



## Rev. española de ciencia política v. 39 (2015)

### Artículos

**Transiciones democráticas: entre las cuestiones teóricas y las conclusiones empíricas** ..... p. 17 – 42  
Leonardo Morlino

**El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori** ..... p. 43 - 66  
Manuel Zafra Victor

**Los efectos sobre el voto de la campaña electoral en las elecciones europeas de 2014 en España**..... p. 67 - 93  
Xosé Luis Barreiro Rivas, María Pereira López, Giselle García Hípola

**Los diferentes ángulos de la comunicación gubernamental: Gran Bretaña y México, una visión comparada**.....p. 95 - 113  
Yolanda Meyenberg Leycegui

**Ciencia política, paradigmas y construcción sociocultural**..... p. 115 - 135  
Juan José Martínez López

### Notas de investigación

**La cooperación sur-sur como elemento de acción exterior: la experiencia cubana**..... p. 139 - 164  
Juan Diego Ruiz Cumplido

### Sección monográfica

**Introducción a la Sección monográfica: "Género y poder"**..... p. 167 - 172  
Máriam Martínez-Bascañán, Silvia López Rodríguez

**Ideas de poder en la teoría feminista**..... p. 173 - 193  
María de la Fuente Vázquez

**Representation and power: gender challenges at work**..... p. 195 - 220  
Sonia Ruiz Garcia

**Framing care-giving work for the elderly in Spanish public policy: gender, power and social justice : construcciones políticas en torno al trabajo de cuidados de personas mayores dependientes en España: género, poder y justicia social**..... p. 221 - 237  
Elin Peterson

**El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España**..... p. 239 - 261  
Alba Alonso Álvarez, Tània Verge Mestre

**Género, poder y administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad de un cambio pro-igualdad en instituciones patriarcales**..... p. 262 - 287  
Eva Alfama Guillén

## Recensiones

**Making Equality Work** ..... p. 291 - 294  
Vanja Carlsson

**Fortunas del Feminismo: del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal** ..... p. 295 - 299  
Cristina Herranz Muelas

**Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas**..... p. 301 - 305  
Ana Fernández de Vega de Miguel

**The symbolic representation of gender: a discursive approach** .....p. 307 - 312  
Raquel Pastor Yuste

**Why nations fail? The origins of power, prosperity and poverty**.....p. 313 –319  
Lala Muradova H.

**Europe managing the crisis: the politics of fiscal consolidation**.....p. 321 – 327  
Daniel Catalá Pérez

**Comparative welfare state politics: development, opportunities, and reforms** ..... p. 329 – 334  
Jorge José Hernández Moreno

**Recensión política y Medio ambiente** .....p. 335 – 339  
Esther Masana Diego

---

# Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico<sup>1</sup>

*Democratic transitions: between theoretical issues and empirical results*

Leonardo Morlino

LUISS “Guido Carli”, Roma (Italia)

morlino@luiss.it

## Resumen

Al analizar las transiciones a la democracia durante las tres últimas décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI es más que evidente que, debido a la amplia variedad de procesos empíricos, resulta extremadamente difícil lograr resultados teóricos significativos, como muestra de forma muy explícita la literatura existente sobre este tema. Este artículo aborda las cuestiones teóricas fundamentales que deben ser abordadas en el análisis empírico de procesos de transición. ¿Existen actores y factores recurrentes fundamentales que deben tenerse en cuenta cuando se analizan todos los casos en profundidad? ¿Por qué es relevante un enfoque centrado en la instauración democrática? ¿Existen pautas recurrentes de transiciones exitosas? ¿Existe algún o algunos mecanismos básicos recurrentes que expliquen críticamente las transiciones exitosas? Y ¿existen obstáculos que imposibilitan una transición exitosa y que condenan dicho proceso al fracaso? Sobre la base del conocimiento existente en este subcampo, se intenta responder aquí a estas preguntas y, de esta forma, identificar y seleccionar los principales resultados teóricos logrados en esta área.

*Palabras clave:* cambio de régimen, transiciones, democracia, actores de la transición, factores de transición, teoría de la transición.

## Abstract

When analysing transitions toward democracy during the last three decades of the 20th century and the first decade of the 21st century, it is readily apparent that the variety of empirical processes is so wide that achieving meaningful theoretical results is extremely difficult, as shown very explicitly by the existing literature on the topic. This paper addresses the key theoretical questions that need to be dealt with by the empirical analysis of the transitional process: Are there key, recurring actors and factors that

---

1. Traducción del inglés por Angustias Hombrado.

we should take into account when analysing all cases in depth? Why is a focus on installation salient? Are there recurring patterns of successful transitions? Is or are there key recurring mechanism/s that critically explain successful transitions? And are there obstacles that make it impossible to achieve a successful transition and doom such a process to failure? On the basis of existing knowledge in the subfield an attempt is made to reply to these questions, and in this way to single out the main theoretical results achieved in the field.

*Keywords: regime change, transitions, democracy, transition actors, transition factors, transition theory.*

---

## INTRODUCCIÓN

Dentro del análisis comparativo de las democratizaciones, la transición hacia la democracia continúa siendo un reto para académicos y profesionales en busca de resultados teóricos más significativos. De hecho, el proceso transicional despliega tal variedad de modos, aspectos y acontecimientos que lo vuelven realmente impermeable a todo intento de descripción y explicación sistemáticas. Si consideramos el periodo de tiempo más reciente desde comienzos de la década de 1970 hasta 2015, en el que han tenido lugar en términos relativos el mayor número de transiciones, tanto exitosas como no, el universo de casos cubre todas las áreas geográficas: Europa del Sur, América Latina y Central, Europa del Este, el Sudeste Asiático, África del Sur, y muy parcialmente, el norte de África, solo para mencionar las áreas principales. En general, ha habido unos 45 casos: el número de democracias liberales en 2014 es de 88, mientras que cuarenta años antes eran solo 43<sup>2</sup>. Las principales cuestiones a abordar en estos casos incluyen: 1) ¿existen actores y factores recurrentes fundamentales a tener en cuenta cuando se analizan todos los casos en profundidad?; 2) ¿existen pautas recurrentes de transiciones exitosas?; 3) ¿existe algún o algunos mecanismos recurrentes fundamentales capaces de explicar críticamente las transiciones exitosas? Y, por último, 4) ¿existen obstáculos que impiden que una transición sea exitosa y que condenan dicho proceso al fracaso?<sup>3</sup>

Antes de dedicar un apartado específico a cada una de estas preguntas, es necesario ofrecer algunas definiciones preliminares básicas y ciertas consideraciones relacionadas con las mismas. En primer lugar, el fenómeno objeto de análisis es un proceso que se desarrolla durante un periodo de tiempo en que: a) es imposible anticipar o predecir; y b) que implica varias interacciones entre los actores y las condiciones externas, de nuevo casi imposibles de explicar de manera explícita. En segundo lugar, la definición del proceso puede simplificarse a los efectos de la factibilidad de la investigación, considerando solo el conjunto de acontecimientos que comienzan con la crisis y el colapso de un régimen no

---

2. Por supuesto, el cálculo preciso es ligeramente más complejo que una simple resta porque los 45 casos no son exactamente los mismos durante los cuarenta años. Pero los casos que cambian son muy pocos, y la base de datos hace referencia a los casos exitosos que son democracias en 2014 y que no lo eran en 1974. Ver [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org); y para más detalles, véase también Morlino (2012).

3. En este trabajo desarrollo algunas de las reflexiones que ya empecé en Morlino (2012: cap. 4).

democrático y terminan con el establecimiento de, al menos, una democracia mínima<sup>4</sup>. Esto significa que entiendo que una transición es exitosa cuando consigue una democracia mínima y que resulta fallida en caso contrario. Los posibles comentarios críticos con respecto a un tipo de definición e investigación teleológicas estarían fuera de lugar, puesto que se señalan los aspectos relativos a los cambios hacia la democracia de manera explícita y consciente. Por supuesto, el tipo de análisis que aquí se propone es necesariamente un análisis *ex post*. La crítica de mantener una perspectiva teleológica sesgada sí resultaría apropiada de tener alguna pretensión de ser un análisis *ex ante*. En tercer lugar, la literatura que enmarca y organiza las transiciones a la democracia dentro de las denominadas olas de democratización (véase especialmente Huntington, 1991) es en gran medida engañosa, ya que agrupa de forma inadecuada varios factores que conviene diferenciar y singularizar, como el papel e impacto de los actores externos, así como el de los factores y actores internos y domésticos en los diferentes casos, que pueden ser diferentes de un caso a otro, incluso pese a formar supuestamente parte de la misma ola (véase más adelante). En cuarto lugar, en la reconstrucción del proceso a veces no se pueden distinguir de manera correcta los actores domésticos y externos, no solo debido a la densidad de interacciones entre ellos, sino también porque en algunas ocasiones resulta imposible trazar una distinción nítida entre lo exterior y lo interior.

### ¿HAY ACTORES Y FACTORES RECURRENTES?

Una vez analizados todos los casos, la respuesta más obvia y sencilla a la pregunta que da título a esta sección es “no”. Pero no es necesario apoyar aquí una posición radical, como la expresada por Whitehead (2002), quien considera las transiciones como un proceso a largo plazo, no lineal y abierto, y desarrolla consistentemente un enfoque ‘interpretativo’ que ‘evita el rigor espurio y las afirmaciones insostenibles sobre la necesidad causal’ (Whitehead, 2002: 34)<sup>5</sup>. Con la experiencia de estos años de investigación, creo que Linz y Stepan tenían razón cuando en su análisis de la crisis de la democracia (1978) y en su trabajo posterior sobre transiciones (y consolidaciones) democráticas en las tres áreas geográficas principales del mundo (Europa del Sur, América Latina y Europa del Este) (1996) optaron por un enfoque metodológicamente más moderado adoptando la bien conocida estrategia de las “configuraciones multidimensionales específicas”. El trabajo de O’Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) sigue un enfoque similar. Es decir, en cada caso debe explorarse un conjunto de factores y actores, siempre los mismos, aunque al final serán solo unos pocos los aspectos

---

4. Acerca de la definición minimalista de democracia: “un régimen debería ser considerado democrático si tiene por lo menos lo siguiente: a) sufragio universal masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas y justas; c) más de un partido político; d) fuentes de información diferentes y alternativas” (Morlino, 2012: 32).

5. Para un análisis de la definición sensible de democracia discutida por Whitehead (2002: cap. 1), véase Morlino (2012: cap. 3).

fundamentales que, además, se combinan de manera diferente y caracterizan a cada transición. De aceptar este enfoque metodológico como el que mejor entiende y explica los casos analizados, entonces el paso más importante consiste —por supuesto con una serie de hipótesis en mente— en revisar todos los casos y ver qué configuraciones específicas de factores y actores tomados todos juntos describen y explican mejor cada caso. Esto implica el desarrollo de marcos teóricos, tal como hacen Linz y Stepan.

