en que este porcentaje sea mayor, se entenderá que la autonomía es también mayor. Esto les permite ejercer su acción en un importante número de materias, así como poseer cierto margen de maniobra ante diferentes circunstancias (Colino, 2013a).

La tabla 4 arroja los datos del Estado español en este concepto.

TABLA 4.
GASTO LOCAL SOBRE GASTO TOTAL (%)

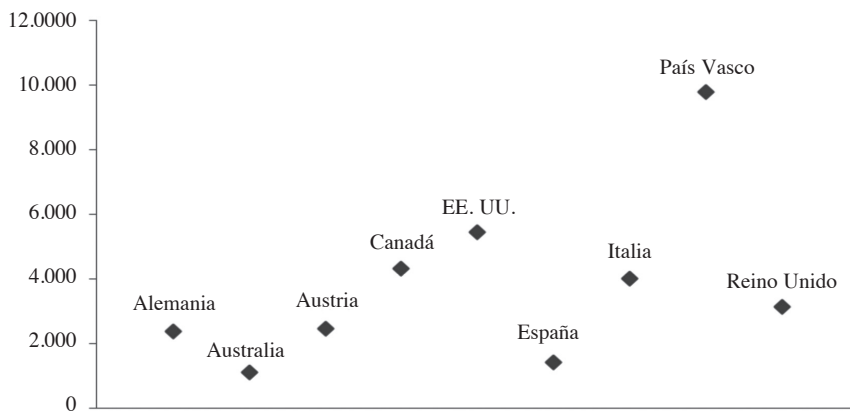
2009	2010	2011
13,8	13,5	12,2

Fuente: OCDE.

En el ámbito del gasto también aparece el indicador gasto local por habitante. Este dato, además de ofrecer cuál es el volumen de gasto de las EELL en función de su población, permite de manera comparada comprender cuál es el poder local en relación al gasto que implementan en su merindad y establecer similitudes y diferencias entre las mismas.

El gráfico 1 muestra una comparativa entre diferentes Estados miembros de la OCDE según el gasto local per cápita que poseían las EELL en 2011.

GRÁFICO 1.
GASTO LOCAL PER CÁPITA COMPARADO (EN DÓLARES) EN 2011



Fuente: elaboración propia a través de los datos de la OECD, Banco Mundial, INE y Australian Government.

Resulta interesante matizar este dato conociendo cuál es la posibilidad de los ayuntamientos de alterar dicho volumen de gasto. Así se puede comprobar cuál es la capacidad real que los consistorios poseen a la hora de servir a su ciudadanía. Este dato, teniendo en cuenta el tamaño municipal, posibilita generar una imagen clara de cómo se estructura el poder que poseen las municipalidades en el ámbito del gasto, lo que a su vez se encuentra ligado al tipo y al número de competencias de las que disponen los gobiernos locales.

Otro de los indicadores de signo económico hace referencia a las transferencias y cómo estas pueden llegar a condicionar el presupuesto de las EELL. Para su análisis se usará el porcentaje del presupuesto local que proviene de las transferencias; lo que resultará en una imagen clara de la autonomía económica que las municipalidades puedan poseer. Como Rose (1985) establece, existe un tipo específico de transferencias que son las compensatorias y que suelen ser utilizadas para paliar las desigualdades existentes entre los municipios, si bien este tipo de transferencias suele estar marcado por su utilización con tinte político. Además, en muchos casos, tal y como Cadaval Sampedro (2001) explica, ha surgido el denominado “efecto adherencia”, identificado como un problema de “ilusión fiscal”, en donde las municipalidades disponen de fondos para llevar a cabo parte de sus competencias, pero los ejecutan de forma dirigida por una administración superior.

La tabla 5 muestra el peso de las transferencias en los presupuestos de las EELL españoles, denotando un constante descenso de su influencia.

TABLA 5.
VOLUMEN COMPARADO DE TRANSFERENCIAS (%)

2009	2010	2011	Media
41,96	39,38	34,59	38,64

Fuente: elaboración propia a través de los datos del INE.

Por ello, resulta muy relevante proceder a la medición de la (in)dependencia como un claro ejemplo de la autonomía de la que disponen los consistorios. En esta misma línea, se sitúa el último de los indicadores económicos aquí plateados. Este resulta de una construcción sintética sobre diferentes datos de carácter económico de las EELL. Para la elaboración del “índice de dependencia” se utilizarán, por un lado, los niveles de gasto que los consistorios poseen. Únicamente se computarán los gastos que les sean propios a los ayuntamientos, y no todos aquellos que les vengan derivados de la implementación de políticas provenientes de cualquier otro nivel superior. Por otra parte, se tendrán en cuenta los datos referentes al ingreso propio total del ámbito local en cada uno de los casos analizados. Para crear el índice, seguidamente se dividirá la cuantía de los gastos propios entre los ingresos propios. De esta manera, se obtiene un valor que oscilará entre -1 y 1.

El valor negativo representa el caso de autonomía nula de los consistorios, mientras que el positivo, la autonomía total. Así, cuanto el resultado obtenido sea más cercano a 0, esto indicaría un mayor equilibrio entre gastos e ingresos.

La siguiente tabla muestra el resultado de la aplicación de este indicador en España. El mismo refleja dependencia, pero en línea temporal muestra avance hacia el equilibrio.

TABLA 6.

ÍNDICE DE AUTONOMÍA LOCAL EN ESPAÑA

2009	2010	2011
-0,64	-0,56	-0,41

Fuente: elaboración propia.

El último de los indicadores que se plantearán es la capacidad de las municipalidades para influir en la toma de decisiones conjuntas. En los países políticamente descentralizados, independientemente de su organización estatal, existen diferentes mecanismos para la gestión de las competencias compartidas, así como para la toma conjunta de decisiones que afecten a varios niveles de gobierno. Este indicador resulta no solo útil, sino también de relevancia actual, dado que engarza con la importancia que desde instituciones como la Unión Europea se está dando al nivel local y las estrategias para aumentar su empoderamiento (Consejo de Europa, 2007). Por otra parte, autores como Rodden (2003) o Jeffery (2003) afirman que una vez que se han llegado a acuerdos interterritoriales en temas financieros, estos son muy difíciles de revisar, dado que “generalmente, cualquier paquete de acuerdos es el resultado de una negociación compleja entre centro y regiones, así como entre estas entre sí, incluyendo posiblemente un número de ‘pagos colaterales’” (Jeffery, 2003: 191). Muchas veces, estos acuerdos dependen sobremanera del color político existente en cada una de las regiones o en el gobierno central. Pero si se llegan a modificar, sobre todo poniendo la vista en criterios de nivelación interterritorial, se consigue cerrar un círculo que Jeffery considera como de crecimiento: “es un ciclo de crecimiento proveniente de presión para la existencia de reformas, seguido de querellas constitucionales ante la falta de equidad o de errores en las estructuras de incentivos del sistema, lo que posteriormente llevará a una importante negociación interregional y centro-regional, así, el ciclo termina con un paquete de medidas cuyos ajustes menores fallan a la hora de acabar con las presiones para la existencia de nuevas reformas. Y así el proceso vuelve a comenzar...” (Jeffery, 2003: 192).

A pesar de la influencia que el color político puede tener, también existen los llamados contrato-programas. Estos son una serie de acuerdos entre el gobierno central y las autoridades locales y/o regionales, o bien entre las regionales y las locales para “elaborar un programa conjunto de actuación que incluya financiación de todas las

partes involucradas para poder llevar a cabo las operaciones planeadas” (Consejo de Europa, 2007: 60). Además, existen otras figuras como los programas marcos o los consorcios, a modo de formas de cooperación multinivel que también deben ser analizadas. En este sentido, Colino (2013b) explicita la existencia de diferentes mecanismos de interacción entre las EELL y los niveles superiores, como las estructuras y los mecanismos bilaterales de cooperación, a través de los que la consulta se situaría como uno de los tipos más frecuente de interacción. De la misma manera, los contactos informales entre funcionarios de las administraciones implicadas en los procesos de toma de decisiones provocan que se produzcan informaciones y asesoramientos generalmente entre los niveles superiores y el local (Consejo de Europa, 2007). En la línea de la anteriormente planteada tutela económica o financiera que los niveles superiores pueden ejercer sobre el nivel local, suelen existir mecanismos para garantizar la suficiencia financiera de las municipalidades y la definición de los ingresos locales de una manera negociada (Colino, 2013b); si bien muchas veces vienen basados en una regulación previa existente en diferentes marcos legales del Estado.

Por todo ello, para poder medir este indicador, se considerará tanto la existencia de mecanismos de cooperación y de toma de decisiones conjunta, como la participación de las EELL en estructuras de cooperación horizontal y vertical. Sin embargo, estas variables no son las únicas determinantes del poder que poseen los EELL. Para poder realizar un buen análisis es necesario conocer cómo dichos mecanismos se encuentran estructurados y cuál es el peso de las municipalidades en ellos.

La tabla 7 arroja el resultado de dicho análisis para el caso español, con únicamente dos órganos o mecanismos en donde las EELL poseen capacidades o representación, siendo estas la Comisión Nacional de la Administración Local y la firma de convenios bilaterales o multilaterales.

TABLA 7.
MECANISMOS Y PRESENCIA LOCAL

Total	Con municipios
6	2

Fuente: elaboración propia.

A modo de resumen, la tabla 8 ofrece la totalidad de los indicadores expuestos. De la misma manera, también se ha incluido la unidad en la que se realizará la medición de los indicadores para poder conocer de manera clara cuál es la situación respecto a la autonomía y al poder local.

TABLA 8.

RESUMEN DE INDICADORES

Temática	Indicador	Medición	Unidad	Referencia
Legal o jurídica	Normativa superior exhaustiva	La existencia de una normativa delimitadora y su exhaustividad	Alta / Media / Baja	-
	Dependencia legal y administrativa	Nivel con tutela financiera o legal	Si existe o no	Macey (1991)
	Competencias del nivel local	Competencias exclusivas frente al resto	Número de competencias	Colino (2013a)
	Capacidad de toma de decisiones	Capacidades actuación, reestructuración y dependencia legislativa	Sí / No y de quién a los tres procesos	Colino (2013a)
Económica	Recursos propios	Ingresos propios no dependientes de otras unidades	Porcentaje de ingresos propios sobre el total	Oates (1972), Anderson (2010)
	Imposición local	Impuestos locales y su peso	Porcentaje de imposición local sobre el total	Wollmann (2012)
	Gasto local	Relación entre gasto local y global	Porcentaje de gasto local respecto al total	Wollmann (2012), Colino (2013a)
	Gasto local per cápita	Gasto local por habitante	Gasto per cápita en euros	Colino (2013a)
	Dependencia económica	Transferencias de otras unidades de gobierno	Porcentaje de transferencias de otros niveles	Rose (1985), Cadaval Sampedro (2001)
	Índice de dependencia	Índice de (in) dependencia local	Valor entre -1 y 1	-
	Influencia en la toma de decisiones	Presencia y poder de las EELL en mecanismos de toma de decisiones conjunta	Formales / Informales	Rodden (2003), Jeffery (2003), Consejo de Europa (2007), Colino (2013b)

Fuente: elaboración propia.

Estos criterios sirven para complementar y diferenciar a los existentes en la medición de la capacidad de autogobierno regional descritos por Marks, Hooghe y Schakel (2008: 115). Estos autores mencionan otros elementos, como la profundidad institucional, la existencia de cámaras representativas y su proporcionalidad, la capacidad legislativa y de implementación de políticas propias, así como de reforma de las normas marco que determinan su funcionamiento. Algunos de los planteados por estos autores se han adaptado al

ámbito local, como los referentes a la autonomía fiscal y la existencia de mecanismos de cooperación horizontal y vertical. De esta manera, todos los elementos anteriores nos permiten proceder a la medición de los conceptos de poder y autonomía en el ámbito local, pudiendo obtener una imagen de la situación de las entidades locales. Además, la utilización de estos indicadores permite realizar comparaciones con el resto de países del entorno a través de la utilización de bases de datos que contengan información agregada.

LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES

Una vez planteados los indicadores, se ha seleccionado el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en adelante) para la comprobación de los mismos.

Esta comunidad se encuentra dividida en tres provincias (Álava-Araba, Bizkaia y Gipuzkoa), sumando un total de 251 municipios. Además, la CAPV cuenta con uno de los niveles competenciales más altos del Estado, incluyendo materias como la gestión y exacción de tributos, gracias al sistema de Concierto Económico (Pérez Castaños, 2014).

La siguiente tabla 9 muestra la situación del caso analizado, de forma resumida, en cada uno de los indicadores planteados, en el mismo orden que el mostrado en la anterior tabla.