Las opciones alternativas ofrecen resultados exigüos. En primer lugar, cuando se lleva a cabo un resumen riguroso de la literatura, el realizado por Valerie Bunce (2000: 715) continúa siendo uno de los mejores ejemplos. La autora llega a conclusiones bastante obvias, aunque distinguiendo entre proposiciones teóricas a un alto nivel de generalización y proposiciones regionales. De hecho, en el nivel de abstracción más alto, Bunce señala cinco proposiciones generales que básicamente recuerdan los análisis clásicos previos. La primera proposición hace referencia al alto nivel de desarrollo económico como garantía de continuidad democrática. La segunda tiene que ver con la centralidad de los líderes políticos en la fundación y diseño de la democracia. La tercera destaca las ventajas de los sistemas parlamentarios sobre los presidenciales para “la continuación de la gobernabilidad democrática”. La cuarta considera la relevancia de los acuerdos sobre “cuestiones nacionales y de Estado” para “la calidad y supervivencia de la democracia”. La quinta hace referencia a la importancia fundamental del Estado de derecho para una democracia desarrollada plenamente. Además, las generalizaciones regionales se refieren a la relevancia de “pactar” (es decir, de alcanzar acuerdos y acomodación en las transiciones democráticas de Europa del Sur y América Latina); las ventajas de romper con el pasado en Europa del Este; la alta correlación entre democratización y reforma económica en una dirección capitalista en Europa del Este; y las amenazas a la democracia debidas a la debilidad del Estado de derecho tanto en América Latina y la Europa postsocialista. Para reforzar la conclusión sobre la relevancia de pactar solo en unos pocos casos pertenecientes a Europa del Sur y América Latina, Geddes (1999: 140) “encontró escasa evidencia en un conjunto de 163 transiciones de régimen... para afirmar que los pactos aumentan la probabilidad de la democracia”. McFaul (2002: 213, 243) muestra que en los países de Europa del Este,

*“las transiciones democráticas exitosas no siguieron la trayectoria de los pactos” y, en consecuencia, “a lo largo de toda la historia, las transiciones exitosas desde el comunismo a la democracia puede parecer la norma, mientras que las transiciones paccionadas y transiciones desde arriba en América Latina y el sur de Europa puede parecer una aberración”.*

En segundo lugar, al considerar el estado de la cuestión de una manera más sistemática, Berg-Schlosser (2007) o incluso Munck (2007)<sup>6</sup> presentan y discuten un conjunto de conceptos

---

6. Los cuatro primeros capítulos del libro de Gill (2000: 1 a 123) son también una buena y equilibrada revisión de la literatura, especialmente sobre transición a la democracia.

y los principales hallazgos empíricos sobre el terreno. Por un lado, la investigación relativa a las clases sociales como “principales agentes” de democratización no es concluyente. Por otro, las explicaciones de las transiciones a la democracia son muy variadas. En tercera instancia, la vieja proposición sobre la asociación entre el nivel de desarrollo económico y la estabilidad democrática continúa siendo muy sólida. Finalmente, la influencia de factores internacionales puede ser fuerte<sup>7</sup>. Por otra parte, cuando cambiamos el foco de atención hacia los factores internacionales, estos se convirtieron en un elemento central de las transiciones de Europa del Este, a través de autores como Whitehead (1996), quien señala los tres mecanismos de “contagio”, “control” y “consentimiento”, o nuevamente Linz y Stepan (1996: 72-81), quienes discuten la relevancia de la política exterior de otros países —por ejemplo los EE.UU.— junto con el “*Zeitgeist*” y la “difusión”, o aquellos que han investigado sobre la ampliación de la Unión Europea (véase Pridham *et al.*, 1994; pero también Pevehouse, 2002; Schimmelfennig y Sedelmeier, 2005; Magen y Morlino 2008; y otros). Por lo tanto, en general, se reviven o actualizan las viejas generalizaciones, pero no surge ninguna teoría.

Por último, en tercer lugar, al incluir otras contribuciones e investigaciones<sup>8</sup>, los análisis propuestos por quienes han trabajado en varios casos en Europa del Sur y América Latina se centran en alguna de las siguientes cuestiones: las principales características del régimen anterior; el importante papel de los “pactos” o el acuerdo de élite sobre las instituciones a construir (véase también más arriba); el papel o la “reactivación” de la sociedad civil; el papel limitado de los partidos políticos; la importancia del eventual consenso sobre las instituciones a establecer; las enormes incertidumbres de todo el proceso de transición; y la importancia de las primeras elecciones fundacionales. En otros términos, lo que en realidad proponen todos estos autores es un *marco teórico* que señala los factores fundamentales a considerar cuando se analiza un único caso o un pequeño número de ellos. Dentro de dicho marco, *los actores, las instituciones, el ritmo y la propia noción de proceso juegan un papel central en el análisis* de países en dos áreas geopolíticas específicas: a saber, Europa del Sur y América Latina. Pridham (2000: especialmente cap. 1) también adopta un diseño similar sugiriendo un marco adecuado para analizar principalmente cambios en Europa del Sur y del Este como un fenómeno global que comprende determinantes históricos, modos de ruptura autoritaria, la transición formal de régimen, el papel de las élites, las transformaciones económicas, la influencia mutua entre las élites y la sociedad civil, el posible papel de la estatalidad y la identidad nacional en la transición, y el impacto de los factores internacionales. Todos estos son aspectos que deben ser considerados en conjunto en las “dinámicas de transición” cuando se analizan casos concretos. En última instancia, Schmitter (2013) parece apoyar esta posición cuando, para analizar las transiciones,

---

7. Si además consideramos un libro muy bien escrito como el de Larry Diamond (2008) o el exhaustivo libro de texto editado por Haerpfer et al. (2009) u otros buenos libros de texto (por ejemplo Grugel, 2002; Ciprut, 2008; Sørensen, 2008), nos damos cuenta de lo rico que se ha vuelto este campo en términos de las investigaciones llevadas a cabo y el alto nivel de interés que despierta para mucha gente, incluyendo a los estudiantes universitarios. Las conclusiones metodológicas y teóricas expresadas en el texto siguen siendo las mismas.

8. Véase nuevamente Morlino (2012: cap. 4) para obtener más detalles.

recomienda tomar en cuenta: la situación inmediata y revisada, los resultados posibles y eventuales, los agentes disponibles y los agentes “existentes reales”, los modos de transición potenciales y reales, el contexto internacional prevaleciente, la unidad de gobierno. En conjunto, pues, el enfoque propuesto por Linz y Stepan y el de O’Donnell y Schmitter constituyen en realidad el enfoque dominante en el análisis de las transiciones a la democracia.

Al poner el foco de atención más específicamente en las explicaciones (véase Morlino, 2012), las tradiciones políticas del país sobresalen como un factor esencial. Más precisamente, las variables fundamentales son: la organización y el control de la sociedad civil por un partido hegemónico y en consecuencia la participación manipulada a través de la cual el régimen fue capaz de destruir la estructura social y las identificaciones sociales y políticas anteriores; la consecuente socialización y resocialización llevadas a cabo por las organizaciones partidistas y otras organizaciones auxiliares para crear nuevas lealtades e identificaciones; y la supresión de la oposición. Estas variables fueron relevantes porque durante la transición condicionaron en gran medida la posterior activación de una sociedad civil democrática junto con sus estructuras sociales y políticas. En otras palabras, un régimen autoritario que ha sido capaz de llevar a cabo políticas de socialización y de supresión eficaces puede dejar una sociedad civil mal organizada, fragmentada, débil y pasiva durante el posterior proceso de transición.

Como se subrayó anteriormente al hacer referencia a McFaul, dentro de las transiciones a la democracia que se han producido en las diferentes áreas del mundo, las diferencias espaciales y temporales también se caracterizaron por otros aspectos adicionales. Entre ellos, el cambio de las fronteras del estado y, en consecuencia, del territorio y de la población, como sucedió en varios casos de Europa del Este, pero no en las transiciones de Europa del Sur y de América Latina. Además, la relevancia de los factores económicos ha sido totalmente ignorada en los casos de Europa del Sur y América Latina. Estos factores económicos fueron ciertamente importantes en Europa del Este, mientras que en Europa del Sur el cambio de un sistema colectivista a otro capitalista con mercado y propiedad privada no generó ningún problema. Sin embargo, la gran atención dedicada a las relaciones entre los aspectos económicos y políticos en Europa del Este ha llevado a algunos estudiosos a estudiar relaciones similares en Europa del Sur, al entender que era un error pensar que no hay diferencias entre una economía que coexiste con un régimen autoritario y una economía que coexiste con una democracia. Con algunas excepciones (véase especialmente Ethier, 1990), la mayoría de los análisis de las transiciones de Europa del Sur, simplemente pasan por alto estos aspectos importantes, como son la reconfiguración de las relaciones entre los intereses más o menos organizados y los partidos y entre dichos intereses y la burocracia con o sin un gran sector público en la economía.

¿Cómo se explica que, con los aspectos adicionales ilustrados anteriormente, el enfoque propuesto por Linz y Stepan se haya convertido en dominante? La primera razón parte de una reflexión metodológicamente consciente y sería acerca del fracaso de las teorías funcionalistas, el análisis de sistemas, los modelos formales de elección racional y otras

teorías generales, que fueron muy populares desde principios de los años cincuenta hasta principios de los años setenta del pasado siglo. Al someter dichas teorías empíricas a contrastación empírica, pusieron de relieve todos sus defectos analíticos y explicativos, y fueron prácticamente abandonadas o sometidas a una revisión a fondo, dando lugar a resultados significativamente mejores, como ocurrió con la teoría de la elección racional<sup>9</sup>. Esto ha llevado a una evidente búsqueda de diferentes opciones teóricas, tal vez menos ambiciosas, pero empíricamente más sólidas, produciendo en consecuencia mejores resultados. La conciencia de este fracaso y de las nuevas orientaciones ha sido trazada a fondo por varios estudiosos, especialmente por Ostrom (1982: 13, 26), cuando hizo hincapié en la necesidad de desarrollo teórico en ciencia política y, al mismo tiempo, destacó el hecho de que “los logros que alcancemos estarán limitados en su alcance a determinados tipos de situaciones teóricamente definidas en lugar de grandes teorías sobre la sociedad en su conjunto”.

La segunda razón deriva de la conciencia adquirida sobre las complejidades y las principales diferencias entre los distintos casos en todo el mundo. Tales diferencias se extienden también al plano temporal, incluso en el limitado periodo de cuarenta años (1974-2014) durante los cuales se han producido varios cambios sociales y económicos profundos a nivel internacional<sup>10</sup>. Esa conciencia se refuerza, además, por el hecho evidente de que en la mayor parte de la investigación política comparada llevada a cabo en las últimas décadas, la democratización ha sido el *leitmotiv* dominante, siguiendo en este sentido los avances espectaculares de la realidad. Al considerar las cinco principales áreas geográficas del mundo, lo que más destaca de inmediato es que se han escrito cientos de artículos y libros sobre el tema solo en inglés, por no hablar de los publicados en español u otros idiomas.

Por lo tanto, en general, la variedad de procesos es tan amplia que la única estrategia apropiada pasa por desarrollar un marco teórico amplio, mientras que cualquier intento de establecer patrones generales de transiciones vinculados a factores explicativos definitivos está abocado al fracaso, sobre todo si se desea evitar lugares comunes. Por las razones descritas anteriormente, el predominio del enfoque de “marco teórico” prestaba gran atención a la transición pero pasando por alto al mismo tiempo el proceso relacionado y parcialmente solapado de la instauración democrática. Sospecho que la explicación más sencilla de tal hecho es que en los casos de América Latina el proceso de instauración fue corto y muy difícil de distinguir de la transición, mientras que en varios casos europeos el subproceso constitucional, la construcción de partidos y la reconfiguración de los grupos de interés, permitió a estudiosos distinguir el proceso de instauración con mayor claridad. Pero O'Donnell y otros especialistas de América Latina (véase O'Donnell *et al.*, 1986)

---

9. Para un análisis adicional de esta cuestión, véase Morlino (2000).

10. Dichos cambios son lo suficientemente conocidos como para que no haya ninguna razón para discutir aquí fenómenos tales como la crisis del petróleo con todas sus consecuencias, el fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín, el cambio de la economía capitalista y los diferentes mercados, y la remodelación de las clases medias.

fueron el grupo de académicos más influyentes cuando este subcampo despegó en términos de marco teórico e investigación. Una segunda razón para no romper el análisis en dos procesos que se superponen empíricamente, tiene que ver posiblemente con el hecho de que tal distinción añadiría dificultades adicionales y una confusión no deseada a los análisis empíricos ya de por sí complejos. Aquí, se admite una opinión diferente, aunque es cierto que constituye una posición minoría en la literatura. Volviendo a O'Donnell y Schmitter (1986), su atención se centra en “transiciones desde el autoritarismo”. Es decir, el punto de partida es relativamente bien conocido (un régimen autoritario) y nada se puede anticipar sobre los desarrollos del proceso. En consonancia, además de los aspectos empíricos sobre los casos de América Latina, su atención tiene que centrarse en las transiciones. Cuando el fenómeno se hizo más extendido con casos de Europa del Este, Asia meridional y África, el enfoque cambió gradualmente hacia “transiciones a la democracia”, donde el punto de llegada debía ser más conocido, pero el de partida se volvió incierto (véase también Di Palma, 1990). Podía ser un régimen autoritario, pero también un sultanato tradicional o un régimen postcolonial. Si se aceptan de manera consistente las consecuencias lógicas de tal cambio, entonces tiene que haber también un giro analítico donde también se dedique atención específica a la instauración democrática. Por lo tanto, se hizo más apropiada la distinción entre los dos procesos. Entonces, si se mantiene el enfoque en términos de marco teórico, la siguiente pregunta es cuáles son los aspectos clave que deben ser explorados en el análisis de la instauración.

## UN ‘EXCURSUS’ SOBRE LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

Vamos a aclarar, en primer lugar, que la instauración de una democracia hace referencia a un proceso diferente, alternativo y a veces posterior al de liberalización<sup>11</sup>. Implica la expansión completa y el reconocimiento genuino de los derechos civiles y políticos; en su caso, la “civilización” plena de la sociedad; la aparición de una serie de partidos y un sistema de partidos, así como de grupos de intereses colectivos, como los sindicatos y otras organizaciones; la elaboración y aprobación de los principales procedimientos e instituciones democráticas que van a caracterizar el régimen, comenzando por la ley electoral; la especificación de las relaciones entre los órganos legislativos y ejecutivos, y otros aspectos relativos al funcionamiento del régimen.

Además, se puede decir que la democracia está instaurada completamente cuando las principales estructuras del régimen están preparadas. En algunos casos, el proceso no se completa. De hecho, pueden producirse intentos para detenerlo casi de inmediato: es decir, durante la fase de liberalización, cuando se pueden tomar otras direcciones, con el retorno

---

11. La liberalización se define como: “el conjunto de eventos que tienen lugar en, y que por lo general caracterizan, la transición y consiste en la concesión, desde arriba, de un cierto grado de derechos civiles y políticos, que no son nunca muy amplios o completos, pero permiten la organización controlada de la sociedad civil tanto a nivel de elites como de masas” (Morlino, 2012: 85).

a soluciones autoritarias. En cualquier caso, los dos temas centrales para comprender la instauración democrática tienen que ver con las formas mediante las cuales y los motivos por los que la misma se produce de una manera particular. Por tanto, parece más fructífero tratar de señalar las principales dimensiones de variación en la instauración de la democracia.

Los dos primeros aspectos son la duración y el papel de la violencia donde, sin embargo, resulta difícil distinguir la fase de instauración de la transición propiamente. El elemento fundamental que requiere una atención detallada en la instauración de la democracia son los actores. Aquí, es importante tener clara la distinción entre la transición, y los actores clave involucrados en la misma, y la instauración, que puede caracterizarse y ser conducida por otros actores en cierta medida diferentes. Así, por ejemplo, la transición —y el colapso del régimen anterior— podría ser provocada por agentes externos, mientras que la instauración podría implicar actores internos o de hecho ambos. Las presiones internacionales también pueden ser importantes en la activación de los actores dentro del régimen autoritario preexistentes, empujándolos a iniciar la transición y, a continuación, en algunos casos, a instaurar una democracia. En los casos de instauraciones democráticas que tuvieron lugar sobre todo en Europa del Este y otras zonas no europeas, los actores externos internacionales (es decir, las instituciones internacionales y otros gobiernos) desempeñaron a veces un papel importante. Además, si dichos actores internacionales tienen algún papel durante la instauración, es esencial la coalición de los mismos con los actores internos —incluida la oposición—. Y las relaciones entre ambos pueden adoptar diferentes modos, como la ayuda económica, la cooperación institucional y diferentes formas de socialización (véase Morlino y Magen, 2008a).

Los actores institucionales internos son las fuerzas armadas, las élites gubernamentales, los altos cargos burocráticos del régimen autoritario y, más en general, las fuerzas políticas autoritarias que, por diversas razones, son inducidos a emprender, y tratan de guiar, el proceso democratizador. Los actores institucionales son los que con más frecuencia y de forma recurrente juegan un papel central y dinámico en diferentes momentos de la democratización. De hecho, tienen el monopolio de los recursos coercitivos y de las posibilidades derivadas de su control de los órganos de toma de decisiones gubernamentales. En el curso de la democratización, sin embargo, estas fuerzas (por ejemplo, la monarquía) no siempre son capaces de mantener el control del cambio. Es útil distinguir entre los casos en los que la transición e instauración democráticas son llevadas a cabo por actores institucionales gubernamentales y los casos en los que son llevadas a cabo por los actores institucionales no gubernamentales, tales como secciones del ejército o fuerzas políticas que inicialmente apoyaron el régimen autoritario pero que luego se apartaron de él.

Otro caso bastante frecuente es cuando actores moderados del régimen autoritario, gubernamentales o no, y sectores de la oposición comparten un interés efectivo por el cambio. Ambos grupos guían el proceso con los inevitables problemas que surgen entre ellos, y, respectivamente, con otras fuerzas autoritarias y la oposición más radical. Forjar

una alianza de este tipo puede crear las condiciones para la transición y luego para de la instauración de la democracia. Posteriormente, sin embargo, una vez que la democratización ha comenzado y tras la celebración de las primeras elecciones, incluso elementos del régimen autoritario anterior tendrán que comenzar a operar en el marco democrático y obtener representación a través de las leyes electorales del nuevo régimen.

Un escenario final, pero raro es cuando las fuerzas políticas que conforman la oposición durante el periodo autoritario se convierten en los protagonistas de la mutación política. Cuando la oposición es protagonista durante la transición, por lo general se trata una oposición armada y el resultado del proceso no es democrático. Si la oposición no tiene potencial coercitivo, puede intentar ejercer presión y amenazas, que a menudo pueden ser importantes, pero rara vez implica tomar la iniciativa. La oposición puede ser protagonista de la democratización en varios casos en los que la transición ha sido puesta en marcha por actores extranjeros o por los actores institucionales internos. Además de las cuatro primeras posibilidades resumidas anteriormente, también puede haber combinaciones de las mismas. Pero, probablemente, la combinación más interesante es aquella entre actores extranjeros y la oposición, tanto en el desencadenamiento de la transición como durante la instauración (véase también Przeworski, 1986, y O'Donnell y Schmitter, 1986).

Independientemente de su papel durante la instauración de la democracia, la posición del ejército es relevante por razones que no son difíciles de entender: las fuerzas armadas tienen el monopolio de la coerción. Desde este punto de vista, los casos más simples son aquellos en los que las fuerzas armadas han sido derrotadas y están divididas internamente con una estructura desorganizada y desmoronándose. Los casos más difíciles son aquellos en los que las fuerzas armadas se mantienen intactas durante el cambio, incluso en términos de estatus y prestigio social. Lo que puede ser inicialmente una neutralidad pasiva a veces puede dar paso a la politización parcial a gran escala en oposición al régimen democrático. Incluso si el ejército apoya tal régimen, sigue siendo potencialmente peligroso, ya que siempre puede decidir tratar de mantener el control parcial del poder político, sobre todo cuando se enfrenta a crisis recurrentes (véase también Stepan, 1988).

Otro aspecto clave para el proceso en cuestión es la formación de la coalición fundacional del régimen. Esto emana de la convergencia de intereses diferentes y de opciones similares por parte de los diferentes actores sociopolíticos durante la transición. El término "coalición" se utiliza aquí en un sentido amplio, según el cual el acuerdo subyacente solo puede ser tácito, implícito y aceptado en esencia pero con diferentes grados de predisposición por parte de las fuerzas políticas. Cuanto más amplia es la coalición fundadora —es decir, cuanto mayor sea el número de fuerzas existentes y políticamente activas en el país que participan en el proceso— mayor será la probabilidad de que la instauración y consolidación de la democracia se produzca con éxito. Schmitter (1984: 366) subraya los principales rasgos de este tipo de acuerdos o "pactos". Estos son el resultado de las negociaciones entre los representantes de las élites y las instituciones; tienden inicialmente para reducir la competencia y el conflicto; representan un intento de controlar la agenda de las cuestiones sustantivas que deben ser abordadas; producen una distorsión del principio

democrático de igualdad entre los ciudadanos; que modifican las relaciones de poder posibles; ponen en movimiento nuevos procesos políticos; producen resultados diferentes, y a veces muy alejados de los previstos por los promotores. Además de estas condiciones, se podría añadir que el acuerdo, implícito o no, constituye en primer lugar el reconocimiento de la posibilidad y legitimidad de las diferentes posiciones políticas (e ideológicas); es el nexo para solicitar y conceder las garantías recíprocas analizadas por Dahl (1989) que se encuentran en el núcleo del compromiso democrático (véase también Di Palma, 1990)<sup>12</sup>. El acuerdo, que se materializa sobre todo en las reglas electorales, puede ser formalizado en diversos grados, dependiendo de que exista o no un proceso constitucional —y en caso afirmativo, por cuánto tiempo y cuán amplio y comprensivo es— que involucre a todas las diferentes fuerzas políticas y concluya con una carta aceptada por unanimidad. Tanto la carta fundacional como otros nexos menos formalizados son una oportunidad para estipular el compromiso institucional, pero también para afirmar una serie de valores que pueden ser más o menos ambiguos y desarrollados, y con los que se identifican los diferentes actores. El nexo más formal —el proceso constituyente— u otros menos oficiales pueden brindar la ocasión de alcanzar un consenso sobre cuestiones políticas sustantivas relativas a la solución parcial del conflicto de clases a través de políticas económicas parciales (monetaria, relacionados con los salarios, fiscal), o resoluciones del conflicto centro-periferia en las diversas formas de autonomía regional.

Hay otros dos elementos importantes en la instauración que están estrechamente vinculados entre sí y con la dimensión anterior. En primer lugar, es esencial ver qué fuerzas políticas están más o menos presentes y organizadas cuando tiene lugar la instauración de la democracia. Si el conflicto de clases derecha-izquierda es la división política más significativa y prevalece sobre todos los demás, entonces es necesario ver qué actores del espectro político están presentes y activos como protagonistas o socios en los acuerdos antes mencionados. Puede ser, por ejemplo, que solo los actores de izquierda estén presentes, o solo los de derecha, o ambos. Para la instauración de la democracia esta última posibilidad es la más favorable.