TABLA 9.
SITUACIÓN MUNICIPAL EN LA CAPV (2014)

Indicador	Dato obtenido	Comentario
Normativa superior exhaustiva	No	Falta de normativa regional
Dependencia legal y administrativa	Dependencia foral	El ámbito local compete a Diputaciones Forales
Competencias del nivel local	Igual a la establecida en la tabla 2	Regulado por la legislación marco estatal
Capacidad de toma de decisiones	Capacidades de actuación y reestructuración	Capacidades suficientes
Recursos propios	46%	Casi la mitad del presupuesto es propio
Imposición local	5%	Cantidad similar a la del resto del Estado
Gasto local	12%	Una décima parte del total del gasto es local
Gasto local per cápita	8.900 €	Dato elevado
Dependencia económica	51%	Dependencia alta
Índice de dependencia	0,01	Situación de equilibrio
Influencia en la toma de decisiones	Presencia en dos de los seis mecanismos	Presencia mínima

Fuente: elaboración propia a través de datos del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava-Araba.

Los indicadores dibujan la situación de las municipalidades vascas como de poca dependencia económica, dado que el índice arroja una situación de equilibrio —a pesar de que el 50% del presupuesto provenga de ingresos transferidos de otro nivel de gobierno—. Sin embargo, la escasa definición de la normativa estatal y la falta de regulación a nivel autonómico vasco (que no posee ley municipal desarrollada), les sitúa en una situación de incertidumbre, dado que la regulación es demasiado amplia y las entidades competentes en la materia (Diputaciones Forales), no han legislado al respecto. Las grandes carencias existentes se encuentran en la ausencia de capacidades regulatorias sobre las materias en las que son competentes, así como en la imposición que le es propia, y que supone un 5% del presupuesto de ingresos. Por su parte, en términos de gasto, el gasto per cápita local es muy elevado, destinando casi 9.000€ anuales por persona, lo que supone un 12% del gasto público total. Gracias al cotejo de los indicadores aquí establecidos se puede comprobar cómo la situación de las municipalidades vascas es relativamente buena, con un cierto equilibrio presupuestario entre los gastos e ingresos propios. Finalmente, en cuanto a la presencia en órganos de cooperación vertical y/o horizontal, de los seis órganos que influyen a las municipalidades de la CAPV, únicamente se encuentran representados en dos de ellos, siendo exactamente los mismos que para el caso español, y teniendo una importancia relativamente pequeña en los mismos (Pérez Castaños, 2014). Sin embargo, sí que existe tutela sobre sus presupuestos a través del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, encargados de valorar el cumplimiento de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

Referencias

- Anderson, George. 2010. *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons.
- Aron, Raymond. 1968. *Democracia y totalitarismo*. Barcelona: Seix Barral.
- Cadaval Sampedro, María. 2001. *Los problemas de la Hacienda Local: una visión de conjunto*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Colino, César. 2013a. “La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas”, en Salvador Parrado, César Colino y José A. Olmeda (eds.), *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Colino, César. 2013b. “Los gobiernos y las administraciones locales”, en Salvador Parrado, César Colino y José A. Olmeda (eds.), *Gobiernos y Administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Comité de las Regiones. 2012. *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*. Disponible en web: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf [última consulta 21-01-2015].

- Consejo de Europa. 2007. *Local authority competences in Europe*. Disponible en web: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> [última consulta 21-01-2015].
- Cordero, Eduardo. 2012. “La Administración del Estado en Chile y el concepto de Autonomía”, en *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago de Chile: Contraloría General de la República.
- Dahl, Robert. 1957. “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, 2 (3): 201-215.
- Easton, David. 1968. *Política Moderna*. México: Letras.
- Etzioni, Amitai. 1978. *La sociedad activa. Una teoría de los procesos sociales y políticos*. Madrid: Aguilar.
- EUDEL. 2008. *Estudio sobre la Financiación local*. Disponible en web: <http://www.eudel.net/web/docs/gestion/2825.zip> [última consulta 02-12-2014].
- Friedrich, Carl. 1968. *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*. Madrid: Tecnos.
- Jeffery, Charlie. 2003. “The Politics of Territorial Finance”, *Regional & Federal Studies*, 13: 4, 183-196.
- Laswel, Harold D. y Abraham Kaplan. 1950. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Macey, Jonathan R. 1991. “Federal Deference to Local Regulators and the Economic Theory of Regulation”. *Faculty Scholarship Series*, Paper 1722. Disponible en web: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1722 [última consulta 01-02-2015].
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe y Arjan H. Schakel. 2008. “Measuring Regional Authority”, *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3): 111-121.
- Montbrun, Alberto. 2010. “Notas para una revisión crítica del concepto de ‘poder’”, *Polis*, 25: 1-16.
- Oates, William E. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pérez Castaños, Sergio. (2014): “La dependencia económica local. Un estudio de los Entes Municipales de la CAPV”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 98: 253-289.
- Rodden, Jonathan. 2003. “Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government”, *International Organization*, 57: 695-729.
- Rose, Richard. 1985. “From Government at the Centre to Nationwide Government”, en Yves Mény y Vincent Wright. *Centre-Periphery relations in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.
- Sánchez Díaz, José L. 1980. “Competencia y autonomía municipal”, *Anales de la Universidad de Murcia: Derecho*, 34 (3-4): 421-436.
- Tawney, Richard H. 1952. *Equality*. Londres: George Allen & Unwin.
- Weber, Max. 2012. *Estructuras de poder*. México: Coyoacán.
- Wollmann, Hellmut. 2012. “Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments”, *Local Government Studies*, 38 (1): 41-70.

Páginas web utilizadas

Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS> [última consulta 02-11-2014].

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/> [Consulta 28 de diciembre de 2014].

Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm [Consulta 20 de enero de 2015].

Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es> [Consulta 21 de enero de 2015].

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://www.seap.minhap.gob.es> [Consulta 27 de noviembre de 2014].

National League of Cities: <http://www.nlc.org> [Consulta 6 de febrero de 2015].

OCDE: <http://www.oecd.org/> [Consulta 21 de diciembre de 2014].

United Cities and Local Governments: <http://www.cities-localgovernments.org/> [consulta 15 de diciembre de 2014].

Presentado para evaluación: 9 de febrero de 2015.

Aceptado para publicación: 18 de mayo de 2015.

SERGIO PÉREZ CASTAÑOS, Universidad del País Vasco

sergio.perezc@ehu.eus

Doctor en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco desde 2014, actualmente se encuentra realizando una investigación posdoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la misma universidad que compagina con la labor de investigador en el equipo de alto rendimiento del Gobierno Vasco, Euskobarómetro, adscrito al mismo departamento. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración con Premio Extraordinario de fin de carrera y Máster en Gobernanza y Estudios Políticos, ambos en la Universidad del País Vasco. También ha cursado estudios especializados en investigación social aplicada y análisis de datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Sus líneas de investigación se centran en las relaciones intergubernamentales, el localismo y la desigualdad regional y local en términos políticos y económicos.

Juan Bautista Martínez Fernández

Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México

Enrique Pastor Seller, Gerardo Támez González y Karla Annett Cynthia Sáenz López (eds.). Madrid: Dykinson, 2014, 228 pp.

Enrique Pastor Seller, Gerardo Támez González y Karla Annett Cynthia Sáenz López han reunido en este proyecto a 21 especialistas de distintos campos de las ciencias sociales para articular, en base a una metodología tradicional y mixta, un diálogo académico a lo largo de once capítulos, en torno a conceptos clave como gobernabilidad, ciudadanía y participación, que son elementos centrales en el debate político y social de México y España.

El libro gira en torno a tres grandes ejes temáticos. En el primero de ellos podemos enmarcar la serie de capítulos caracterizados por estudios empíricos sobre la relación de los jóvenes y los medios de comunicación en Monterrey y el Estado de Nuevo León.

De este modo, en el capítulo III, “La cultura política y democracia en los jóvenes en el área metropolitana de Monterrey”, Francisco Ramiro Sánchez García y Juan de Dios Martínez Villarreal presentan un estudio cuantitativo centrado en el consumo de medios de los jóvenes de Monterrey. De los resultados revelados se desprende que los jóvenes regiomontanos prefieren la televisión para informarse, por delante de Internet, pero no consumen programas de contenido político y comparten contenido en Internet, pero no lo producen. Del mismo modo, defienden la democracia (un 63,3%), sin embargo no están satisfechos con la calidad de la democracia en los tres niveles de gobierno de su país, desconfían de los actores políticos e, incluso, el 35,7% apoyaría directa o indirectamente alguna forma autoritaria de gobierno.

En el capítulo V, “Participación política y hábitos comunicativos de los jóvenes universitarios en Nuevo León, México”, Karla Eugenia Rodríguez Burgos, Oswaldo Leiva

Cordero y Carlos Muñiz Muriel parten de un estudio empírico basado en un método cuantitativo y cualitativo (metodología mixta) para analizar la exposición de los jóvenes universitarios a los medios y si existe relación entre esta y los tipos de participación política que desarrollan. Los autores destacan la gran apatía que sienten hacia la política los jóvenes encuestados, que reconocen la importancia de la participación política, pero no participan más allá de apoyar puntualmente a alguna organización civil o política. Es interesante la diferenciación que hacen los autores entre *exposición* y *atención* a los medios.

En el capítulo XI, “Impacto del consumo de medios de comunicación en las actitudes políticas. Experiencias entre estudiantes de Bachillerato de Monterrey”, Alma Rosa Saldiana Salas y Carlos Muñiz Muriel basándose en las teorías de consumo de medios de Kurt y Gladys Lang (1996) que defienden que a mayor consumo informativo, mayor desafección política, y de Pippa Norris (1996) que defiende que la confianza en las instituciones políticas será mayor cuanto más consumo informativo exista, se preguntan por el papel de los medios en la formación política de los jóvenes. Del estudio empírico llevado a cabo y exhaustivamente expuesto en este capítulo, se deriva que el medio que más consumen los estudiantes de Bachillerato de Monterrey es Internet, seguido por la televisión (se intercambian las posiciones con respecto a los universitarios), aunque no consumen programas de contenido político. Los autores concluyen que la exposición a medios genera conocimiento e interés político, pero ese conocimiento también genera sentimientos de desafección política.

Para concluir este primer eje temático, podemos incluir el capítulo IX, “Los valores en la educación con perspectiva de género como medida de prevención de la violencia de género contra las mujeres”, que también trata, apoyándose en un estudio empírico, la formación de jóvenes de Monterrey. Las autoras, Rosa Enelda López y Monserrat Arango, llevaron a cabo una encuesta sobre la percepción del rol femenino y las características de ambos géneros, entre 850 alumnos de Bachillerato de los nueve municipios de Monterrey. De esta encuesta se deriva que los jóvenes encuestados siguen teniendo una percepción “algo tradicional” (p. 188) de los roles de género, haciendo hincapié en la diferenciación y manteniendo la clásica distinción entre el ámbito privado para la mujer y el ámbito público para el hombre. Las autoras defienden que los arquetipos sobre las diferencias entre mujeres y hombres no son naturales, son adquiridos en el proceso de aprendizaje de los alumnos, por lo que la solución sería deconstruir ese aprendizaje.

El segundo eje temático a través del cual podríamos leer el libro que nos ocupa sería el integrado por aquellos capítulos que hacen referencia a los servicios sociales como políticas públicas.

En este sentido, en el capítulo I, “Panorama actual de las políticas públicas sobre los derechos de las personas con discapacidad en México”, Karla Annett Cynthia Sáenz López, Gerardo Támez González y María de los Ángeles Flores Hernández analizan la legislación referente a discapacitados en México, partiendo de programas internacionales como ENABLE, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hasta programas nacionales como el PRONADDIS y el CONAPRED, durante el gobierno

de Felipe Calderón o el Plan Nacional de Desarrollo de Peña Nieto. Las autoras señalan que con el gobierno de Peña Nieto el protagonismo de legislación y acciones como *México Incluyente* pasa de las personas discapacitadas a la lucha contra el hambre.

Del mismo modo que vemos un cambio en las políticas concernientes a discapacitados en México entre las últimas dos administraciones, Juan José García Escribano y Enrique Pastor Seller estudian en el capítulo VI, “Los cambios en la opinión pública española en relación con la problemática social”, el modo en el que la crisis económica de 2008 cambia la opinión de los ciudadanos españoles sobre el papel de los servicios sociales. Los autores advierten que estamos caminando hacia una sociedad individualista e insolidaria dominada por conceptos como *incertidumbre*, *volatilidad* o *miedo*, en la que los ciudadanos no se están cuestionando “las continuas cesiones de derechos” (p. 130). Según se desprende de las encuestas manejadas por los autores, las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos son aquellas íntimamente relacionadas con la crisis económica, dejando de lado cuestiones esenciales como educación, sanidad o pensiones. Estas mismas encuestas reflejan que los ciudadanos reclaman un Estado más intervencionista y proteccionista (p. 138), sin embargo, como señalan Escribano y Pastor, este no es el camino que están siguiendo sus gobernantes (p. 138), lo que causa una mayor desafección política.

En el capítulo VII, “Análisis de la mediación comunitaria. Aspectos generales para ser considerada como política pública”, Francisco Javier Gorjón Gómez y Pedro Raúl Rivera Hernández destacan el papel de la mediación comunitaria para suplir una carencia del Estado en materia judicial. Así, México apostó por la mediación comunitaria debido al colapso de la justicia y con la finalidad de acelerarla y acercarla al ciudadano (p. 145). El éxito de la mediación comunitaria viene determinado por la asunción de dos nuevos paradigmas: la justicia como resolución de conflictos, y no como medida para castigar al culpable; y el papel del Estado (no solo las leyes) como garante de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, Gorjón y Rivera defienden el papel de la mediación comunitaria como política pública ya que a raíz de la reforma constitucional de 2008 es el Estado el que se compromete a garantizar la mediación comunitaria como un derecho ciudadano, “siempre que se garantice la reparación del daño” (p. 153). Los autores destacan el papel de la mediación comunitaria como forma de participación política de los ciudadanos.

Sobre participación ciudadana y servicios sociales disertan Enrique Pastor Seller y Clemente J. Navarro en el capítulo II, “La oferta de oportunidades de participación en España. Breve panorámica para el caso de los municipios y los servicios sociales”, con el que transitamos hacia el tercer eje temático sobre participación ciudadana. Los autores detallan la evolución de las políticas de participación en los municipios españoles, comenzando por los *ayuntamientos de la transición* donde imperaba el *modelo originario* caracterizado por la creación de concejalías de participación y el establecimiento de marcos normativos de participación, hasta la actualidad donde la participación pública se desarrolla en tres planos: organizativo, regulativo (modelo originario) y relacional (más individualista y deliberativo).

Finalmente, los autores centran su análisis en la legislación autonómica en materia de participación, incidiendo en las *leyes de tercera generación*, que surgieron tras la promulgación de la conocida como Ley de Dependencia (Ley 39/2006).

Cabe resaltar que Pastor y Navarro concluyen que la normativa en materia de participación favorece el diálogo o interacción entre los ciudadanos y sus gobernantes, pero no garantizan un funcionamiento más democrático de la sociedad, del mismo modo que la legislación contra la corrupción no garantiza por sí misma la erradicación de la corrupción, como nos explica Fernando Jiménez Sánchez en el capítulo VIII: “La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva”.

Fernando Jiménez defiende que la causa del fracaso de la mayoría de acciones encaminadas a la lucha contra la corrupción que se han llevado a cabo en el mundo en los últimos años radica en que estaban basadas en la teoría de la agencia (agente-principal), premisa esta que no se puede aplicar en sociedades donde la corrupción está ampliamente implantada. En este tipo de sociedades, el ciudadano (principal) ha dejado de cumplir su papel de controlar a los políticos (agente), porque no le interesa, iniciándose así lo que el autor denomina *círculo vicioso de la corrupción*.

Para Jiménez, este tipo de sociedades se encuentran ante un problema de acción colectiva, donde la búsqueda del beneficio individual (volvemos a las sociedades individualistas que describían anteriormente Escribano y Pastor) ha provocado un problema colectivo que daña a todos los individuos. Resulta fácil adivinar cuál es la solución al dilema de acción colectiva, pero casi imposible llevarla a la práctica en estas sociedades. Entonces, ¿se puede romper el círculo vicioso de la corrupción? El autor expone la existencia de *coyunturas críticas* para romper este círculo vicioso, y ofrece una serie de ejemplos históricos, pero advierte de su extrema dificultad, ya que hay que aprender a identificar su aparición y definir estrategias para aprovecharla.

Puede que Cristina Moreno y Alberto Mora estén advirtiendo señales de la aparición de una de estas *coyunturas críticas* en España. En el capítulo X, “Cultura, comunicación y liderazgo político. La nueva Accountability”, Moreno y Mora señalan la aparición de un nuevo escenario de participación y un cambio en la forma en la que el ciudadano se relaciona con la política, debido a la posibilidad de comunicar en tiempo real que ofrece Internet. Los ciudadanos reclaman que estas nuevas formas de relación con sus gobernantes deben hacerse bajo las reglas del *Gobierno Abierto (Open Government)*, que, como bien señalan los autores, no consiste en desarrollar la administración electrónica sino en una transparencia e implicación real del ciudadano en el gobierno. Del mismo modo, los ciudadanos ya están reclamando a sus gobernantes una rendición de cuentas real y valoran negativamente a sus políticos allí donde no existe. Parece que el principal quiere empezar a controlar al agente, ¿estaremos en una coyuntura crítica para romper el círculo vicioso?

Finalmente, y cerrando el eje dedicado a la participación, hablamos sobre los posibles fraudes en la participación ciudadana. De este modo, en el capítulo IV, “Integridad electoral y democracia: México en perspectiva comparada”, Antonia Martínez Rodríguez y Antonio Garrido analizan en base al índice Birch (2011) los conflictos electorales acacidos

en México cuando el candidato López Obrador perdió las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 e impugnó los resultados. En ambas ocasiones las presuntas irregularidades se dieron en dos dimensiones distintas del voto: en 2006 se denunció la manipulación del voto y la gestión fraudulenta del cómputo, mientras que en 2012 se denunció la manipulación previa a la jornada electoral. Por este motivo los especialistas señalan la necesidad de estudiar todo el proceso electoral, desde la promulgación de leyes electorales hasta el escrutinio definitivo del voto y la gestión de los posibles recursos, pasando por la campaña electoral o el día de la elección.

En síntesis, tenemos ante nosotros un libro en el que se diserta de forma sobresaliente y con profusión de datos sobre gobernabilidad y participación ciudadana, canalizando el debate en torno al papel de los medios en la formación ciudadana de los jóvenes mexicanos, la participación en materia de servicios sociales y las aportaciones en torno a las dificultades y posibilidades de la participación ciudadana.

Referencias

- Birch, Sarah. 2011. *Electoral malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Lang, Kurt y Gladys Lang. 1966. "The mass media and voting", en Bernard Berelson y Morris Janowitz (eds). *Reader in public opinion and communication*. New York: Free Press.
- Norris, Pippa. 1996. "Does television erodes social capital? A replay to Putnam", *Political Science and Politics*, 29 (3): 474-480.

Pedro Fraile Balbín

Presidentes de Estados Unidos. De Washington a Obama, la historia norteamericana a través de los 43 inquilinos de la Casa Blanca

Javier Redondo Rodelas. Madrid: La Esfera de los Libros, 2015, 651 pp.

Ya desde su inicio, el experimento americano fue difícil de entender. Tanto el revolucionario británico Paine como, con más de medio siglo de diferencia, el conservador francés Tocqueville se vieron sorprendidos por las diferencias institucionales ocultas tras la cultura norteamericana cuando intentaron interpretarlas con ojos europeos. En efecto, la aparente similitud cultural e institucional entre Europa y los Estados Unidos ha sido muchas veces una trampa metodológica para la historiografía de este lado del Atlántico que aborda el fenómeno americano. La extensión de las experiencias europeas a Norteamérica choca contra el inmenso medio geográfico y la civilización *de frontera* que surgió allí. Tampoco es fácil extender el análisis desde una sociedad basada en el corporativismo medieval, que solo muy lentamente adopta el sistema de mercado a otra que nace y crece mucho menos regulada y abierta al intercambio. El sistema jurídico, las empresas, las religiones y todo el entramado institucional único que tanto sorprende por su originalidad son todos rasgos que, bajo una aparente similitud, ocultan todo un nuevo mundo. Pero de entre todos los aspectos difícilmente asimilables a nuestro pensar histórico está el carácter finalista del proyecto norteamericano. No es una cuestión de historicismo teleológico. Es simplemente que la inercia casi invencible —solo a través de traumas revolucionarios— con la que se mueve lentamente la historia de la Europa contemporánea, cobra en los Estados Unidos de América una naturaleza de proyecto finalista, de misión ilustrada para traducir las ideas iusnaturalistas de Jean-Jacques Burlamaqui, Adam Ferguson o John Locke sobre la felicidad humana y la libertad en un programa ilustrado plasmado *ex novo* en un país y sus instituciones. Se trataba desde el

principio de perseguir un ideal, de alcanzar un logro: materializar las ideas ilustradas de los *padres fundadores*.

Esta naturaleza de proyecto finalista es lo que hace tan importante en la historia norteamericana el análisis de los hombres que idearon e impulsaron el propósito, aquellos cuya personalidad y determinación moldearon las instituciones y tomaron las decisiones cruciales para la empresa de construir una nación sobre principios bastante distintos de los originarios europeos. Esto es lo que hace que el ensayo de Javier Redondo, *Presidentes*, ayude a entender no solo los rasgos, inclinaciones y trayectorias personales de los máximos tomadores de decisiones, sino también sus contextos culturales, institucionales y políticos, sus limitaciones y logros frente a los problemas de cada momento. Se analiza en este ensayo la trayectoria de los cuarenta y tres ocupantes del Despacho Oval: a partir de George Washington, el caudillo que lidera la independencia, se pasa revista al papel de los llamados *padres fundadores*, John Adams y Thomas Jefferson, en el establecimiento de un consenso constitucional y un Estado de derecho. A continuación se examina la fase de consolidación del nuevo sistema político independiente con Madison, Monroe, John Quincy Adams, Jackson y van Buren, que ya desde el principio acusa las tensiones Norte-Sur y las disensiones en política interna y externa. Sigue a esto el expansionismo hacia el oeste durante las presidencias de Harrison, Tyler y Polk, con los problemas planteados por “la sed de tierra”, la política de asentamientos y *el destino manifiesto*, que enlaza con el ensanchamiento de la grieta con el Sur y el crecimiento del tremendo problema de la esclavitud y la gestación de la secesión durante los mandatos de Taylor, Fillmore, Pierce y Buchanan. Ocupa un lugar aparte la tragedia de la guerra civil y el papel de Lincoln, cuya presidencia dejó como herencia no solo la emancipación, sino también la confianza firme de los americanos en su papel e identidad como nación. A continuación, se aborda el combate contra la corrupción y la gestión de la reconstrucción tras la guerra por Andrew Johnson, Grant y Hayes, y la relación del poder político con el capitalismo a gran escala—los grandes *trusts*, la Ley Sherman (1890) y el movimiento obrero—que protagonizaron Garfield, Arthur, Cleveland y Harrison. El siglo XX lo inaugura McKinley, seguido de Theodore Roosevelt y Taft, y con ellos llega la época del imperialismo —Cuba, Filipinas, China— y el debut de los Estados Unidos como potencia internacional; pero el primer Roosevelt es a su vez —junto con Woodrow Wilson y luego FDR— el que sienta las bases de la *era progresista* en los Estados Unidos. Se incrementa a partir de entonces la lucha contra los *trusts* —Ley Hepburn (1906)— y se establece el primer seguro de desempleo, se limita la jornada y se regularon las condiciones laborales. El activismo de los *progresistas* es seguido por lo que Redondo denomina “la saga de los inactivos” —Harding, Coolidge y Hoover— pero cuando Frankling Delano Roosevelt (FDR) llega a la Casa Blanca en 1933 las cosas cambian radicalmente al establecerse una especie de socialdemocracia al estilo europeo. La excepcionalidad de FDR la subraya el autor con acierto: “El siglo XVIII tuvo a Washington, el XIX a Lincoln, el XX encontró su tótem en Roosevelt” (p. 440). Ciertamente, su nuevo estilo de comunicación, junto con el New Deal y el manejo desde el Estado de la demanda agregada, inauguró una nueva forma de hacer política que, en el

contexto de la guerra, además, significó un antes y un después en la vida del país. FDR abrió la era keynesiana que fue continuada por Truman y Eisenhower en el marco de la Guerra Fría, el trasfondo de la amenaza nuclear y el expansionismo comunista. La llegada de John F. Kennedy a la presidencia vino asociada con el drama creciente de Vietnam, el Muro de Berlín y la Crisis de los Misiles, pero también con el esplendor de un optimismo triunfante que ponía en marcha la NASA, avanzaba hacia la *nueva frontera* y extendía los derechos civiles. La desolación de Vietnam no logró apagar el optimismo de la *Great Society* de Lyndon B. Johnson hasta 1975, pero el pesimismo, la “stanflación” y el desánimo llegaron después, con las administraciones de Nixon, Ford y Carter. La recuperación vino de la mano del *supply side economics* de Reagan y el declive del keynesianismo que encarnó el “conservadurismo compasivo” del primer Bush y Bill Clinton. Finalmente, el recorrido de *Presidentes* cierra con el mundo que se abre tras el 11-S y las presidencias del segundo Bush y Obama.