En segundo lugar, durante el proceso en discusión, el papel central es desempeñado por las élites tanto las del antiguo régimen presentes con anterioridad a la aparición de la oposición y las nuevas élites que entran en la arena política. De todos modos, la “contienda” se limita a un pequeño número de líderes cuyas decisiones cuentan enormemente para el futuro del país. Sin embargo, en la instauración inicial de la democracia o en la etapa posterior, hay a menudo un grado de participación de las masas, que puede ser más o menos extensa e intensa. La participación puede manifestarse en formas clásicas, tales como manifestaciones, huelgas y, a veces, en expresiones de violencia colectiva como disturbios y similares. Estas expresiones ofrecen un medio relativamente sencillo de medir las trayectorias u ondas de participación. La participación masiva ofrece oportunidades para ejercer presión o influencia que ejerce, que será utilizado por las élites en la negociación y el

---

12. Sobre esto, véase también arriba la referencia hecha por Bunce (2000).

conflicto (latente o de otro tipo) que se produce entre las partes involucradas, y que posiblemente va en contra de los acuerdos preexistentes. La preparación del terreno para las primeras elecciones es la mejor ocasión para tales demostraciones de fuerza, sobre todo cuando la escala real de apoyo a uno u otro de los actores involucrados aún no está claro.

El aspecto final que distingue las instauraciones es el grado de continuidad o discontinuidad, en términos normativos y en cuanto a la ocupación de los puestos clave, en las estructuras administrativas y judiciales del nuevo régimen. Estrechamente ligada a la forma en que la crisis y el cambio de régimen se llevan a cabo, y la forma adoptada por la transición, esta continuidad tiene gran significancia. Se refiere al problema de la purga, en particular de los niveles superiores de los órganos administrativos y judiciales, pero también de los aparatos represivos como la policía secreta y la policía y las fuerzas armadas. El objetivo de tales medidas es colocar a personas que son más leales al nuevo arreglo institucional en labores clave en el régimen. El principal problema es el de legitimar el régimen, y se trata de un problema extremadamente delicado. Por un lado, una mayor continuidad puede contribuir a facilitar la aceptación del nuevo régimen por quienes también fueron parte de las estructuras institucionales anteriores, y por lo menos algunos de los estratos sociales vinculados a ellos. Por otro lado, una mayor discontinuidad, también a nivel normativo, aumenta la legitimidad de las nuevas instituciones a los ojos de los estratos sociales asociados con la antigua oposición o, en todo caso, aquellos que fueron excluidos por el régimen anterior. La solución preferida es a menudo una no-solución, es decir, atemperar ambas necesidades o mantener la continuidad. Una solución más rara solo tiende a ser adoptada cuando el cambio de régimen implica una fuerte ruptura con el pasado.

FIGURA 1.

DIMENSIONES RELEVANTES EN LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA

- 
- ◆ Duración:
    - Breve (1 año) → Larga (tres años)
  - ◆ Violencia:
    - Baja → Alta
  - ◆ Actores civiles:
    - Internos al poder
    - Internos al poder + internos a la oposición
    - Oposición
    - Internacionales externos + internos u oposición
  - ◆ Fuerzas Armadas:
    - Ausentes
    - Neutrales
    - Politizadas de forma democrática
    - Politizadas de forma autoritaria

FIGURA 1.

## DIMENSIONES RELEVANTES EN LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA (CONT.)

---

◆ Pacto:		
Implicito	→	Explicito
Formalizado	→	No formalizado
Sobre procedimientos	→	Sobre procedimientos y políticas
◆ Participación:		
Baja	→	Alta
◆ Arco de organizaciones políticas emergentes:		
Amplio y completo	→	Parcial e incompleto
◆ Estructura y personal en los órganos administrativos y judicatura		
Continuidad	→	Discontinuidad

---

La figura 1 resume las dimensiones que han sido examinadas, destacando las principales alternativas y los continuos existentes en ciertas dimensiones. La pregunta en este punto es si, además de las indicaciones generales expresadas en dicha figura, existen otros rasgos más específicos y recurrentes, por lo menos en la transición e instauración de democracias desde la década de 1970 en Europa del Sur, América Latina y Europa del Este, sobre las cuales existe un cuerpo de literatura bastante considerable (véase, por ejemplo, Bartole y Grilli, 1998; Dobry, 2000 y Zielonka, 2001). Huntington (1991: 192 y ss.), por ejemplo, muestra cómo estos cambios, independientemente del grado de continuidad/discontinuidad y de qué tipo de instituciones democráticas se establezcan, se han llevado a cabo con un uso relativamente limitado de la violencia. Sin embargo, la única manera posible de desarrollar esta observación es permanecer en un nivel muy general. De hecho, cuando se analizan los casos individuales en detalle, emergen con gran claridad todas las diferencias en las diversas dimensiones, incluso dentro de áreas que por lo general se consideran en conjunto, como se mencionó anteriormente.

El análisis llevado a cabo hasta ahora ha ignorado todos los factores económicos y variables relacionadas con los mismos. A pesar de que es un error pensar que no hay diferencias entre una economía que coexiste con un régimen democrático y otra que convive con uno autoritario, a causa de las inevitables y densas cadenas de interdependencia, casi todos los estudiosos que han tratado con Europa del Sur y América Latina han descuidado estos aspectos. En lo que se refiere a Europa del Este, la transformación de las estructuras económicas de economías predominantemente colectivistas y su fracaso a economías capitalistas con mayor o menor espacio para la libre empresa y la propiedad privada ha sido, evidentemente, demasiado amplia y profunda como para ser ignorada. Algunos autores (por ejemplo, Offe, 1991) identifican tres transiciones considerando muchos países de Europa del Este entre el final de la década de los ochenta y principios de los años noventa, no solo del autoritarismo a la democracia, sino también de una economía estatista a otra en la que el mercado y la empresa juegan un papel central, y, en algunos casos (Eslovaquia,

la República Checa e incluso la antigua Alemania del Este), de un determinado territorio y población a otro territorio y, por tanto, a otra entidad estatal. El presente análisis se limita a ilustrar la transición e instauración de regímenes democráticos, dejando a un lado los aspectos económicos, los cuales, sin embargo, vuelven a aparecer en el análisis cuando los mismos inciden sobre las estructuras del régimen político<sup>13</sup>.

### ¿HAY PAUTAS RECURRENTES?

El enfoque de singularizar un marco no es la única opción teórica posible y existente. Si se acepta un lapso de tiempo más limitado y una zona geográfica más precisa, entonces resulta realmente posible alcanzar logros teóricos más ambiciosos. En este sentido, el camino principal ha sido el desarrollo de modelos o patrones de transición para un número por lo general pequeño de casos definidos. A lo largo de los años, Stepan (1986), Karl y Schmitter (1991), Higley y Gunther (1992), Munck y Skalnik Leff (1997), Berins Collier (1999) y Bunce y Wolchik (2006) son algunos de los principales autores que han propuesto tales modelos. Algunas de las diferencias entre ellos se pueden explicar simplemente en términos de los diferentes casos considerados. Por ejemplo, Stepan y Berins Collier incluyen además los casos clásicos de Europa occidental del pasado junto a los de Europa del Sur y del Este; Karl y Schmitter, así como Munck y Skalnik Leff, abarcan las transiciones latinoamericanas y las de Europa del Este de comienzos de los años noventa. Las similitudes entre estos intentos se encuentran en el hecho de que todos los autores citados anteriormente se centran principalmente en dos macrovariables: los actores de la transición, si se trata de las élites autoritarias en el poder o las élites de la oposición, incluso a nivel de masas, y las estrategias que persiguen, ya sean acomodaticias o conflictivas.

Así, por ejemplo, Munck y Skalnik Leff (1997) elaboraron cuatro modelos: la “revolución desde arriba”, si los actores de la transición son las élites autoritarias que siguieron una estrategia conflictiva de confrontación; la “reforma conservadora”, si esas mismas élites optaron por acuerdos y compromisos; la “revolución social”, si fueron las contraélites las que estuvieron en el corazón de la transición y siguieron una estrategia conflictiva; y “la reforma desde abajo”, si las contraélites en el corazón de la transición adoptaron una estrategia de acomodación. Las ventajas y los límites de estos modelos son bastante evidentes y conectados. Uno de los puntos principales es que la comprensión más inmediata de un país resulta contrarrestada por una fuerte simplificación de muchos aspectos relevantes. Además, la adopción de modelos mixtos es muy común. En consecuencia, una fuerte simplificación viene acompañada de una pérdida de eficacia teórica que habría sido satisfecha, hasta cierto punto, con los modelos “puros”.

Desde su perspectiva, que se concentra en unos pocos países poscomunistas, Bunce y Wolchik (2006: 5-18) desarrollaron un modelo de “revolución electoral”, que se caracteriza

13. Véase también Morlino (2012: cap. 1, primera sección).

por cuatro rasgos clave. Estos son: “despliegue consciente de un modelo electoral de democratización”; “aumento significativo de la participación de las masas también en las calles antes y, a veces después de las elecciones”; “cambios de gobierno” y “mejora del desempeño democrático después de las elecciones”. El modelo electoral tenía algunas condiciones políticas favorables en el legado institucional de los regímenes comunistas (por ejemplo, el ejército no politizado) y fue facilitado por la intervención de la comunidad internacional promotora de la democracia, que ayudó a los activistas locales. Bunce y Wolchik (2006: 14-15) destacan explícitamente cómo:

*“las revoluciones electorales que han barrido a los gobiernos iliberales en la región poscomunista desde 1996 reflejan dos conjuntos de factores que son tan importantes como lo son difíciles de separar: las condiciones internas favorables para tales revoluciones y el papel de la comunidad internacional promotora de la democracia”.*

En la búsqueda de patrones recurrentes, y como alternativa a centrarse en un periodo limitado de tiempo y un pequeño número de casos pertenecientes a la misma o similar área geográfica, consiste en escoger una dimensión teórica relevante y construir varios patrones de cambio —o, aquí en este análisis de la transición— relacionados con la misma. El ejemplo relevante más reciente es el realizado por Della Porta (2014), quien propuso tres patrones de transición sobre la base del papel desempeñado por los movimientos sociales en dicho proceso. En primer lugar, una “democratización agitada” cuando los movimientos sociales y de protesta desempeñan un papel fundamental en el logro de un cambio de régimen. En segunda instancia, una “democratización participativa” o “pactos participados” cuando los movimientos sociales también son capaces de obtener reformas a través de un proceso de negociación. Finalmente, “golpes de Estado participados” o “democratización con problemas” si las élites manipulan la protesta de las masas para derrotar a otros grupos, incluso con un papel de los movimientos sociales nacionalistas. En los tres patrones no se da por supuesto el resultado democrático. Sin embargo, lo que es analíticamente destacado son la “atribución de oportunidades políticas”, principalmente en lo que respecta a la división dentro de las élites, y la movilización de recursos, donde el papel y la fuerza de la sociedad civil es crucial. Los resultados democráticos o no son mucho menos relevantes.

Podría ofrecerse otros ejemplos (véase nuevamente Morlino, 2012, cap. 4). Aquí, a la conclusión de esta sección, hay que subrayar nuevamente los diferentes propósitos teóricos de los dos tipos de patrones o tipos ideales. Por un lado, hay patrones que proponen una visión de completa de cada caso en su conjunto, y cuyo resultado es la atención a un conjunto diferente de factores y/o actores para explicar el patrón resultante. Dichos patrones se circunscriben en términos de tiempo y espacio. Por otro lado, existen patrones o tipos ideales donde se asume que uno o más actores o factores son los más importantes y se observa y evalúa el impacto de los mismos en el proceso o en el resultado, construyendo

patrones en consecuencia. Estos patrones son mucho menos delimitados en términos de tiempo y espacio.