En resumen, *Presidentes* es una historia completa de la nación americana que, aunque enfocada desde la gestión presidencial, repasa y analiza todos los avatares y contradicciones de la nueva nación desde su fundación a finales del siglo XVIII hasta nuestros días. El libro es mucho más que una serie de semblanzas presidenciales sucesivas. La obra desarrolla una serie de líneas transversales que emanan directamente del programa ilustrado inicial de los *padres fundadores*. Las tres líneas programáticas que parten desde los mismos Congresos Continentales (1774-1781) son, en primer lugar, el avance hacia la libertad y la preeminencia del individuo y sus derechos frente al Estado; en segundo lugar, la consolidación de la nación y sus instituciones, y su expansión y cohesión territorial dentro y fuera de sus límites continentales; y, finalmente, la búsqueda de la prosperidad, es decir, la construcción de un sistema económico en libertad que satisficiera las necesidades de una población en expansión. *Presidentes* desarrolla estas líneas transversales desde los esfuerzos de John Adams para construir un Estado de derecho en una entidad supracolonial que se basase en la ley y la justicia y las aportaciones de Madison (con Alexander Hamilton y John Jay) a través de los *Federalist Papers* hasta los avances de los derechos civiles de Kennedy y Johnson. Se analiza la extensión del sufragio con Jefferson y los comienzos del debate sobre el esclavismo. Igualmente se examina el establecimiento del sistema de *checks and balances* y el reparto equilibrado del poder por James Maddison, al que el autor denomina “verdadero mecánico de la libertad de America”. La cuestión de la esclavitud parece que se resuelve con el Compromiso de Misuri (1820) bajo James Monroe, pero la Unión empieza otra vez a tambalearse por ese motivo con John Quincy Adams. Se revisa la discusión sobre la moralidad esclavista, los años de Lincoln y la guerra civil y se concluye que la emancipación no fue un fin en sí mismo, sino solo un medio para restaurar la Unión. El ensayo se detiene en el análisis de la *nueva libertad* —nuevos derechos sociales, limitación de la jornada laboral, reducción de la desigualdad— de Woodrow Wilson y los avances del sufragio femenino bajo Harding. A la altura del mandato Reagan, el autor resume esta trayectoria política:

“Los demócratas se habían apropiado de ella [la noción de libertad] cuando defendían la descentralización frente al gobierno fuerte. Los republicanos la recuperaron en su lucha contra la esclavitud. Los demócratas se la volvieron a arrebatar... cuando la dotaron de contenido social... Los demócratas mantuvieron la posesión de la idea de libertad cuando defendieron los derechos civiles y la discriminación positiva como garantes de la igualdad de oportunidades. Y Reagan emprendió de nuevo la batalla” (p. 579).

La consolidación como nación y su expansión territorial hacia el oeste empezó con la *Dinastía de Virginia*: los presidentes Jefferson, Madison y Monroe. El libro aborda en detalle la doctrina de este último y su impacto posterior, así como la emergencia del nacionalismo expansionista, el principio de la “coerción pacífica” y el aislacionismo. Se analizan desde la etapa de McKinley y T.Roosevelt —Cuba, la Guerra de los Boxers— a la de FDR, Truman y Eisenhower. El ensayo aborda también la construcción de un sistema económico peculiar y distinto: desde la confrontación de Jefferson con Hamilton por el proteccionismo, la banca central y el papel del Estado en la economía, hasta la deriva intervencionista de Wilson y después de FDR con el *New Deal* y la etapa keynesiana hasta Reagan.

Este es, por lo tanto, un libro ambicioso y una gran aportación. No solo rastrea el devenir histórico de los gobiernos desde sus raíces, sino que aborda un análisis transversal de los principales aspectos y problemas de estos ejecutivos. Es necesario añadir, además, que el análisis de la acción gubernamental está encuadrado siempre por los problemas de comunicación que desde principio del siglo XX surgen entre la Casa Blanca y la opinión pública: la utilización de la radio, las ruedas de prensa, el papel de la televisión, las estrategias de comunicación de Kennedy y Reagan, etc. En definitiva este es un ensayo histórico imprescindible para un observador europeo que quiera conocer las peculiaridades históricas americanas.

Sin embargo, como siempre pasa con los observadores europeos, *Presidentes* deja fuera algunas consideraciones imprescindibles. Por ejemplo, la influencia de lo religioso, que no recibe la suficiente atención ni como elemento heredado desde los *Padres Fundadores* en adelante ni como soporte ideológico para la formación de grupos de interés. O, por poner otro ejemplo, el sesgo anticolonialista del autor—los colonos estaban ahogados de impuestos ingleses, etc.— o la inclinación prokeynesiana y pro *New Deal* del análisis. Esto, sin embargo, son asuntos menores: *Presidentes* es ya una referencia imprescindible.

Referencias

Bailyn, Bernard, 2012. *Los orígenes ideológicos de la Revolución norteamericana*. Madrid: Tecnos.

- Bernstein, Richard B. 2009. *The Founding Fathers Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.
- Beschloss, Michael. 2007. *Presidential Courage. Brave Leaders and How They Changed America, 1789-1989*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Buchanan, Patrick J. 2014. *The Greatest Comeback. How Richard Nixon Rose from Defeat to Create the New Majority*. Nueva York: Crown Forum.
- Greene, Jack P. 2011. *The Constitutional Origins of the American Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay. 2012. *El Federalista*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton, Nigel. 2010 *American Caesars: Lives of the US Presidents - from Franklin D. Roosevelt to George W. Bush*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Gary Marks. 2000. *It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Morison, Samuel Eliot, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg. 2006. *Breve historia de los Estados Unidos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rakove, Jack. 2011. *Revolutionaires. New History of the Invention of America*. Nueva York: Mariner Books.
- Rakove, Jack. 1997. *Original Meanings. Political and Ideas in the Making of the Constitution*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Wood, Gordon S. 2009. *Empire of Liberty. A History of the early Republic, 1789-1815*. Oxford: Oxford University Press.

Carlos Rico Motos

The politics of dissensus: parliament in debate

Kari Palonen, José María Rosales y Tapani Turkka. Santander: Cantabria University Press y McGraw-Hill, 2014, 521 pp.

Entre las causas que ayudan a explicar el reducido interés por los parlamentos en la ciencia política posterior a la Segunda Guerra Mundial, hay dos que han llegado a constituir un lugar común entre los especialistas en la materia. Por una parte, el declive del modelo del parlamentarismo liberal decimonónico fue puesto de manifiesto por Carl Schmitt en *The crisis of parliamentary democracy* [1923], al denunciar el jurista alemán que la confrontación partidista había reducido el sentido de las asambleas de entreguerras a la escenificación del conflicto, la negociación y el conteo de votos. Junto a ello, el peso creciente de los ejecutivos contemporáneos ha impulsado fórmulas de *parlamentarismo racionalizado* que contrastan poderosamente con el estilo directo e improvisado —brillantemente descrito por Jeremy Bentham en *Political tactics* [1791]— con el que los legisladores desarrollaban su actividad en el periodo liberal clásico. En este sentido, los parlamentos han perdido la centralidad que antaño tuvieron en el sistema político. Así, se han visto desplazados por los medios de comunicación como foro por excelencia para el debate público, al tiempo que han cedido —especialmente en los sistemas que siguen el modelo de Westminster— el monopolio de las funciones legislativa, compartida ahora con gobiernos e instancias supranacionales; y representativa, repartida entre una pluralidad de actores más o menos coyunturales que se atribuyen una legitimidad no necesariamente vinculada al mandato electoral (Saward, 2010).

Una vez relegada la idea del “gobierno mediante la discusión” de Bagehot a la categoría de desiderátum normativo, no es de extrañar que los estudios politológicos de la segunda mitad del siglo XX hayan abordado mayoritariamente la institución

parlamentaria como un ámbito de lucha partidista en donde la fuerza de los votos se impone a la de los argumentos, centrándose en temas como la descripción sociológica de sus élites o la formación de liderazgos políticos y coaliciones de gobierno en su seno. Sin embargo, más llamativa resulta la escasa atención prestada al debate parlamentario tras el “giro deliberativo” que acontece en la teoría de la democracia a finales del siglo pasado. Salvando afortunadas excepciones como el estudio de Bessette (1994) sobre la deliberación en el Congreso estadounidense o la investigación de Elster (1998) sobre los efectos de la publicidad en los debates constituyentes, no ha sido hasta las primeras décadas del nuevo siglo cuando la proyección empírica de la teoría deliberativa ha contribuido a recuperar parte del interés académico por la cuestión. Así, podríamos fijar un punto de inflexión en la investigación sobre los discursos parlamentarios desarrollada en *Deliberative politics in action* (Steiner *et al.*, 2004), trabajo al que han sucedido aportaciones empíricas como las de Mucciaroni y Quirk (2006) o Landwehr y Holzinger (2010), entre otras.

The politics of dissensus, libro que aquí se reseña, supone una relevante contribución a este renovado interés por el parlamento en la agenda de la ciencia política. A diferencia de los acercamientos empíricos señalados, esta obra desarrolla un análisis histórico de la política parlamentaria desde el siglo XIX hasta nuestros días para reconstruir conceptualmente la relación entre deliberación, retórica y debate en las asambleas democráticas. Para ello asume una visión poco convencional que sitúa al disenso, canalizado a través de las reglas procedimentales para el debate *pro et contra*, como piedra angular para la comprensión de la política parlamentaria. Esta articulación teórica da continuidad a la línea marcada por trabajos previos de Kari Palonen, a la sazón editor del libro junto con José María Rosales y Tapani Turkka. Hablamos de continuidad por cuanto que la contraposición entre retórica y deliberación parlamentaria ya había sido rechazada por Palonen en *The politics of limited times* (2008), al señalar este autor que el estilo retórico constituiría la condición de una “política deliberativa de evaluación entre alternativas opuestas y persuasión del otro sobre la decisión a tomar” (Palonen, 2008: 139). En lo sustancial, esta línea argumental converge con las tesis de Roberto Marafioti (2007) o Cornelia Ilie (2010), referentes importantes sobre retórica parlamentaria.

Publicado conjuntamente por Cantabria University Press y McGraw-Hill, *The politics of dissensus* es el fruto de la convergencia de dos equipos de investigación, uno de ámbito finlandés y otro de filiación española. Es por ello un libro coral en el que participan profesores de varias universidades europeas, compuesto por una introducción a cargo de los editores y diecinueve capítulos estructurados en cuatro grandes bloques temáticos. A lo largo de sus páginas, la obra reseñada aborda la política parlamentaria alternando capítulos generalistas con otros que analizan casos de estudio de diferentes países. Por ello se aprecia una tensión entre las tradiciones parlamentarias nacionales y la cultura parlamentaria general, problemática que resulta inherente al estudio comparado de un foro caracterizado por una gran variedad de diseños institucionales. Nótese a este respecto que un destacado estudioso de la materia como Norton ha llegado a afirmar que se sabe “bastante acerca de

los parlamentos en particular, pero muy poco acerca de los parlamentos como tales” (Norton, 2003: XIII).

Estamos, en definitiva, ante una obra que combina aproximaciones de filosofía política, de ciencia política y de historia comparada del parlamentarismo. Entre las primeras cabe destacar el capítulo firmado por José María Rosales, donde se evidencia la paradójica exclusión del parlamento de las preocupaciones de la teoría deliberativa de los últimos años. A su vez, Tapani Turkka reflexiona sobre la repercusión de los fenómenos de integración supraestatal en el principio de supremacía legislativa de las asambleas nacionales. Por su parte, los procedimientos para una redistribución equitativa del tiempo en los debates parlamentarios merecen la atención politológica de las respectivas aportaciones de Palonen y Tuula Vaarakallio. Finalmente, son varias las contribuciones que siguen una perspectiva histórica para explicar el surgimiento y consolidación de elementos esenciales en un análisis comparado de la institución. Así, Jussi Kurunmäki presenta al parlamento sueco del periodo de entreguerras como exponente de un modelo nórdico basado en el estudio técnico en comités especializados, y alternativo al modelo agonista de Westminster. A su vez, el capítulo de Anna Kronlund concluye que la separación de poderes en el presidencialismo norteamericano ha terminado confiriendo al debate en el Congreso un papel que difiere del esperable en los sistemas parlamentarios. Pero además, la obra reseñada va más allá de la actividad parlamentaria para abarcar la cultura implícitamente contenida en los procedimientos que regulan la discusión en las cámaras, los cuales pueden constituir un modelo extensible a entidades privadas —como los clubs de debate de Cambridge y Oxford estudiados por Taru Haapala— o bien a organizaciones supranacionales como el Parlamento Europeo, abordado en la contribución de Claudia Wiesner.

Entre las virtudes del libro cabe destacar, a juicio de quien firma esta reseña, su capacidad para conceptualizar la deliberación en una institución caracterizada por una fuerte socialización en roles partidistas. En este sentido, resulta especialmente interesante el análisis de la IX Legislatura española llevado a cabo por Elena García Guitián, en un capítulo donde se concluye que las Cortes Generales desarrollaron una actividad deliberativa en varios momentos de dicho periodo. Con todo, dicha autora defiende una perspectiva sistémica que ubica al parlamento como un actor más del entramado político, donde las demandas deliberativas compiten con otras exigencias como la representación y negociación de intereses. Así, frente a las limitaciones de estudios cuantitativos como los propuestos por Steiner *et al.* (2004), el análisis desarrollado en *The politics of dissensus* permite contextualizar el discurso parlamentario dentro de la dinámica agonista en la que se emite, lo cual incluye usos estratégicos, emocionales y la interacción entre el orador y la audiencia. Es posible por tanto ubicar esta obra dentro del denominado “giro retórico” de la teoría deliberativa (Garsten, 2011) y en convergencia con las tesis que sostienen que la verdadera dicotomía no se produce entre deliberación y retórica, sino entre una “retórica plebiscitaria” centrada en la tradición sofística de ganar una discusión por cualquier medio, y una “retórica deliberativa” en la que el orador fomenta la reflexión y el razonamiento activo de su audiencia (Chambers, 2004; 2009).