## ¿EXISTE UN MECANISMO RECURRENTE CLAVE?

El enfoque de la elección racional también ha sido aplicado al análisis de las transiciones (por ejemplo, Przeworski, 1986; Colomer, 1995), sobre todo en el caso de las transiciones pactadas o transiciones por acuerdo (véase Colomer, 2000), nuevamente prestando especial atención a las élites y sus elecciones y estrategias. La creación de instituciones democráticas es básicamente el producto de dichas estrategias y opciones. Se pueden mencionar los análisis llevados a cabo por Colomer (1995 y 2000), quien, partiendo del estudio del caso concreto español, desarrolla una propuesta teórica para ser aplicada a todos los casos de transición de acuerdo, tales como Brasil y Chile, o incluso a otros casos, como la disolución de la URSS y la transición a la democracia en Polonia y otros países de Europa del Este.

Desde una perspectiva teórica, el aspecto característico clave de los autores de la escuela de la “elección racional” es su atención y búsqueda de “mecanismos explicativos”. Por ejemplo, Elster (1989: especialmente 9-10) establece explícitamente que el objetivo teórico principal debe ser identificar los mecanismos explicativos de “la acción e interacción humanas” como “formas recurrentes en las que las cosas suceden”. Pero este es un camino emprendido también por otros comparativistas que trabajan en otras áreas distintas de la democratización, como Pierson (2004), quien comparte explícitamente el punto de Elster o Tsebelis con sus análisis de juegos anidados (*nested games*) (1990) y jugadores con veto (*veto players*) (2002). La pertinencia de esta propuesta es que puede facilitar avances teóricos, mientras que al no operar a un nivel de generalización tan alto evita al mismo tiempo que nuestras afirmaciones se conviertan en lugares comunes o declaraciones pomposas de lo obvio. Esta es una trampa que —como es bien sabido— un número de contribuciones de la elección racional ha sido incapaz de evitar. El estudioso fuera de la escuela de la elección racional que ha adoptado de manera más sistemática y perceptiva esta perspectiva, aplicándolo al fenómeno de la democratización es Tilly (véase especialmente 2001), quien prevé la posibilidad de identificar diferentes tipos de mecanismos (ambiental, cognitivo y relacional).

De aceptarse la “solución” sugerida por la elección racional con su énfasis en las prioridades teóricas, el buscar “mecanismos” explicativos y causales todavía dejaría abiertas algunas cuestiones importantes. En primer lugar, a pesar de la formulación más amplia realizada por Elster, el significado básico de “mecanismo” siempre trae a la mente una cierta combinación de levas, engranajes, correas y cadenas, o al menos un conjunto de enlaces o conexiones diseñadas para lograr un determinado resultado. En otras palabras, el propio término conlleva un cierto determinismo, y esto es inaceptable en nuestro tema debido a todo lo que la investigación empírica ha demostrado en estos años, aunque no se

tenga en cuenta otra razón metodológica. A saber: que al atribuir cierto determinismo a este término se silencia una característica básica de los fenómenos de democratización, que son cambios no prefijados, sino “abiertos”. En segundo lugar, en todos los fenómenos de la democratización, el tiempo, el ritmo, las secuencias y la identificación de las ventanas de oportunidad de tiempo limitado constituyen aspectos clave a analizar (véase especialmente Linz, 1998; Schedler y Santiso, 1998; Schmitter y Santiso, 1998) y, aunque posiblemente presente dentro de la noción de mecanismo, el tiempo no reside en el núcleo de esta noción. A pesar de lo que Pierson afirma acerca de los mecanismos que son o deberían ser “temporalmente orientados” (2004: 7, pero también 1-16 y 54-78), el mismo autor adopta el término “proceso” cuando el tiempo a considerar es largo (Pierson, 2004: 79-102). En tercer lugar, sin embargo, al llevar a cabo investigación de campo empírica no siempre es posible —y de hecho es a menudo difícil— reunir datos bastante completos y consistentes que son de duración limitada. Por lo tanto, y considerándolo todo, identificar mecanismos empíricos es un paso teórico potencialmente importante. Pero además debemos integrar el mecanismo o los mecanismos que encontremos en un “proceso” significativo, donde el tiempo, el ritmo y la secuencia, de ser identificados, constituyen componentes esenciales.

En consecuencia, el núcleo de la investigación empírica consiste en identificar un “proceso” como un “conjunto de interacciones recurrentes entre los actores individuales y colectivos dentro de las estructuras cambiantes y que se extienden a lo largo del tiempo”. Dentro de esta definición de proceso hay espacio para una definición mínima de mecanismos como “enlaces o conexiones recurrentes”. Estas definiciones permiten hacer frente a una posible objeción de Vanhanen (1997: 26) y otros estudiosos, quienes enfatizan cómo “el análisis orientado a procesos que recurre a diversos factores inmediatos no puede dar lugar a explicaciones teóricas generales, aunque pueden producir descripciones útiles de la democratización”. Puesto que una explicación teórica general es realmente imposible —como lo demuestra la investigación empírica desarrollada en estos años— identificar los procesos clave y los mecanismos relacionados, concebidos como se hace más arriba, puede ser el mejor logro teórico.

Teniendo esto en cuenta, si la búsqueda de un mecanismo recurrente es el núcleo de la investigación sobre las transiciones y la instauración democrática, a pesar de que no haya recibido la atención directa y explícita dentro de la literatura sobre transiciones, la pregunta clave es: ¿cuál es, en última instancia, el mecanismo o la razón clave que explica todos estos cambios políticos que afectaron de manera tan crucial la vida de millones de personas durante y después de las últimas décadas del siglo XX? Si, a pesar de lo que se ha dicho hasta ahora, tenemos que tratar de sugerir una respuesta efectiva, hacer referencia a las “olas” (por ejemplo, Huntington, 1991; Markoff, 1996; y otros) puede ser especialmente relevante para un análisis de los efectos imitación o demostración. Es decir, por una parte, se puede considerar una respuesta parcial para solo unos pocos casos y, por otro lado, no captura el mecanismo doméstico fundamental al que se refiere la cuestión. Además, esta hipótesis no ha sido nunca —y muy probablemente no puede ser— soportada

por los análisis empíricos precisos. Antes al contrario, se trata de una hipótesis persuasiva obligada a permanecer como tal y que complementa otros aspectos más relevantes.

La mejor respuesta parece muy simple y, al mismo tiempo, difícil de detectar con precisión, pero tiene que ser enunciada como la principal lección teórica que se puede extraer de la literatura existente, incluyendo nuestra propia investigación. Durante las últimas décadas se puede apreciar un proceso de aprendizaje efectivo tanto a nivel de élites como de masas. El mismo se ha ido extendiendo gradualmente debido a los fracasos de regímenes alternativos, como los autoritarismos militares en América Latina y los regímenes de movilización comunista en Europa del Este, o incluso otros autoritarismos civil-militares y regímenes tradicionales en otras áreas<sup>14</sup>. A pesar de los acontecimientos específicos e inevitables altibajos, se ha producido una legitimación progresiva de la democracia como el más flexible y adaptable de todos los arreglos institucionales, que es al mismo tiempo capaz de cambiar las élites gobernantes y evitar la represión y el sufrimiento de la gente. Amartya Sen (1999) sobre la democracia como valor universal y Sartori (1995) sobre las razones por las cuales la democracia puede “viajar” mediante el establecimiento de una “*demo-protección*”, que resulta en un pueblo libre no sujeto a represión, y un “*demo-poder*”, que crea personas más autoafirmativas, apuntan en la misma dirección.

En el análisis final, el impulso para el cambio político emana del pueblo, que aprende de sus fracasos y cambia sus actitudes y comportamientos, con todos los obstáculos, las distorsiones y los cambios de dirección que tal transformación cultural puede implicar. Lo que podemos ver en funcionamiento es una reacción de los actores clave, incluidos los actores colectivos, a los legados percibidos existentes (Costa Pinto y Morlino, 2011) frente a los problemas actuales dentro de un contexto de deslegitimación de las instituciones previas. En este mismo proceso surge el aprendizaje donde las experiencias pasadas y la situación actual, también influidas por acontecimientos externos, interactúan entre sí con resultados potencialmente diferentes y donde “quién aprende qué” está muchas veces determinado por la casualidad<sup>15</sup>. En general, y dentro de la perspectiva de Tilly, tal mecanismo agrupa rasgos relacionales y cognitivos, y además uno ambiental.

## ¿QUÉ OBSTÁCULOS HAY PARA LAS TRANSICIONES EXISTOSAS?

La cuarta pregunta, abordada en esta sección, podría ser redactada de manera diferente. En las transiciones fallidas, ¿cuáles son los factores, o incluso los actores, que han impedido la transición bien manteniendo un régimen no democrático, el anterior o uno

14. El aprendizaje es definido por Bermeo (1992: 274) como “el proceso mediante el cual las personas modifican sus creencias y tácticas políticas como resultado de crisis graves, frustraciones y cambios dramáticos en el ambiente”. Véase también Pridham (2000: especialmente las páginas 53 a 57).

15. Es particularmente llamativo lo que Pérez Díaz (1993) recuerda en términos de la construcción de una memoria del pasado, que puede ser manipulada en gran medida, cuando no artificial, lo que pone claramente de manifiesto que el mecanismo que estamos discutiendo es realmente muy difícil de captar empíricamente.

diferente<sup>16</sup>, o bien abocándolo a un punto muerto en una situación híbrida? Esta pregunta casi nunca ha sido discutida explícitamente y en profundidad en la literatura, excepto en la obra editada por Stoner y McFaul (2013)<sup>17</sup>. Una respuesta más sistemática a la misma debería hacer referencia a las tres posibilidades teóricas que exploramos en los apartados previos de este artículo.

Por lo tanto, en primer lugar, si se adopta el enfoque del marco teórico, la explicación del fracaso depende de un conjunto multidimensional específico de razones que pueden variar en gran medida o parcialmente de un caso a otro. En consecuencia, la respuesta más simple es referirse a la falta de condiciones y aspectos que aseguraron el éxito de las democracias recientemente alcanzadas. Desde esta perspectiva no hay mucho que decir, excepto analizar los casos específicos con un marco invertido frente al adoptado para los casos de éxito. En segundo lugar, si el objetivo teórico consiste en identificar los patrones o modelos, esto es lo que realmente hacen Stoner, Diamond, Girod y McFaul (2013) en el capítulo introductorio de la obra editada por Stoner y McFaul (ver arriba). Al hacer esto, los autores ponen el acento en cómo una transición fallida suele ser una transición dirigida por la élite, que la falta de tres factores domésticos —como la movilización de masas, organizaciones de la sociedad civil, indígenas, las tecnología de comunicación y los medios independientes— es crucial para explicar el fracaso y que la ausencia de cualquier ayuda internacional externa por un número de razones<sup>18</sup> es también un aspecto relevante.

Respondiendo a la pregunta abordada en esta sección, la tercera posibilidad teórica puede ser la más relevante y reveladora. De hecho, si prestamos atención al análisis de los mecanismos de cambio fundamentales o, en sentido contrario, a la continuidad, entonces procede realizar algunas consideraciones. Para empezar, cuando se singulariza el proceso de aprendizaje como un mecanismo fundamental en el núcleo de las transiciones, la pregunta real es cómo cambian las élites y las personas de opinión, o no lo hacen, y cómo eligen o no el camino democrático. La respuesta básica a esta pregunta es: a través del ensayo y el error. Las élites y el pueblo aprenden los efectos negativos de los acuerdos no democráticos y —con o sin la ayuda de instituciones y gobiernos externos— puede ensayar soluciones democráticas que con el tiempo resultan más favorables y aceptables para todos los interesados.