Algo más problemática resulta la disposición de las contribuciones dentro de los bloques temáticos propuestos, dando como resultado saltos de enfoque y periodo histórico que oscurecen la vocación comparada manifestada a lo largo del volumen. Así, por ejemplo, en el bloque dedicado al procedimiento parlamentario como modelo político es posible encontrar capítulos de índole filosófica como los firmados por Manuel Toscano y Rosario López, dedicado este último a la visión del debate parlamentario en el pensamiento de John Stuart Mill, junto con otros que abordan las reformas introducidas por Sarkozy en 2009 para racionalizar la duración de los debates en la Asamblea Nacional. A mi parecer, esta dificultad se solventa en parte gracias a la brillante labor de síntesis desarrollada en el epílogo de Kyösti Pekonen, cuya contribución explícita la influencia de las diferentes instancias parlamentarias en el tipo de retórica empleada en las cámaras. En este sentido, cuestiones como el efecto de la publicidad de los debates, o las diferentes interacciones producidas en comisiones, subcomisiones y sesiones plenarias, invitan a seguir reflexionando sobre la conexión empírica y normativa entre representación, disciplina partidista y deliberación parlamentaria.

Diremos, para concluir, que la obra reseñada contribuye a un debate que se antoja cada vez más necesario, a la vista del creciente desencanto con los rendimientos de la representación política y las críticas que plantean directamente su sustitución por formas innovadoras de participación ciudadana amparadas en el uso de las nuevas tecnologías. Frente a ello, conviene señalar que la buena representación implica necesariamente un componente deliberativo que a menudo resulta obviado por las descripciones más simplistas de la realidad. Por ello, la respuesta más solvente a la actual desafección con las instituciones pasa, a juicio de quien esto suscribe, por reforzar los elementos potencialmente deliberativos de nuestros sistemas políticos, una tarea que exige reflexionar críticamente sobre el rol de los parlamentos como foros para la representación legítima de visiones encontradas, el debate y la crítica pública.

Referencias

- Bentham, Jeremy. [1791] 1999. *Political tactics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bessette, Joseph. 1994. *The mild voice of reason. Deliberative democracy and American national government*. Chicago: Chicago University Press.
- Chambers, Simone. 2004. "Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation", *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4): 389-410.
- Chambers, Simone. 2009. "Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?", *Political Theory*, 37 (3): 323-350.
- Elster, Jon. 1998. "Deliberation and constitution making", en Jon Elster (ed.), *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garsten, Bryan. 2011. "The rhetoric revival in political theory", *Annual Review of Political Science*, 14: 159-180.

- Ilie, Cornelia (ed.). 2010. *European parliaments under scrutiny*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins.
- Landwehr, Claudia y Katharina Holzinger. 2010. "Institutional determinants of deliberative interaction", *European Political Science Review*, 2 (3): 373-400.
- Marafioti, Roberto (ed.) 2007. *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*. Buenos Aires: Biblos.
- Mucciaroni, Gary y Paul Quirk. 2006. *Deliberative choices: Debating public policy in Congress*. Chicago: University of Chicago.
- Norton, Philip. 2003. *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa.
- Palonen, Kari. 2008. *The politics of limited times: The rhetoric of temporal judgment in parliamentary democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- Saward, Michael. 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, Carl. [1923] 1985. *The crisis of parliamentary democracy*. Baskerville: MIT Press.
- Steiner, Jürg et al. 2004. *Deliberative politics in action. Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eduardo Gutiérrez Díaz

Política y gobierno en el Estado autonómico

Jaime Ferri Durá (ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch-INAP, 2013, 463 pp.

El libro, en palabras del director de la edición, el profesor Jaime Ferri, analiza desde la perspectiva politológica, las instituciones, los actores y los procesos políticos más importantes del subsistema autonómico. Publicado a finales de 2013, tanto el propio objeto como su perspectiva de análisis, se podría decir que no son los más habituales desde los que se suele enfocar este tipo de estudios, más empeñados estos, de manera general, en “observar uno a uno los diferentes territorios, de estudiar una a una cada comunidad autónoma, acaso por comprensibles razones de reafirmación, dado el pasado de negación del autogobierno”; o realizarlo, sobre todo cuando se aborda el estudio conjunto del Estado autonómico, “con una visión más normativa, jurídica o no, desiderativa, en la que abundan las propuestas de revisión” (Aja, 2014; Blanco Valdés, 2014; Melán Gil, 2014; Muñoz Machado, 2012). Sin embargo, el texto que reseñamos utiliza un análisis transversal, buscando atenerse a los hechos, incidiendo “en la explicación de las estructuras y las dinámicas del Estado autonómico en el marco del sistema español y europeo, exponiendo sus principales dimensiones y evitando valoraciones subjetivas”; siendo su pretensión la de hallar respuestas que den salida a los problemas que aquejan a la organización y distribución territorial de los poderes públicos; considerando, de manera razonable, una meta inalcanzable, el “encontrar la solución definitiva para el *cleavage* (escisión) centro/periferia”.

El libro se estructura en tres grandes apartados. Una primera parte introductoria dedica su contenido a la exposición de los elementos esenciales de la construcción del Estado autonómico y de la articulación en el mismo de los componentes de poder y territorio; y se desarrolla en dos capítulos.

El primero de ellos, “La construcción del sistema autonómico”, escrito por el profesor Jaime Ferri, realiza un desarrollo histórico de aquellos hechos que explican el devenir del Estado autonómico, desde antes de la Constitución de 1978 hasta nuestros días; las diferentes etapas en la construcción del sistema autonómico, comenzando por precisar que, estrictamente, el Estado autonómico no lo crea la Constitución de 1978, siendo el sistema político español establecido por la Constitución el que posteriormente lo configura y desarrolla. Se trata, por tanto, de diferenciar lo que es la formalidad constitucional de lo que ha sido el proceso de construcción política y territorial del Estado, que se viene extendiendo desde hace más de treinta años inaugurado con la aprobación de la Constitución, y continuado con la aprobación de los diferentes estatutos de autonomía.

La consecución del objetivo marcado se realiza analizando las diferentes estrategias utilizadas por los partidos políticos en esos momentos tan sumamente decisivos; el peso de la historia y el origen del derecho de unas comunidades autónomas frente a otras; la ampliación de los niveles competenciales; la alternancia de partidos en el Gobierno central y su impacto en la política regional, incluyendo el efecto provocado por la crisis económica y financiera. Concluyendo, el capítulo, con un balance, que abarca más de 30 años de nuestra reciente historia, y que se centra en abordar tanto los aspectos positivos como los negativos en la gestión de unas comunidades autónomas que han intentado acercar los procesos de decisión política a los ámbitos territoriales donde efectivamente se originan los problemas públicos.

El segundo, “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”, escrito por la profesora Esther del Campo, observa cómo se articulan y desarrollan los conceptos poder y territorio en la singularidad española. Para ello, en primer lugar la autora se centra en los aspectos conceptuales y teóricos sobre el significado del territorio para el Estado-Nación, como elemento fundamental del mismo y base material para su organización y distribución de poder. Para pasar a continuación a estudiar el proceso gradual que ha seguido la “federalización de España”, partiendo de la base de la no existencia de un pacto territorial inicial sobre el que construir el proceso.

Por otro lado se aborda el crecimiento del Estado y la descentralización territorial ahondando en los factores que inciden en estos procesos, resultando interesante la exposición que se realiza en torno a los factores supuestamente favorables a la descentralización territorial: mejor gobernabilidad, eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, mejor democracia, mayor competitividad y desarrollo económico..., argumentos sobre los que, no obstante, también observa insuficiencias y puntos oscuros, que exigen su manejo con cautela. Este segundo capítulo continúa preguntándose si el desarrollo precisa de otro despliegue territorial, planteando en relación a esto una serie de oportunas consideraciones sobre la dificultad añadida que hoy día supone gobernar descentralizadamente, más en la situación del “modelo español” en el cual no existen auténticos órganos de cooperación y coordinación entre los distintos niveles que proporciona la distribución territorial de los poderes públicos según el Título VIII de la Constitución de 1978.

El segundo gran apartado, “Instituciones y actores”, se estructura alrededor de cinco capítulos, comenzando con el estudio de las principales instituciones autonómicas, a lo que se dedica el capítulo III “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento”, escrito por los profesores Eliseo López Sánchez, Joaquín Sánchez Cano y Álvaro Aznar Forniés.

En este capítulo se hace un repaso de las principales instituciones democráticas sobre las que se vertebran las distintas comunidades Autónomas, la Asamblea Legislativa, los presidentes de las comunidades autónomas, Consejos de Gobierno, Administraciones Generales Autonómicas, y las competencias, tipos, niveles, y pactos políticos. El capítulo finaliza con un análisis del complicado reparto competencial y asignación de roles entre Estado y CC.AA.: competencias exclusivas, concurrentes, compartidas, indistintas...; poniendo la atención en la situación que se viene dando en los últimos años sobre lo que se ha dado en denominar títulos competenciales “horizontales o transversales”, a través de los cuales, desde el ámbito estatal, se reclaman competencias que hasta ese momento tenían un carácter concurrente o compartido con las CC.AA., e incluso tenían la consideración de exclusivas de estas últimas. Entre estos títulos se pueden citar la planificación general de la actividad económica o la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales. Planteamiento este que hace pensar en un nuevo afán recentralizador. Sea como fuere, como apuntan los autores, la práctica en su desarrollo y ejercicio ha hecho que el grueso de las competencias haya terminado siendo concurrente o compartido, lo que inevitablemente eleva el tono de la tensión intergubernamental.

El capítulo IV, “Los hechos diferenciales”, escrito por el profesor Juan Carlos Cuevas Lanchares, es el segundo de esta parte. En él se tratan de explicar los denominados “hechos diferenciales”, analizando su intensidad y alcance para ver hasta qué punto exigen una diferenciación de los territorios que los posee, girando el análisis sobre aquellas cinco peculiaridades que generan estos y que en mayor o menor medida y en unos territorios más que en otros se vienen dando: lengua propia, instituciones intermedias específicas, derecho civil privativo, régimen fiscal especial y policía autónoma propia. Todas ellas, con añadidos históricos y culturales constituyen las peculiaridades territoriales conocidas como hechos diferenciales.

Esta característica de nuestro modelo territorial también extiende su impronta al modelo político por la influencia que en este ejercen los partidos nacionalistas y regionales. Estos “hechos diferenciales”, que fundamentalmente, afectan a ocho comunidades autónomas, se han convertido en decisivos en la gestión cotidiana del Gobierno regional en cada una de ellas, así como en la generación de los agravios comparativos provocados en otras CC.AA. Como principales conclusiones, el autor sostiene que el modelo federalizante español, pese a sus pretensiones, no es igualitario y tiende hacia evidentes asimetrías. A su juicio, la falta de definición del modelo genera desigualdad entre el conjunto de los españoles. Para finalizar y como resumen, se señala que los hechos diferenciales se han convertido en elementos claves de la política española, ensanchando el abismo político entre las CC.AA., así como la desigualdad entre ciudadanos. Por ello, se reclama una

reforma constitucional que reconduzca el proceso, toda vez que, a su juicio, el régimen político alumbrado con la Constitución de 1978 evidencia síntomas claros de agotamiento.

El capítulo V, “Los sistemas de financiación”, escrito por el profesor Francisco Javier Loscos Fernández, es el tercero de esta parte. En él se exponen los sistemas de financiación de las comunidades autónomas, observando su diferente concepción y evolución, tanto legislativa como en la práctica. Siendo, probablemente, uno de los capítulos de más difícil exposición dada su complejidad. Se abordan los tipos de financiación común, prestando el autor una especial atención a las características del sistema foral de financiación (País Vasco y Navarra); basado en un funcionamiento inverso a las CC.AA. de régimen común, estos territorios recaudan la mayor parte de los tributos y transfieren a la Hacienda central la financiación del coste de los servicios que esta presta en su territorio (denominados Cupo para el País Vasco y Aportación económica para Navarra), resultando un régimen especialmente favorable, más si se comparan con las CC.AA. de régimen general. El autor por su parte sostiene que la desigualdad comparativa responde a una infravaloración de las contribuciones que las CC.AA. forales han de efectuar al sostenimiento de las cargas comunes del Estado. Para avanzar en este sentido, sostiene que sería imprescindible incrementar la transparencia en cuanto a criterios e información de base utilizada para calcular las liquidaciones.