Sin embargo, el mantenimiento de esta perspectiva da lugar a otra serie de reflexiones importantes. En primer lugar, como es obvio, el proceso de aprendizaje también puede funcionar a la inversa: las élites y la gente pueden seguir otras lecciones y aceptar soluciones no democráticas, o simplemente obedecerlas. Si consideramos la experiencia pasada, es muy bien conocido cómo a comienzos del siglo XX y posteriormente las élites de Europa del Sur o de

---

16. Como ocurrió en Egipto.

17. Stoner y McFaul dedicaron a esta cuestión cuatro capítulos sobre Argelia, Irán, China y Azerbaiyán. También son expertos muy reconocidos sobre Rusia, pero curiosamente ponen este país, que es un autoritarismo electoral bien establecido en 2014, entre los casos exitosos de transición, considerando solo el colapso de 1991 y la fase de transición de 1993.

18. En los casos que analizan, la presencia de petróleo alteró la voluntad de los actores internacionales para promover la democracia (véase Stoner *et al.*, 2013, sección sobre las influencias externas).

América Latina aprendieron a detener los cambios en una dirección democrática, reflexionando sobre su propia experiencia o la de otros países cercanos o relacionados con ellos.

En segundo lugar, hay ideologías y creencias que mantienen una fuerte identidad y en consecuencia configuran graves obstáculos a los cambios en la mentalidad de la gente. Los dos mayores obstáculos de este tipo que hemos visto en funcionamiento son la religión —en estos años el islamismo ha sido especialmente eficaz en esto— y las identidades étnicas especialmente en varios países africanos. Estos obstáculos han sido generalmente bien institucionalizado durante años. Esto implica que las creencias y las identidades resultan poderosamente fortalecidas por los intereses creados que los apoyan. Por supuesto, hay casos excepcionales donde un líder carismático democrático o grupos pequeños son capaces de superar estos obstáculos. En Sudáfrica, Mandela fundó una democracia en una situación en la cual la venganza y el conflicto habrían sido ampliamente comprensibles y esperables. Con su autoridad moral y habilidades de liderazgo fue capaz de ganarse a otras élites, incluidos otros dirigentes cercanos a él, e incluso provocar un cambio en las actitudes de las personas sobre la dirección política de emprender. En Túnez una élite democrática fue capaz de encontrar y seguir un camino muy estrecho consiguiendo aprobar una constitución principalmente secular en enero de 2014 y sentar las bases de una democracia frágil, pero posiblemente viable.

En tercer lugar, un contexto internacional desfavorable —depender económicamente de un país no democrático, como sucede en 2014 en Oriente Medio y la zona euroasiática con los países poscomunistas— y la existencia de una aparentemente exitosa alternativa no democrática —como Rusia, por ejemplo— constituyen la base del fracaso de la transición, en caso de iniciarse.

Por último, es difícil olvidar uno de los aspectos más obvios. La base más sólida de una transición fallida la constituye la ausencia de una élite democrática. En otras palabras, incluso un líder carismático o una élite minoritaria —aunque, por supuesto, no muy minoritaria— pueden producir una transición exitosa en un contexto favorable (véase arriba). Pero la ausencia de ese líder o de élite y un contexto cultural e internacional desfavorables condenan cualquier transición al fracaso. Es un lugar común recuérdese que a pesar de las posiciones de una élite muy minoritaria, la mayor parte de la élite y de la población activa durante la transición egipcia no fue democrática, y que su objetivo era religioso, aunque caracterizado por diversos grados de fundamentalismo.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La cuestión abordada en este artículo es muy simple: ¿qué resultados teóricos se han logrado después de al menos cuatro décadas de transiciones a la democracia desde principios de la década de los setenta del pasado siglo, teniendo en cuenta las diferentes piezas de investigación sobre este fenómeno llevadas a cabo durante dicho periodo y que han dado incluso lugar al florecimiento de un nuevo subcampo de la política comparada, la

democratización comparada? En los primeros tiempos de desarrollo de este subcampo, la posibilidad de lograr teorías aceptadas era por decir lo menos muy baja y las perspectivas generales bien sombrías. De hecho, una de las declaraciones más autorizadas sobre el tema fue realizada por O'Donnell y Schmitter (1986: 3), según los cuales: “No teníamos al principio, ni tampoco tenemos al final... una ‘teoría’ para examinar o para aplicar a los estudios de caso”. Años después, McFaul (2002: 244) se hizo eco de esta afirmación:

*“el proyecto de construcción de una teoría general de la democratización puede muy bien fracasar. Los únicos patrones generados por la cuarta ola de cambios de régimen en el mundo poscomunista sugieren que la búsqueda de una teoría general de la democratización y autocratización será muy larga”.*

Con vistas a proporcionar una respuesta fiable a la pregunta arriba enunciada, el análisis se dividió aquí en otras cuatro cuestiones más específicas, dedicando una sección a cada una de ellas. Así, en primer lugar, al preguntar sobre la existencia —y en caso afirmativo la identidad— de los actores y factores recurrentes a tener en cuenta al analizar en profundidad cada transición, se obtuvo un doble resultado. Por una parte, el mejor enfoque para este propósito fue el desarrollo de un teórico marco incluyendo todos los actores y factores posibles y que, al ser testado empíricamente, cada actor y cada factor aparece combinado en configuraciones multidimensionales específicas. Por otra parte, en la medida en que el foco de interés se ha volcado cada vez más a lo largo de los años hacia la democracia como resultado de la transición, debería dedicarse una mayor atención a la instauración democrática y los aspectos relacionados con la misma.

En segundo lugar, existen patrones recurrentes de transiciones exitosas, que son de dos tipos con diferentes propósitos teóricos. Por un lado existe la propuesta de tipos ideales multidimensionales comprensivos o incluso tipologías que caracterizan a un pequeño número de casos específicos, por lo general muy cercanos en el tiempo y en el espacio, y cuyo resultado es la atención a la combinación de diferentes conjuntos de factores y/o actores. Por otro lado, a un mayor nivel de abstracción y con la posible consideración de un área más amplia y un lapso de tiempo más largo, se proponen tipos ideales o tipologías que asumen solo uno o varios actores o factores como aspectos fundamentales, evalúan su impacto sobre el proceso o en el resultado del mismo y construyen patrones consecuentes con ellos.

En tercer lugar, si uno comparte el enfoque teórico que sugiere que la búsqueda y detección de mecanismos claves es el resultado teórico más importante que pueden y deben lograr los estudiosos de la democratización comparativa, entonces, a pesar de los problemas y dificultades, al menos emerge un mecanismo fundamental en la investigación sobre transiciones, que contribuye a explicar críticamente las transiciones exitosas e indirectamente sugiere por qué otras transiciones no tienen éxito. Este es el proceso de aprendizaje, donde las experiencias pasadas y la situación actual, también influidas por los acontecimientos externos, interactúan entre sí con resultados posiblemente diferentes, donde quién aprende qué está determinado por la casualidad.

En cuarto lugar, en especial sobre la base de la experiencia en los más recientes años, se puede señalar los obstáculos que imposibilitan una transición exitosa en conexión con los diferentes objetivos teóricos que se pueden establecer. Así, cuando se hace referencia a un marco teórico, el fracaso se explica por la falta de condiciones y aspectos que aseguran el éxito de las democracias recién instauradas. Si el objetivo teórico consiste en singularizar patrones o modelos, entonces una transición fallida es aquella dirigida por la élite, y son aspectos clave la falta de movilización de masas, de organizaciones de la sociedad civil indígenas, de medios de comunicación independientes y de tecnología de las comunicaciones, así como la ausencia de ayuda internacional, especialmente en las recientes transiciones poscomunistas. Si la atención se centra en los mecanismos fundamentales de continuidad con el fin de comprender mejor las razones básicas de transiciones fallidas, hay que tener en cuenta cuatro aspectos:

- 1) El proceso de aprendizaje, que fue considerado como mecanismo fundamental del cambio, también puede funcionar en sentido contrario: las élites y la población en general pueden trabajar y optar por soluciones no democráticas.
- 2) Los dos obstáculos que se oponen más fuertemente al cambio son la religión y las identidades étnicas, poderosamente reforzados por los intereses creados.
- 3) Un contexto internacional desfavorable y en relación con esto la existencia de una alternativa no democrática exitosa sientan las bases para el fracaso de la transición, en el caso de que esta se inicie.
- 4) La base más robusta de una transición fallida es la ausencia de una élite democrática, que puede ser además una élite minoritaria.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo constituye en gran parte una versión revisada de una ponencia presentada en la Conferencia sobre “Re-examinando las transiciones democráticas en tiempos de crisis”, organizada por el Centro de Estudios Europeos y Mediterráneos, Universidad de Nueva York en Berlín y Universidad Libre de Berlín.

## Referencias

- Bartole, Sergio y Pietro Grilli. 1998. *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: élites, istituzioni e partiti* Turín: Giappichelli.
- Berg-Schlosser, Dirk (ed.). 2007. *Democratization: The State of the Art* Opladen y Farmiton Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Berins Collier, Ruth. 1999. *Pathways toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Bermeo, Nancy. 1992. "Democracy and the lessons of dictatorship", *Comparative Politics*, 24 (3): 273-291.
- Bunce, Valerie J. 2000. "Comparative democratization: big and bounded generalizations", *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 703-734.
- Bunce, Valerie J. y Sharon L. Wolchik 2006. "Favorable Conditions and Electoral Revolutions", *Journal of Democracy*, 17 (4): 5-18.
- Ciprut, Jose V. (ed.). 2008. *Indeterminacy: The Mapped, the Navigable, and the Uncharted*. Londres: MIT Press.
- Colomer, Josep M. 1995. *Game Theory and Transition to Democracy. The Spanish Model*. Aldershot: Edward Elgar.
- Colomer, Josep M. 2000. *Strategic Transitions. Game Theory and Democratization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Costa Pinto, Antonio y Leonardo Morlino (eds.). 2011. *Dealing with the Legacy of Authoritarianism: The "Politics of the Past" in Southern European Democracies: Comparative Perspectives*. London: Routledge.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Della Porta, Donatella. 2014. *Mobilizing for Democracy. Comparing 1989 and 2011*. Oxford: Oxford University Press.
- Di Palma Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Dobry, Michel. 2000. *Democratic and capitalist transition in Eastern Europe: lessons for the social sciences*. Dordrecht, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Doorenspleet, Renske. 2004. "The structural context of recent transitions to democracy", *European Journal of Political Research*, 43 (3): 309-335.
- Diamond, Larry J. 2008. *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. Nueva York: Times Books, Henry Holt and Company.
- Elster, Jon. 1989. "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives*, 3 (4): 99-117.
- Ethier, Diane (ed.). 1990. *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Basingstoke: Macmillan.
- Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years", *Annual Review of Political Science*, 2: 115-144.
- Gill, Graeme. 2000. *The Dynamics of Democratization. Elites, Civil Society and the Transition Process*. Londres: MacMillan.
- Grugel, Jean. 2002. *Democratization: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Haerpfer, Christian W., Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart y Christian Welzel. (eds.). 2009. *Democratization*. Oxford: Oxford University Press.
- Higley, John y Richard Gunther (eds.). 1992. *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman y Londres: University of Oklahoma Press.