Con todo, el autor considera que el balance del modelo de financiación es positivo, pues ha permitido la puesta en marcha y el desarrollo del nuevo nivel de gobierno y de administración, el de las CC.AA; entendiendo que la evolución del sistema sí ha permitido cumplir con el objetivo de suficiencia y de autonomía, si bien esta última se ha utilizado más en practicar la competencia fiscal a la baja entre territorios. Concluyendo que todo el sistema y su desarrollo se ha llevado a cabo con escasa visibilidad ante los ciudadanos de las decisiones financieras y sus impactos.

El capítulo VI, “Políticas Públicas de las CC.AA. Descentralización y Servicios del Bienestar”, escrito por el profesor Luis Pérez Rodríguez, la investigadora Eva Martín Coppola y el técnico superior de la Administración General de la Comunidad de Madrid Pedro Pablo Madera Parral, es el cuarto capítulo de esta parte. En él se analizan las principales políticas públicas, formuladas y desarrolladas por los distintos gobiernos autonómicos: sanitaria, educativa y política social (seguridad social, asistencia social y sistema de atención a la dependencia), explicando en todos los casos los criterios de cobertura, financiación e infraestructura para la provisión de los diferentes servicios que comprenden el *Estado autonómico del bienestar*.

Como conclusiones de este capítulo, los autores destacan la importancia de estas políticas públicas en el modelo territorial, de tal forma que se puede hablar de un *Estado autonómico del bienestar*. Esto ha producido un “deslizamiento” incrementalista del gasto que no ha venido acompañado por la vía de los ingresos, con las correspondientes tensiones que esto origina.

El capítulo VII, “Los sistemas de partidos de las comunidades autónomas”, escrito por la profesora Paloma Román, es el quinto y último capítulo de esta parte. En él se describen

y analizan los subsistemas de partidos que, gestados a partir de los procesos electorales que, cada cuatro años, o menos, eligen parlamentos e indirectamente gobiernos en cada autonomía. El análisis se efectúa haciendo alusión al sistema estatal y a los diferentes sistemas autonómicos de partidos dependiendo de la existencia de fuerzas nacionalistas y la influencia del sistema electoral.

Como principales conclusiones la autora, destaca que la consolidación de arenas políticas autonómicas ha condicionado a los partidos en muchas dimensiones: ideológico-discursiva, organizativas y/o estratégicas. Esto ha orientado las pautas y actuaciones de estos, el comportamiento electoral de los españoles, así como la organización interna de los partidos de ámbito estatal. También sus efectos se han extendido al perfil e itinerarios de los políticos españoles, ampliando y consolidando, para estos últimos, un sistema de reparto de *botín* político, fundamental para la estabilidad de sus respectivos líderes y de las facciones internas. Asimismo, se constata que el transcurso del tiempo en el rodaje de los subsistemas autonómicos de partidos ha ido generando una mayor fragmentación, especialmente en aquellos territorios que ya presentaban inicialmente una mayor pluralidad que la media.

El tercer y último gran apartado, “Nuevas dinámicas de relación”, consta de cuatro capítulos y se dedica a observar cómo todo el conjunto de instituciones y actores políticos, examinados en los capítulos precedentes, repercute en el sistema dando lugar a aquellas situaciones que refleja su título, tanto en la política y el gobierno, como en la forma de gobernar de España y de otros niveles supranacionales.

El capítulo VIII, “La buena gobernanza del Estado autonómico: un largo camino por recorrer”, escrito por los profesores Argimiro Rojo Salgado y Enrique José Varela Álvarez, es el primero de este apartado. En él los autores se centran en analizar las relaciones intergubernamentales y la experiencia autonómica como factor de buena gobernanza, con ejemplos claros acerca de ello. A este respecto, señalan que la Constitución no ha previsto un adecuado sistema de articulación entre Estado y CC.AA. La dimensión institucionalizada de relaciones intergubernamentales en España se articula en torno a las Conferencias Sectoriales, como cooperación vertical multilateral del Estado con todas las CC.AA., y los Convenios de Colaboración, entre el Estado y las CC.AA., como instrumentos de relación en plano de igualdad. Los autores sostienen que las Conferencias Sectoriales no han acabado de consolidarse por sus dificultades, carencia de ritmo en su funcionamiento y escasa formalización de los acuerdos adoptados en su seno. También apuntan como poco adecuado el recurso incesante a la negociación bilateral entre el Estado y cada comunidad, al impedirse un diálogo colectivo por parte de las CC.AA., con preeminencia del diálogo entre partidos políticos. Consideran, por otra parte, que tampoco se ha rentabilizado la Conferencia de Presidentes, como instrumento que debería impulsar un modelo de relaciones cooperativas de marcada orientación política. En definitiva, el modelo de Estado autonómico y su éxito ha contribuido también al proceso de construcción de las identidades nacionales así como a la emulación y competitividad entre CC.AA. Defienden un “Estado-Comunidad” de perfil gestor y liderazgo institucional que integre a la ciudadanía

en torno a un modelo que afronte los retos futuros. Para terminar el capítulo también se hace referencia a los déficits del Estado autonómico (como pueden ser la necesidad de recuperar la cultura de la negociación y el consenso y el reto del poder político ante la globalización y al gobernanza multinivel).

El capítulo IX, “La acción exterior de las regiones: el caso de las comunidades autónomas”, escrito por el profesor Argimiro Rojo Salgado, es el segundo de este tercer apartado. En él el autor aborda la participación regional en la Unión Europea y la propia acción exterior de las comunidades autónomas. Finalmente se establecen los rasgos distintivos acerca de las aportaciones del nivel regional a la buena gobernanza europea. Para concluir el autor extrae una valoración positiva de la participación regional en la gobernanza europea constituyendo un instrumento de implementación de políticas públicas europeas y de preservación de la diversidad cultural europea. Va más allá al señalar que el éxito de la gobernanza europea va a depender en gran parte del acierto en el tratamiento de la cuestión regional, por lo que, a su juicio, debería propiciarse una estructura multinivel de gobierno de la Unión Europea: regional, estatal y supraestatal.

El capítulo X, “Las relaciones institucionales de las comunidades autónomas”, escrito por el técnico del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, es el tercer capítulo del apartado. En él se exponen y analizan los instrumentos y relaciones entre las CC.AA., así como entre estas y el Gobierno central. Estableciendo la clásica diferenciación entre relaciones multilaterales y bilaterales, deteniéndose en el análisis de cada uno de ellos. Como conclusión, se sostiene que una de las grandes carencias del Estado autonómico es la coordinación interadministrativa y multinivel. Considera que está ausente una mayor institucionalización de esta cooperación. Falta una institución que incorpore una mayor cooperación política (posiblemente un auténtico Senado Federal), que se ha intentado suplir con la creación de la Conferencia de Presidentes, coincidiendo con el análisis apuntado en anteriores capítulos del libro, esto ha supuesto que el papel vertebrador del Estado autonómico, desde sus comienzos, haya tenido que ser asumido por los partidos políticos, siendo los acuerdos alcanzados en las Conferencias Sectoriales o en las Conferencias de Presidentes Autonómicos la oficialización de compromisos políticos previos. La corrección de este problema, opina el autor, es uno de los principales retos del Estado autonómico. Por último, se aborda la participación de las CC.AA. en el sistema político de la UE, esto es, su participación en la Comisión Europea, en el comité de las regiones y en las agrupaciones europeas de cooperación territorial.

El capítulo XI, “Las reformas estatutarias”, escrito por el profesor Antonio Garrido Rubia, es el último capítulo de esta parte y del libro. En él se analiza la trayectoria y desarrollo del Estado autonómico a través de la “tercera ola” de reformas: las reformas de los estatutos de autonomía entre los años 2004 al 2011; a la vez de un análisis pormenorizado de los contenidos y similitudes de estos nuevos estatutos, haciendo principal hincapié en lo que respecta a las cuestiones identitarias, partiendo de la base que estas han sido las más conflictivas en su tramitación y aprobación. La denominación y pretensión del reconocimiento como *nación*, o el

derecho a decidir resultaron ser en el caso de País Vasco, Cataluña y Andalucía los aspectos menos pacíficos.

Como comentario final a la descripción de la organización y contenido de los capítulos que vertebran el conjunto el texto, creo necesario hacer notar la repetida remisión que en varios capítulos se hace de los problemas de cooperación y coordinación existentes en el Estado autonómico, echando a faltar, en algún caso, el análisis del impacto administrativo que tienen sus derivadas, me refiero a los solapamientos, las duplicidades o las ineficiencias, así como también a las posibles alternativas a su solución dentro del sistema político administrativo actual, refiriéndose en todos los casos y de forma continuada, como último recurso, a la necesidad de una revisión a fondo de la Constitución de 1978; echándose a faltar soluciones que orientaran su posible solución, tanto desde el punto de vista del sistema político administrativo, como del constitucional.

En cualquier caso adquieren mayor peso los aspectos positivos. Entre otros, pero que probablemente se hace el más importante por su relevancia académica, aquel que refiere el texto comentado hacia su enfoque, es el análisis político que conduce el texto el que manifiesta su excepcionalidad; conducir la comprensión de los temas tratados desde la observación política y no desde el derecho supone una aportación necesaria para poder comprender, mejor, la actual situación en la que se encuentran tanto las instituciones del Estado como de las CC.AA., así como la problemática que surge de su inevitable relación, no solo desde el punto de vista de las Administraciones Generales, también desde el de los subsistemas políticos.

Para finalizar es necesario hacer notar la claridad del texto, así como de las exposiciones. Procurar no encerrar el conocimiento en el lenguaje parece el objetivo del texto y de su director.

Referencias

- Aja, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Blanco Valdés, Roberto L. 2014. *El laberinto territorial español*. Madrid: Alianza.
- Melian Gil, José Luis. 2014. *El Itinerario Desviado del Estado Autonómico y su Futuro*. A Coruña: Bubok Publishing S.L.
- Muñoz Machado, Santiago. 2012. *Informe Sobre España. Repensar el Estado o Destruirlo*. Barcelona: Critica.

Alberto Martín Álvarez

Handbook of Central American Governance

Diego Sánchez-Ancochea, Salvador Martí i Puig (eds.). London and New York: Routledge, 2014, 488 pp.

Desde el final de los conflictos internos que asolaron la región en los años ochenta del pasado siglo, América Central ha sido objeto de una atención marginal por parte del mundo académico. En el marco del enorme interés que despertaron tanto el estudio de los orígenes de lo que se denominó la “crisis centroamericana”, como de los procesos de paz que le pusieron fin a la misma, se publicaron docenas de trabajos que expandieron nuestro conocimiento sobre los más variados aspectos de la realidad de la región. En ese contexto, se produjeron obras importantes que abordaron tópicos tales como las relaciones con los Estados Unidos, las fuerzas políticas presentes en la región, las causas de sus procesos revolucionarios, la economía política o las transformaciones de sus élites, por solo citar algunas temáticas que suscitaron el interés académico en aquel momento.

Sin embargo, tras este periodo de verdadero auge de los estudios sobre América Central, la producción científica internacional sobre la región decayó notablemente. Si bien en los últimos años se han publicado numerosos casos de estudio que abordan aspectos particulares de la realidad centroamericana de posguerra, hay muy pocos trabajos recientes que aporten una mirada de conjunto (Almeida, 2014; Lehoucq, 2012; Martí i Puig y Figueroa Ibarra, 2006; Natal y Martín Álvarez, 2014; Robinson, 2003) y aún estos últimos se centran solamente en temáticas específicas —la protesta popular y los movimientos sociales, la transformación de la izquierda revolucionaria, la sociedad civil, la globalización y el cambio social, etc.—.

Por ello, la publicación del *Handbook of Central American Governance* constituye una novedad importante en el conocimiento de la región tanto por su carácter multidisciplinar,

como por la calidad de las contribuciones que lo integran. Prologado por Edelberto Torres Rivas y editado por dos de los académicos españoles más destacados en el estudio de Centroamérica, el libro aborda un amplio abanico de tópicos reunidos en cinco grandes secciones: desarrollo y distribución del ingreso, democratización y Estado, actores sociales y políticos clave, relaciones internacionales y una última sección dedicada al análisis en profundidad de los cinco países del área. Es precisamente este carácter multidisciplinar lo que constituye una de las principales virtudes del libro y lo que lo convierte en una obra única en su tipo hasta este momento.

En conjunto, el volumen analiza los efectos de lo que el propio Torres Rivas denomina en su prólogo la “triple transición” experimentada por América Central. Esto es, la que estos países realizaron desde el autoritarismo hacia la democracia, desde la guerra a la paz y desde un modelo de desarrollo dirigido por el Estado hasta otro conducido por el mercado. Las excelentes contribuciones reunidas en esta obra ofrecen análisis concisos pero rigurosos de cuáles han sido los efectos que sobre la economía, las estructuras estatales, los principales actores políticos o las elites económicas han tenido estos procesos de transición, y de su interrelación con transformaciones económicas y estructuras de poder a escala global.

Más de dos décadas después de su inicio, los resultados de este triple proceso de transición en Centroamérica solo pueden ser calificados como modestos en algunos aspectos, mientras que en otros son francamente decepcionantes. Como se evidencia en la primera sección del libro, la región continúa teniendo niveles muy elevados de desigualdad en la distribución del ingreso. Pese a que la democratización se ha traducido en un aumento del gasto social en todos los países y en un cierto progreso en el acceso de la ciudadanía a servicios sociales básicos a lo largo de los últimos años, los resultados globales están lejos de ser satisfactorios. La desigualdad se ha incrementado en todos los países —con la excepción reciente de El Salvador— como consecuencia de un gasto público que sigue siendo bajo incluso para los estándares latinoamericanos y de un modelo económico que mantiene en la informalidad a más de la mitad de la población urbana de la región. Los Estados centroamericanos tienen un débil poder infraestructural —como afirma Cullell en este libro retomando a su vez a Michael Mann— y no pueden siquiera garantizar la presencia de sus instituciones en todo su territorio. En las zonas rurales esto se traduce en una escasa capacidad de provisión de servicios a la población, con la sola excepción de Costa Rica. Ello repercute a su vez en la profundización de la desigualdad de oportunidades educativas y de salud, en un fuerte diferencial de salarios respecto de las zonas urbanas y en la persistencia de mayores niveles de pobreza. Esta incapacidad de los Estados centroamericanos para proveer infraestructura y servicios se relaciona, a su vez, con las estrechas bases fiscales con las que cuentan y su consiguiente poca capacidad recaudatoria.

La persistencia de la concentración de poder económico, político, ideológico y militar en grupos de élite explica en buena medida esta incapacidad de los Estados para conseguir recursos suficientes para impulsar políticas redistributivas. Los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos armados no afectaron en absoluto las relaciones de poder y el

dominio ejercido por las élites centroamericanas. Estas élites se han transformado a lo largo de los últimos treinta años —como muestran convincentemente varios de los trabajos incluidos en este libro— pero no han perdido ni un ápice de su capacidad de imponer sus intereses en las principales decisiones de política pública y, en particular, su capacidad para bloquear cualquier política fiscal progresiva. Es más, a diferencia del pasado, donde su dominio exigía el control militar de la política, las élites actuales consiguieron imponer temporalmente su hegemonía, en términos gramscianos, sobre el resto de la sociedad, generando un consenso en torno del modelo económico y de Estado y de los valores fundamentales que rigen las sociedades centroamericanas. Sin embargo, y como muestra Spalding en este volumen, este intento de construcción de hegemonía fue desafiado desde mediados de los años noventa desde diversos sectores organizados —mujeres, indígenas, ecologistas, estudiantes—. Ello no ha impedido que se ejecutaran algunas medidas centrales para el avance del modelo neoliberal en la región —caso del CAFTA—, pero sí está matizando el impulso de otro de sus rasgos característicos: la apertura a la inversión externa para proyectos extractivos. En general, los movimientos sociales de la región opuestos a las medidas económicas neoliberales han sido más exitosos en aquellos casos donde han contado con el apoyo de aliados importantes en el sistema político y, en concreto, con el respaldo de importantes partidos de izquierda.

Otro de los aspectos donde quedan en evidencia las limitaciones de la triple transición centroamericana es en el de la seguridad ciudadana. En tres de los cinco países cuyo estudio aborda este libro (Honduras, El Salvador, Guatemala), los niveles de violencia son hoy mayores a los de los años de conflicto armado, registrando tasas de homicidio que se encuentran entre las más altas del mundo. Es esta una violencia de otro tipo, relacionada con el narcotráfico, las pandillas juveniles y los delitos comunes, pero constituye una amenaza muy importante a la gobernanza democrática de las sociedades centroamericanas. Si bien este volumen no dedica un espacio específico al impacto de la inseguridad en la gobernanza de los países del área —algo que quizá habría sido deseable ya que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos centroamericanos—, sí hay numerosas referencias parciales en varios capítulos y en los análisis de caso de la última sección del libro (El Salvador, Guatemala). Las raíces de la persistencia de esta violencia son múltiples y profundas. La desigualdad, la falta de oportunidades de empleo y la pobreza constituyen un aspecto importante del problema, aunque no es el único. Las fallas del Estado de derecho, la incapacidad e insuficiencia de recursos del poder judicial —lo que de nuevo se relaciona con el déficit recaudatorio— y la poca confiabilidad de las fuerzas de policía constituyen otra de las facetas del asunto. Por otra parte, el ya mencionado débil poder infraestructural de los Estados hace posible que distintos actores de la economía criminal tiendan a aprovechar esos espacios de ausencia institucional para el desarrollo de sus actividades, como señala Argueta en este volumen. El poder de estos actores es en ocasiones tan grande que el Estado en ciertos territorios de la región se asemeja más al análisis que realiza Joel Migdal (2011) de las instituciones estatales del sur global. En esos espacios, sectores del Estado se alían

con grupos externos al mismo para favorecer sus propios objetivos. El Estado —o partes de él— actúa así como expresión de alianzas entre funcionarios, grupos de la élite económica local y empresarios criminales (siendo frecuentemente indistinguibles estos dos últimos), impulsando reglas y prácticas conflictivas con las oficiales. Probablemente Guatemala y Honduras son los casos que más se acercan a esta caracterización, una que se aleja considerablemente del paradigma weberiano del Estado y que obliga a reconsiderar nuestra comprensión del funcionamiento de las estructuras estatales fuera de las sociedades industriales avanzadas.

Las repercusiones de la inseguridad son también múltiples y de hondo calado. De una parte, la militarización de la seguridad pública, con lo que ello conlleva de asunción de responsabilidades en la seguridad interna por parte de un actor que cuenta todavía en la región con altos niveles de autonomía respecto del poder civil, como muestran Orlando Pérez y Rafael Martínez en este *Handbook*. De otra, el uso político del miedo al crimen —populismo punitivo— facilita que las medidas de limitación de las libertades civiles, en aras de la seguridad, se premien electoralmente.

Las medidas de dureza frente a la criminalidad y de priorización de combate al narcotráfico no solo cuentan con el respaldo de las fuerzas políticas conservadoras, sino que han sido impulsadas desde inicios de los noventa por el más importante actor global en la región: Estados Unidos. El final de los conflictos armados tuvo como consecuencia una nueva relación de ese país con Centroamérica, ya no basada en el control político a través de un actor privilegiado —las fuerzas armadas—, sino fundamentada en el incremento de la dependencia económica, en el uso de la política migratoria como herramienta de presión política y en la utilización de la región como fuente de mano de obra de sus cadenas de producción ahora transnacionalizadas. Con excepción de la Nicaragua gobernada por Ortega, Centroamérica es el aliado más fiel de los Estados Unidos en el continente, en el marco de una relación con enormes asimetrías de poder. Por lo demás, las relaciones de la región con el resto de América Latina y el mundo ocupan un papel mucho menos importante, pese a algunos avances puntuales. En este aspecto, el rol de la Unión Europea, algunos de cuyos integrantes tuvieron una activa política exterior en América Central en los años ochenta, ha cambiado y ha disminuido en los últimos veinte años. Un capítulo dedicado en este libro a la transformación de esta relación Europa-Centroamérica hubiera sido deseable, en términos de facilitar al público europeo la comprensión de la política de sus propios países en la región.

Estos y otros temas, que por razones de espacio han sido dejados fuera de esta reseña, integran este magnífico libro. La calidad de las contribuciones es tal, que incluso expertos en la región encontrarán en este volumen material novedoso e interesante. Además, la amplia cobertura de tópicos de estudio y la rigurosidad de su tratamiento lo hacen atractivo para científicos sociales incluso sin un conocimiento previo sobre esa área geográfica. Mientras que, de otra parte, el diseño de la obra permite que se convierta en una excelente fuente de conocimiento para estudiantes de nivel avanzado y en un material imprescindible para cualquier buena biblioteca universitaria.

Referencias

- Almeida, Paul. 2014. *Mobilizing Democracy. Globalization and Citizen Protest*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lehoucq, Fabrice. 2012. *The Politics of Modern Central America*. New York: Cambridge University Press.
- Martí i Puig, Salvador y Carlos Figueroa Ibarra. 2006. *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Migdal, Joel S. 2011. *Estados Débiles; Estados Fuertes*. México: FCE.
- Natal, Alejandro y Alberto Martín Álvarez. 2014. *La sociedad civil centroamericana a una generación del conflicto armado. ¿Avances o retrocesos?* México: Universidad de Colima.
- Robinson, William I. 2003. *Transnational Conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. London: Verso.

Rafael Vázquez García

Democracia: ¿consenso o conflicto? Agonismo y teoría deliberativa en la política contemporánea

Javier Franzé (coord.). Madrid: Libros de la Catarata, 2014, 239 pp.

Los debates planteados por el libro que coordina el profesor Franzé ocupan un renovado espacio en la producción más reciente de la teoría política contemporánea. La pregunta acerca del lugar del consenso y el conflicto en el seno de las democracias contemporáneas se ha visto iluminada con la aparición de un importante número de reflexiones recientes recogidas en monografías, libros colectivos, capítulos de libro, artículos científicos y reseñas críticas. En unas ocasiones, desde el propio concepto de democracia agonista (Little, 2007; Norval, 2007; Schaap, 2007, Colaguori, 2012). En otras, con motivo del renovado interés por la teoría crítica-radical. Baste señalar en este último sentido, la aparición de dos recientes obras, *Pensar desde la izquierda. Mapa del pensamiento crítico para un tiempo de crisis* (2012) y *Hemisferio izquierda. Un mapa de los nuevos pensamientos críticos* (2014). El año pasado, Gregor McLennan, a propósito del último libro de Goran Therborn, intentaba esclarecer el estado de las teorías radicales en el tiempo presente (McLennan, 2013). Hace tan solo unos meses Dykinson publicaba *12 pensadores (y uno más) para el siglo XXI*, con una presentación y actualización de la obra de pensadores clásicos del pensamiento crítico como Foucault, Deleuze, Derrida, Nancy, Lyotard, Badiou, Agamben o Zizek. La editorial Routledge en su serie *Innovations in Political Theory* ha venido dedicando generosos volúmenes en los últimos años a las figuras de Gramsci, Deleuze, Butler o William Connolly pero también a la Teoría Crítica en su conjunto con especial interés en el posmarxismo. Asimismo, la aparición hace cuatro años de *The Verso Book of Dissent*, corrobora la presencia cuasiomnímoda y la actualidad-centralidad del conflicto, del disenso, del agonismo tanto en la academia como en el campo editorial.

Pero el debate planteado es también un debate histórico, adherido a la dermis de la ciencia política a través de la historia del pensamiento político. Es el debate sostenido desde Platón y Aristóteles acerca del carácter sinérgico en la vida de la polis y las dificultades al tiempo de establecer convenios duraderos entre los individuos que la componen. Es la cruda y desnuda concepción del hombre en estado de naturaleza en Hobbes enfrentada al “buen salvaje” rousseauiano. Es el figurado diálogo entre Maquiavelo y Montesquieu del francés Joly (1864) con la visión agonística, descarnada de la política, siempre en lucha de contrarios, dura e implacable, del florentino, y la llamada al consenso institucional con base en la ley de Montesquieu. Es también el testigo que, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, recoge Marx a través de su célebre idea de la historia del hombre como historia del conflicto, de la lucha de clases. Es, cómo no, la binaria confrontación amigo-enemigo en Carl Schmitt.

El reclamado consenso en torno a la modalidad liberal representativa, que se nos transmite como hegemónica tras la Segunda Guerra Mundial con el fin de los fascismos y que pone en liza incluso las tesis del final de las ideologías, es el punto de partida del debate más contemporáneo acerca de la naturaleza consensual/conflictiva de la democracia actual.

Los “consensualistas”, firmemente adosados a la teoría schumpeteriana de la democracia electoralista en *Socialismo, Capitalismo y Democracia*, y avalada por el *establishment* académico norteamericano de los cincuenta (Lipset, Easton, Dahl, Bell, Downs..., entre otros) no se percatan a tiempo de las fracturas y desequilibrios que dicha incondicional adhesión al consenso de posguerra estaba experimentando. Sin embargo, debiera parecernos que a tenor del desenvolvimiento histórico de la democracia moderna-contemporánea, de corte liberal y representativa, no albergamos dudas acerca del papel desempeñado por el conflicto. La propia existencia no natural de la misma y su propia incursión en la escena política desde el siglo XVII vienen precedida de dramáticas luchas políticas frente al absolutismo monárquico, un poder autorreferencial que no admitía siquiera la posibilidad del diálogo.