- Karl, Terry L. y Philippe C. Schmitter. 1991. "Modes of transition in Latin America, Southern Europe and Eastern", *International Social Science Journal*, 128 (May): 269-284.
- Kitschelt, Herbert. 1992. "Political regime change: Structure and Process-driven Explanations", *The American Political Science Review*, 86 (4): 1028-1034.
- Linz Juan J. 1998. "Democracy's Time Constraints", *International Political Science Review*, 19 (1): 19-37.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Magen, Amichai y Leonardo Morlino (eds.). 2008. *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?* Londres: Routledge.
- Markoff, John. 1996. *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- McFaul, Michael. 2002. "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-cooperative Transitions in the Post-communist World", *World Politics*, 54 (2): 212-244.
- Morlino, Leonardo. 2012. *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*. Oxford: OUP.
- Morlino, Leonardo y Amichai Magen. 2008a. "Methods of Influence, Layers of Impact, Cycles of Change: A Framework for Analysis", en Amichai Magen y Leonardo Morlino (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy*. Londres: Routledge.
- Morlino, Leonardo y Amichai Magen. 2008b. "Scope, Depth and Limits of External Influence — Conclusions", en Amichai Magen y Leonardo Morlino (eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy*. Londres: Routledge.
- Munck, Gerardo L. 2007. "Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges", en Dirk Berg-Schlosser (ed.), *Democratization: The State of the Art*. Leverkusen: Budrich.
- Munck, Gerardo L. y Carol Skalnik Leff. 1997. "Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, 29 (3): 343-362.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about consolidations", *Journal of Democracy*, 7 (2): 34-51.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.). 1986. *Transition from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1986. "Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus. 1991. "Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe", *Social Research*, 58 (4): 865-892.
- Ostrom, Elinor. 1982. "Beyond Positivism: An Introduction to This Volume", en Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Enquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Pérez Díaz, Víctor. 1993. *The Return of the Civil Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pevehouse, Jon C. 2002. "Democracy from Outside-in? International Organizations and Democratization", *International Organization*, 56 (3): 515-549.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pridham, Geoffrey. 2000. *The Dynamics of democratization: a comparative approach*. Londres: Continuum.
- Pridham, Geoffrey, Eric Herring y George Sanford (eds.). 1994. *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*. Leicester y Londres: Leicester University Press.
- Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rules*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sartori, Giovanni. 1995. "How Far Can Free Government Travel", *Journal of Democracy*, 6 (3): 101-112.
- Schedler, Andreas y Javier Santiso. 1998. "Democracy and Time: An Invitation", *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 19 (1): 5-18.
- Schimmelfennig, Frank y Ulrich Sedelmeier (eds.). 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca and Londres: Cornell University Press.
- Schmitter, Philippe C. 1984. 'Patti e transizioni: mezzi non democratici a fini democratici?', *Rivista italiana di Scienza Politica*, 14 (3): 363-382.
- Schmitter, Philippe C. 2013. "Reflections on 'Transitology' - Before and After", paper, Florencia: European University Institute.
- Schmitter, Philippe C. y Javier Santiso. 1998. "Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy", *International Political Science Review*, 19 (1): 69-92.
- Sen Amartya. 1999. "Democracy as Universal Value", *Journal of Democracy*, 10 (3): 3-17.
- Sørensen, Georg. 2008. *Democracy and Democratization: Processes and prospects in a changing world*. Boulder, CO: Westview Press.
- Stepan, Alfred. 1986. "Paths toward redemocratization: theoretical and comparative considerations", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from authoritarian rule. Comparative perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Stoner, Kathryn y Michael McFaul (eds.). 2013. *Transitions to Democracy. A Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Stoner, Kathryn, Larry Diamond, Desha Girod y Michael McFaul. 2013. "Transitional Successes and Failures: The international-Domestic Nexus", en K. Stoner y M. McFaul

- (eds.), *Transitions to Democracy. A Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tilly, Charles. 2001. "Mechanisms in Political Processes", *Annual Review of Political Science*, 4: 21-41.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University.
- Vanhanen, Tatu. 1997. *Prospects of democracy: a study of 172 countries*. Londres: Routledge.
- Whitehead, Laurence. 1996. "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitehead, Laurence. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka, Jan (ed.). 2001. *Democratic consolidation in Eastern Europe*, 2 vols. Oxford: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 14 de octubre de 2015.

Aceptado para publicación: 19 de octubre de 2015.

LEONARDO MORLINO, LUISS 'Guido Carli', Roma (Italia)

morlino@luiss.it

Profesor de Ciencia Política en LUISS "Guido Carli", en Roma (Italia) y Director del International Centre on Democracies and Democratizations (ICEDD). Ha sido profesor visitante en Yale University (USA), Stanford University (USA), Nuffield College (Oxford, RU), Institute d'Etudes Politiques (París), Hoover Institution (USA), Center for Advanced Research in Social Sciences (Fundación Juan March, Madrid) y St. Anthony's College (Oxford, RU). Entre 2019 y 2012 fue presidente de la International Political Science Association. Sus principales intereses de investigación son la metodología comparativa, los procesos de democratización y el rol de los partidos, los grupos de interés y la sociedad civil en las democracias europeas contemporáneas. Sus principales aportaciones en estos campos versan sobre democratización, con especial atención a la llamada teoría del anclaje y la calidad de la democracia. Entre sus libros más recientes figuran *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes* (Oxford, 2011) y *The Quality of Democracy in Latin America* (Stockholm, 2015). También ha codirigido la primera *International Encyclopaedia of Political Science*, 8 vols. (Beverly Hills, 2011).

---

# El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori

## *The concept of political representation in Giovanni Sartori's theory of democracy*

Manuel Zafra Víctor

Universidad de Granada

manuelzafravictor@gmail.com

### **Resumen**

Giovanni Sartori propone una teoría de la democracia integral mediante una doble definición, empírica y normativa. A su juicio los requisitos que hacen factible la democracia deben conjugarse con las exigencias que la hacen perfectible. Esta premisa obliga, a su vez, a la interacción constructiva entre ideales y realidad (valores y hechos), a optimizar en lugar de maximizar. Separar u oponer ambas definiciones empobrece la teoría de la democracia, en cambio su lectura conjunta ofrecen una visión integral para la adecuada relación entre la descripción y la prescripción. La vulnerabilidad de la propuesta de Sartori se hace evidente al comprobar la incoherencia entre la realidad de un electorado aquejado de primitivismo político y la necesidad de una representación selectiva ¿Cómo surgirán representantes selectos del voto de electores primitivos? Nada dice el pensador italiano de las vías para que las elecciones no solo designen representantes sino que también los seleccionen.

*Palabras clave: democracia empírica, democracia normativa, primitivismo político, deliberación política, realidad e ideales, representación política descriptiva y sociológica.*

### **Abstract**

This article reflects on Giovanni Sartori's comprehensive theory of democracy, which is based on a twofold definition, both empirical and normative. According to him, the conditions that make democracy feasible must be combined with those that make it perfectible. This premise is built upon a constructive interaction between ideals and reality (i.e. values and facts), and upon the need of optimizing instead of maximizing. Sartori argues that considering the two definitions as separate or conflicting ones impoverishes democratic theory, whereas a combined reading of both allows a comprehensive approach that brings together adequately description and prescription. Sartori's theory's flaw derives from the fact that, on the one hand, a selective good political representation is needed but, on the other, voters are actually affected by political primitivism. How will select representatives emerge from the primitive

voters' choice? The Italian author does not give clues about how the elections may not just result in the appointment of political representatives, but also in the selection of the best ones.

*Keywords: empirical democracy, normative democracy, political primitivism, political deliberation, reality and ideals, political, descriptive and sociological representation.*

---

## INTRODUCCIÓN

En el marco de una conferencia pronunciada ante el Congreso de los Diputados con el título *En defensa de la representación* (Sartori, 1991: 1-6), Sartori concluye señalando tres puntos sobre los que debe girar el concepto de representación política: 1) la representación es incuestionable; 2) debe configurarse normativamente; y 3) tiene que encontrarse un equilibrio delicado entre receptividad y responsabilidad, entre rendición de cuentas y comportamiento responsable, entre gobierno *de* y gobierno *sobre* los ciudadanos.

Para el análisis de cada uno de estos puntos es necesario hacer una alusión breve a los ejes fundamentales en el pensamiento de Sartori:

1. La presión de los ideales y la resistencia de la realidad. La valoración de cualquier hecho exige una evaluación crítica entre *lo que es* y *lo que debe ser*. El contraste entre ideales y realidad requiere una delicada administración del ideal. Un ideal será constructivo si se proyecta sobre *su mundo* pero se volverá destructivo al dirigirlo a *otros mundos* alternativos (Sartori, 1988: 83-109). Entre ideal y realidad debe mediar retroalimentación, en ningún caso reacción. La buena concepción del ideal será el resultado de ideas bien pensadas y, a su vez, el pensamiento establecerá coherencia entre *concepción* y *percepción*: la realidad *no entra en la cabeza de los hombres*, los asuntos humanos se configuran a partir *de lo que los hombres tienen en la cabeza* (Sartori, 1996: 126). Sartori critica la asimilación entre comportamiento político y económico, los ideales constituyen el rasgo diferencial de la política. Ahora bien, concebir y percibir admiten disociación analítica pero la concepción ha de partir de la percepción, el sentido de la realidad se revela condición necesaria para la concepción del ideal y la adecuada elaboración de conceptos. Experiencia (realidad) y expectativa (ideal) deben guardar correspondencia. La pretensión de *maximizar* los ideales buscando su plena realización provoca el peligro de la reacción opuesta. La buena administración de lo ideales tendrá como guía, por el contrario, *optimizar*.
2. Esta premisa conduce al núcleo metodológico del autor. La interacción constructiva de realidad e ideales fundamenta la doble definición de democracia: empírica y normativa; descriptiva y prescriptiva. Solo si acertamos a describir empíricamente el funcionamiento de la democracia con plena conciencia de los requisitos que la hacen factible, estaremos en condiciones de prescribir los ideales que la hagan perfectible. Al igual que entre realidad e ideales, entre ambas definiciones de democracia debe mediar una relación complementaria de interacción constructiva. No

cabe oponerlas como visiones contrarias sino articularlas en una concepción integral. Definición empírica y definición normativa guardan una prelación procedimental en la concepción integral de la democracia: para calibrar el alcance de la prescripción se impone una descripción adecuada, sentido de la realidad para no pensar ideales irrealizables. No se trata de una relación de causalidad pero sí de autonomía y prioridad procedimental, gráficamente Sartori advierte que, de no operar así, colocamos el carro antes que los bueyes o pretenderemos dar pasos más largos de los permitidos por la longitud de nuestras piernas.

3. La definición empírica proporciona una concepción mínima de democracia, lo que es, los requisitos imprescindibles que la hacen posible, su funcionamiento: elecciones regulares, competencia para la captación del voto, autonomía de la opinión pública y libertad de sufragio (gobierno por consentimiento). Pero la definición descriptiva no es toda la teoría, al igual que las elecciones no agotan la democracia. Los hechos necesitan ideales y las elecciones no solo deben designar representantes sino seleccionarlos. Además de una definición descriptiva, mínima, necesitamos una definición prescriptiva, una referencia normativa, que permita la evaluación crítica de la realidad (Sartori, 1988: 213-224).
4. El problema surge al constatar que la democracia electoral, entendida como poliarquía competitiva, no se convierte en democracia representativa, entendida como poliarquía selectiva. Se rompe el vínculo entre elección y selección, entre mayor parte y mejor parte, entre cantidad y calidad. Las elecciones, la competencia electoral, aparecen como condición necesaria y suficiente de un mínimo de democracia pero no de una mejor democracia, más bien, en sentido contrario, de una democracia ingobernable. La mayoría aritmética da lugar a una minoría altimétrica, a una estructura de poder pero no a una estructura de élite.
5. La competencia electoral no puede equipararse a la competencia económica, no dispone de los mecanismos del mercado para seleccionar productores; pese a las analogías, una teoría económica de la democracia resulta inviable teniendo en cuenta la importancia de los ideales (ideologías) en el comportamiento político frente a la racionalidad utilitaria del consumidor económico. Cuando la lógica económica se impone a la política, las elecciones *des-seleccionan*, provocan una selección adversa, la rivalidad por un voto indiferenciado desata una competencia a la baja para satisfacer los deseos del electorado formulados en clave de utilidad económica: racionalidad individual coste-beneficio que degenera en una actitud parasitaria de reivindicar derechos sin asumir deberes en el consumo de bienes públicos.