El cisma queda bien retratado en *The Tragedy of Political Science* de Ricci (1987). Así asistimos a cómo el pretendido consenso de los años cuarenta y cincuenta en los Estados Unidos y en gran parte de Europa comienza a desvanecerse desde la segunda mitad de los cincuenta a partir de la aceleración del proceso de luchas sociales y movilización ciudadana en diferentes ámbitos (derechos civiles, defensas feministas movimiento estudiantil, antibelicismo, ecologismo, contracultura...). Ello corre parejo, tal y como apuntaba Wolin en las postrimerías de los sesenta en su célebre artículo “Political Theory as Vocation”, a la muerte del behaviorismo entendida como la muerte del consenso social en el que se asentaba la propia idea del consenso social (Wolin, 1969).

Es entonces cuando el posmarxismo a través fundamentalmente de la *Théorie Française* (French Theory) comienza a cuestionar la manera en que el consenso se ha venido conformando, construyendo en el seno de las democracias liberales. La intelectualidad crítica francesa, desde Foucault a Ranciere, con los Derrida, Deleuze, Baudrillard, Lacan,

Guattari, Althusser, Lyotard y muchos otros, pretende superar la etapa de “glaciación” en la que la teoría había situado al conflicto para devolverle su vigencia teórica y su viabilidad práctica. La denominada concepción agonística de la democracia de Mouffe, Laclau y Willian Connolly se suma tiempo después a esta empresa, tras el *impasse* producido por la ofensiva neocon de finales de setenta y la década de los ochenta con los gobiernos de Reagan y Thatcher.

En 1988 Gabriel Almond ilustraba muy claramente cómo el panorama de consenso ideológico y metodológico en torno al estudio de la ciencia política, que también había sido el estudio de la democracia liberal representativa en torno al consenso, y que había primado en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, resultaba ya a todas luces incongruente con la nueva realidad de los sesenta y setenta ante la ausencia de un paradigma teórico (ideológico) y metodológico único e incontrovertido (Almond, 1988).

Como acabó sentenciando hace unos años Sheldon Wolin en *Política y Perspectiva*, “toda investigación política se dirige, en alguna medida, hacia los factores que favorecen o contrarían el mantenimiento del orden” (Wolin, 1960: 18). O como diría Althusser, la política como *kampfplatz* (campo de batalla).

Así pues, el debate específico que surca la mayor parte de las páginas del libro es la controversia acerca de cómo definir el conflicto y qué ubicación pudiera tener dentro de la teoría general de la democracia. La apuesta en la edición del volumen es la de, siguiendo a Chantal Mouffe, mostrar la incapacidad del liberalismo de entender lo político. Esto es: las relaciones de poder y antagonismo, los discursos en competencia constante, donde los agentes intervinientes, los individuos, no son únicamente y exclusivamente racionales sino agentes con intereses mediados por las identidades de grupo que exceden “lo razonable” (Mouffe, 1999). Es un debate que nos conduce, en cualquier caso, a otros muchos, igualmente profundos y tortuosos en ocasiones, como la batalla por el lenguaje y lo simbólico (Nussbaum, 1999) o el significado de la relación seguridad-violencia (Agamben, 2004).

Resulta sumamente complicado, y hasta arriesgado, dar cuenta en resumidas líneas de la profundidad de los debates planteados en el libro. Afortunadamente, la introducción de Javier Franzé resulta clarificadora, ejerce su papel de adecuado sumario y es, además, más que sugerente para una ulterior atención del lector al resto del libro, fruto por otro lado del proyecto de investigación “Deliberación y democracia. Los modelos liberal y postliberal: marco teórico y estudios de caso” (CSO2010-20779), dirigido por el propio profesor Franzé.

El punto de partida es que el consenso ha colonizado el concepto de democracia tras la Segunda Guerra Mundial para obtener una exclusiva identificación de la misma con la modalidad liberal representativa. La obra de los académicos referenciales de la época como Bell, Lipset o Aron parecía haber cerrado cualquier disputa normativa que pudiera quedar ubicada aun en el más cercano extrarradio de esta versión altamente consensual del liberalismo democrático.

En este contexto de posguerra altamente consensual, la labor de la Teoría Política dejó incluso para algunos de tener sentido. La funeraría afirmación Peter Laslett, en 1956, de que la vieja filosofía política estaba muerta, parecía extenderse sin remedio. Las luchas y movimientos no pudieron hacer emerger y visualizar el conflicto que realmente existía pero que fue fagocitado por el consenso. Tras los convulsos sesenta y las a posteriori desvanecidas esperanzas en su potencial transformador, la izquierda europea se centraliza con la renuncia a cualquier inspiración marxista a través de un giro al centro que reafirma el propósito liberal de convertir la política en pura gobernabilidad, despolitizando así la democracia y vinculándola irreversiblemente al consenso. De esta manera, podría afirmarse que la tradición occidental de pensamiento ha tendido a identificar la política con la mera administración de asuntos ajenos a ella. Esto es: gestionar leyes de otros ámbitos sociales (especialmente el ámbito económico) que se consideran ya dadas e inalterables. Esta interesada identificación entre lo político y la política supone entonces que la política debe ser entendida como una mera relación entre actores, demandas y sistema político, en la que no tenemos que preguntarnos por la constitución misma de los actores, de las demandas ni del sistema político. Todo ello embadurnado en la idea del buen orden, fundamentada a su vez en la seguridad individual y la violencia del Estado. Y dando sentido a todo, el uso interesado del “lenguaje consensuado”, y la consiguiente” imposibilidad de percibir y conocer fuera de un sentido ya dado, esto es, con neutralidad” (p. 28).

Sin embargo, cuando los acontecimientos de 1989 parecían haber dado la puntilla definitiva a otras concepciones posibles de la democracia al margen de la senda liberal representativa, y la homogeneidad en el relato prospectivo de Fukuyama parecía que no habría de cuestionarse, nos encontramos con un escenario “imprevisto” y novedoso, donde las certidumbres pretéritas terminan por vaciarse de contenido. La necesidad de distinguir entre política y político, siguiendo a todo el elenco de autores de referencia (Lefort, Ranciere, Bourdieu, Mouffe, Laclau, Castoriadis) se convierte entonces en la tarea primordial. Un concepto de política que debiera ser entendido como creación radical-creación y ordenación como elementos simultáneos —frente al concepto liberal de política como administración de elementos externos a ella y ya dados a la comunidad—. Se trataría de construir un concepto no normativo, antiesencialista vinculado a una concepción simbólica o discursiva de la política: la política como lucha por el sentido, la necesidad de “comprender el mundo y al sujeto como elementos desprovistos de un orden y de un sentido inherentes” (p. 23).

En el capítulo 2, Montserrat Herrero, partiendo del entendimiento compartido de la política como juego del lenguaje, se apoya en el análisis de la obra de cuatro autores de referencia (Pocock, Foucault, Connolly y Laclau) para intentar responder al interrogante acerca de las posibilidades éticas que hay detrás de las distintas versiones de la relación entre poder y discurso. El siguiente capítulo parte del clásico debate contemporáneo entre las concepciones encontradas de lo político. Para Hannah Arendt, lo político como espacio de libertad y de deliberaciones públicas. Para Carl Schmitt, como espacio de poder antagónico en conflicto permanente. El autor (Julián González) actualiza la controversia

reproduciendo el debate con nuevos interlocutores, Jürgen Habermas y Chantal Mouffe, para terminar concluyendo que “nuestra hipótesis fundamental postulará que estos dos programas analíticos incorporan ciertos conceptos del consenso y del conflicto como figuras cooriginarias del pensamiento político, en general, y de sus proyectos democráticos, en particular” (p. 65).

Igualmente sugerente resulta la presentación que Cecilia Lesgart hace en el capítulo 4 del lugar que corresponde a la obra de Jacques Ranciere dentro de un posmarxismo que requiere recuperar y recrear un pensamiento democrático crítico de izquierdas (comunista al tiempo) liberado de las críticas por las experiencias totalizadoras, pero claramente distintivo del liberalismo político. Frente a la versión exclusivamente electoralista y profesionalizada de la democracia, se apuesta por una nueva acepción de la misma basada en la idea de igualdad “cualquier con cualquiera”, entendida como la común capacidad de hablar y como la posesión común de la libertad. Tras el estudio del modelo racionalista del pluralismo de I. Berlín en el capítulo siguiente de la mano de Andrés Tutor de Ureta, el volumen que aquí reseñamos se asienta en el análisis de estudios de caso, siempre en torno al debate original de la democracia entre el consenso y el conflicto.

La contribución de López de Lizaga a propósito de la tramitación de la denominada Ley de Memoria Histórica durante el año 2007 nos ofrece un interesante ejemplo para calibrar el potencial (y hasta la pertinencia) del uso de la razón pública en términos rawlsianos o el ideario del patriotismo constitucional de Habermas para lograr unos mínimos consensuales en torno a la identidad colectiva de un país que nos permitan a su vez el desarrollo antagónico de los procesos de memoria (identidad) individuales. Los capítulos 7 y 8 se presentan entrelazados en cuanto al debate acerca de la ponderación de elementos deliberativos-consensuales y “adversariales”-agonísticos en el desarrollo de las intervenciones parlamentarias. Tanto Manuel Toscano como Carlos Rico coinciden en detectar una común presencia, y hasta necesaria y enriquecedora, de ambas dimensiones antagónicas en el quehacer político de las asambleas contemporáneas. El capítulo de Carlos Goñi que cierra estratégicamente el volumen nos vuelve a situar en el debate de partida en torno a la evolución de la concepción de la democracia a partir de la posguerra. La interesante revisión que Goñi hace de las tres referencias canónicas de la denominada tesis del “fin de las ideologías” (Aron, Bell y Lipset) nos desvela que, más allá de las contundentes respuestas que cosecharon dichas propuestas, sobre todo con Wright Mills, las pretensiones de los autores (sobre todo en el caso de Aron y Bell) bien pudieran haber sido mucho más modestas y no corresponder exactamente con la enorme polémica generada después ni parte de las críticas vertidas sobre los mismos.

Tras la lectura de las distintas contribuciones, y tomando como referencia la pregunta a la que intenta responder el libro, y que formula el propio coordinador en el párrafo final de la introducción: “... si la democracia es más democrática y sólida cuando es capaz de albergar en su seno grandes consensos o si, por el contrario, lo es cuando puede sostener conflictos y dar cabida a posiciones radicalmente encontradas” (p. 14), nos resulta evidente que la democracia actual da cabida a ambos planos tanto en su teorización como en su

propia praxis. La idea de “consenso conflictivo” de Chantal Mouffe (1999) aparece especialmente lúcida para sostener esta presunción.

No sobra nada en el libro. El tono de los capítulos es descaradamente dialéctico y se leen como historias bien entrelazadas a partir de un hilo común. Tal vez se echa en falta una mayor atención a la Teoría Crítica más allá de Habermas, a Axel Honneth, a Žižek y su recuperación leninista, o a lo que la perspectiva feminista de la diferencia y el feminismo posestructuralista pudiera aportar al debate. No obstante, se trata de un volumen dentro de la espesura y el enorme caudal de propuestas para el análisis que tenemos por delante. Está claramente entre los libros necesarios. Acertó el coordinador en la selección de temas (centrales, ineludibles, necesarios) y de autores (sugerescentes, explícitos y con buenas y directas intenciones).

Referencias

- Agamben, Giorgio. 2004. *Estado de excepción. Homo sacer II, 1*. Valencia: Pre-textos.
- Almond, Gabriel. 1988. “Separate Tables: Schools and Sects in Political Science”, *Political Science and Politics*, 21 (4): 828-842.
- Colaguori, Claudio. A. 2012. *Agon Culture: Competition, Conflict and the Problem of Domination*. Ontario: De Sitter Publications.
- Hsiao, Andrew y Audrea Lim. 2010. *The Verso Book of Dissent*. Londres: Verso.
- Jolly, Maurice. 2002 (del original de 1864). *Debate en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. Barcelona: El Aleph.
- Keucheyan, Razmig. 2013. *Hemisferio izquierda. Un mapa de los nuevos pensamientos críticos*. Madrid: Siglo XXI.
- Little, Adrian. 2007. “Between Disagreement and Consensus: Unravelling the Democratic Paradox”, *Australian Journal of Political Science*, 42 (1): 143-159.
- McLennan, Gregor. 2013. “Una cartografía de teoría radical”, *New Left Review*, 79: 166-172.
- Mouffe Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Norval, Aletta. 2007. *Aversive Democracy. Inheritance and Originality in the Democratic Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha. 1999. “The Professor of Parody”. *The New Republic*, 22 de febrero de 1999.
- Ricci, David. M. 1987. *The Tragedy of Political Science. Politics, Scholarship and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Schaap, Andrew. 2007. “Political Theory and the Agony of Politics”, *Political Studies Review*, 5 (1): 56-74.
- VV. AA. 2012. *Pensar desde la izquierda. Mapa del pensamiento crítico para un tiempo en crisis*. Madrid: Errata Naturae.

Wolin, Sheldon. 1960. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Princeton: Princeton University Press.

Wolin, Sheldon. 1969. "Political Theory as Vocation", *American Political Science Review*, 63 (4): 1062-1082.