En su monumental *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, lamenta la carencia de sustento valorativo de la representación, incluso el asedio de una valoración hostil. Al igual que el concepto de élite, la representación política ha sufrido el triunfo del epíteto sobre el argumento, ambos sustantivos connotan negativamente un significado sin necesidad de adjetivos: no hay buena o mala representación, toda representación es mala.

## LA TESIS DE ESTE ARTÍCULO

Veamos en lo que sigue cada uno de los puntos señalados en la conclusión de *En defensa de la representación*. En primer lugar, la configuración normativa de la representación: la representación política como ideal. En segundo lugar, la tensión entre receptividad y responsabilidad y la coherencia (el vínculo) entre gobierno del pueblo y gobierno sobre el pueblo. Una vez expuesto el pensamiento de Sartori, la segunda parte del trabajo se dedica a las salvedades y objeciones que suscita su planteamiento una vez analizadas las vulnerabilidades e incoherencias de las premisas. Fundamentalmente, la relación entre democracia empírica y democracia normativa. Ante la descripción de un hecho evidente, el primitivismo político del ciudadano común, y la competencia a la baja entre partidos para captar el voto de una ciudadanía indiferente, difícilmente una poliarquía competitiva experimentará el salto cualitativo de la cantidad a la calidad y se convertirá en una poliarquía selectiva. Aquí radican, a mi modesto juicio, los límites de una teoría integral de la democracia; de no afrontar críticamente la premisa, la indiferencia ciudadana, se revela imposible la representación de calidad. Asumiendo el rigor en la definición empírica de la democracia queda, no obstante, la impresión de la identificación entre hechos y valores, entre realidad e ideales de tal forma que la mejor democracia es su definición mínima. Expresada la tesis en otros términos: centralidad de los representantes y *casi* irrelevancia de los representados.

### *La configuración normativa: la representación como ideal político*

En las páginas finales de *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Sartori critica la tesis del fin de las ideologías porque, a su parecer, el ocaso no es de las ideologías sino de los ideales (Sartori, 1988: 582-591). El eje sobre el que gira su reflexión en torno a la democracia es la distinción entre ideales y realidad. Prefiere ideales a valores por la ventaja comparativa que ofrece la mejor definición del ideal: una evaluación crítica de la realidad, el contraste entre lo que es y lo que debería ser. No obstante, un ideal es una creencia valorativa cuya génesis o desaparición resulta imposible identificar. Pese a esta dificultad, los ideales constituyen el rasgo definitorio de la política y mantienen una estrecha relación con las ideas. Un ideal es una idea que se ha elevado a referencia normativa. Por tanto, en la crisis de los ideales subyacen ideas mal elaboradas. Bien formulada, la cuestión tendría el siguiente enunciado: la crisis de los ideales viene provocada por ideas deficientemente pensadas. El camino adecuado pasa por afrontar la crisis de las ideas. La falta de sustento valorativo de la representación tiene su origen en la debilidad teórica del concepto.

El ideal de la representación se ha visto menoscabado por dos enfoques deficientemente concebidos. Tanto el conductismo como el idealismo han opuesto los dos componentes del binomio sobredimensionado uno de ellos, el conductismo los hechos y el idealismo los valores; es decir, realidad e ideales no han recibido un tratamiento teórico

de tensión constructiva. La clásica distinción entre hechos y valores (realidad e ideales) constituye la base sobre la que Sartori levanta otras dualidades: doble definición de la democracia, descriptiva (empírica) y prescriptiva (normativa); poliarquía competitiva y poliarquía selectiva; democracia horizontal (electoral) y democracia vertical. Estas dualidades conceptuales, finalmente, confluyen en una de especial trascendencia: liberalismo/democracia. Reprocha a conductistas e idealistas el empobrecimiento de una teoría integral de la democracia provocado por el sesgo unilateral, o bien de la realidad o bien del ideal, sin el acierto de equilibrarlos.

#### CRÍTICA AL CONDUCTISMO

Relacionando representación y élite, Sartori reprocha a Laswell la ausencia en su obra de la connotación cualitativa de élite elaborada por Pareto: la estabilidad social depende de la adecuada unión entre mérito y poder. Si en algún momento el poder se ejerciera por gobernantes carentes de mérito, tendría lugar la sustitución de unas élites agotadas por otras emergentes en el proceso caracterizado como circulación de las élites. La conclusión es clara: quien tiene poder lo merece, la capacidad es el rasgo definitorio de la élite, en ningún caso la mera detentación del poder. Laswell desconoce la versión paretiana. Ignorando la dimensión cualitativa, adopta el término pero ignora el concepto: *La élite política es la clase del poder superior*. Defendiendo la necesidad de elevar el término al concepto, asociando el hecho con el valor, Sartori propone complementar la preocupación analítica de Laswell con las características que Pareto atribuye a la élite: mérito, capacidad o competencia. Distingue a este fin entre estructura de poder y estructura de élite para concluir que una posición de poder no implica su ejercicio cualitativo. Quienes controlan no necesariamente constituyen élites; pueden ser minorías de poder pero no minorías distinguidas (Sartori, 1988: 219-220).

Como veremos más tarde, el problema en el tratamiento conceptual de representación y élite se halla en la conversión de cantidad en calidad; la regla de la mayoría como instrumento electoral-selectivo; si la mayoría aritmética, además de una minoría altimétrica (una estructura de poder) proporciona una minoría capaz (estructura de élite). Es decir, si la elección no reduce sus efectos a la emisión del voto sino que selecciona a los elegidos. El conductismo ha primado la cantidad sobre la calidad concediendo más importancia a las técnicas de investigación que a la metodología. En un ensayo de título significativo, *La torre de Babel* (Sartori, 2011: 113-177), Sartori censura la pobreza conceptual de un planteamiento que incurre en tres carencias: la pérdida de anclaje etimológico (la idéntica raíz latina de elegir y seleccionar); la pérdida de anclaje histórico que degrada el significado a estipulaciones arbitrarias desconociendo su verdadero sentido como memoria de experiencias y experimentaciones pasadas. En una posición cercana a S. Wolin (1960), el anclaje histórico semeja la tradición de discurso, la continuidad y cambio del vocabulario político. La última vulnerabilidad del conductismo sería la pretensión de la originalidad a cualquier precio, la hipertrofia de la innovación. La objeción, en este caso, presenta afinidad con el

folio en blanco popperiano: el salto de la ignorancia al conocimiento, en lugar del tránsito del conocimiento menos fiable al más fiable.

La hegemonía de la cantidad sobre la calidad ha privilegiado, en el debate sobre los sistemas electorales, la obsesión por la representación exacta, la precisa transformación de los votos en escaños. Igualmente la infra o sobrerrepresentación, la representatividad sociológica (descriptiva), sin prestar atención alguna a la selección y a la calidad del liderazgo.

#### CRÍTICA AL IDEALISMO

Las objeciones metodológicas de Sartori al conductismo revisten mayor severidad cuando las dirige al idealismo. Por una razón fundamental: mientras que las debilidades teóricas del conductismo lo privan de aplicación práctica, el idealismo provoca el peligro de la reacción opuesta. La pretensión de hacer plenamente efectivos los ideales desconociendo la realidad acentúa la tesis del riesgo. Por ejemplo, el ideal de autogobierno del pueblo es inviable en tiempos de normalidad democrática, será operativo en la lucha y derribo de un régimen autocrático pero inoperante para el ejercicio del gobierno. El principio que residencia el poder soberano en el pueblo exige un principio intermedio que permita la coherencia entre titularidad y ejercicio: la representación. Sin embargo la representación ha recibido un tratamiento negativo; la carencia de sustento valorativo conductista adquiere en el idealismo una valoración hostil. Precisamente, su naturaleza de principio intermedio ha favorecido la crítica negativa y, en consecuencia, dificultado su configuración normativa.

Sartori reitera la advertencia sobre el estado de infancia en que se halla la administración de los ideales. El peligro de la reacción opuesta surge de la pretensión voluntarista de hacer plenamente efectivo el ideal (*maximización*) en lugar de considerarlo un referente normativo para la evaluación crítica de la realidad (*optimización*). La pregunta sobre la realización de los ideales debe tener una respuesta ponderada, sí y no; se realizan en la medida que cuestionan la realidad y obligan a su reforma; no se realizan si la convicción no se ve modulada por el sentido de la realidad. El reto está en que la buena administración del ideal depende en considerable proporción de la buena elaboración de las ideas, en nuestro caso de la representación.

#### EL PREJUICIO IDEOLÓGICO COMO OBSTÁCULO PARA LA BUENA ELABORACIÓN DE LAS IDEAS

Para la cabal comprensión de la relación entre ideas e ideales es necesario añadir un tercer concepto: ideología. Sartori ha denunciado su *vis expansiva*, un término indistintamente empleado que requiere una delimitación conceptual con respecto a ideales e ideas. La valoración hostil suscitada por la representación sería un caso típico de crítica negativa animada por el prejuicio ideológico: una ideología es una idea congelada que no necesita ser pensada, en realidad una crítica negativa. Se trata de una crítica sin alternativas, agravada

porque las ideas no se someten a debate para apreciar su consistencia sino que se descalifican apelando a las motivaciones económicas o sociales que las hacen valer en la emisión de un juicio. Sartori ha recibido, justificadamente, merecidos elogios por el rigor analítico en la elaboración conceptual. El tratamiento de la ideología es una muestra acabada de este buen hacer teórico. Plantea diferenciar *ideología en el conocimiento* de *ideología en la política* (Sartori, 1988: 596). Mientras que en el primer caso el tema se dirime en la validez de las ideas, en el segundo la cuestión pasa por su eficacia. A su vez, este diferente tratamiento exige perfilar bien el ángulo analítico: teoría del conocimiento y sociología del conocimiento. El prejuicio ideológico consiste en orillar la teoría del conocimiento y centrar la atención en la sociología del conocimiento, es decir, no en la validez y consistencia de una idea sino en las causas de su difusión o divulgación.

Partiendo de la obra de Merton (2003, capítulos 12 y 13), critica la tesis de Mannheim (2004) sobre el condicionamiento existencial del pensamiento. Sartori otorga más solidez a la idea de condicionamiento existencial que a la idea marxista de falsa conciencia, pero cuestiona ambas porque, siguiendo a Merton, en lugar de analizar la validez de las ideas desde un punto de vista epistemológico, preguntan por los motivos para defenderlas. El resultado es la reducción de la teoría del conocimiento a la sociología del conocimiento. No hay, sin embargo, determinación causal entre la creatividad del pensamiento y los factores existenciales o económicos. Sartori señala que ninguna sociología del conocimiento explica la obra de Marx o la de Mannheim; sustituyendo la teoría del conocimiento por la sociología del conocimiento se desconoce el lugar diferente ocupado por el creador y el receptor de las ideas, entre quienes piensan y quienes, irreflexivamente, se adhieren a lo pensado. Por tanto, la sociología del conocimiento explica la difusión del pensamiento creado pero no cómo llegó a crearse. Tras esta reflexión Sartori concluye que el debate sobre las ideas debe tener como norte si son ciertas o falsas, si son o no verificables, coherentes o contradictorias pero no desvelar los motivos ocultos o inconfesables o mostrar los condicionamientos económicos o sociales. En definitiva, la pretensión de desenmascarar las ideas se revela un empeño arto, con la única finalidad de desacreditar las bien fundadas o justificar las indefendibles.

Representación y elitismo constituyen dos muestras paradigmáticas de prejuicio ideológico. Sartori exige que el debate sobre las ideas tenga presentes unos interrogantes imprescindibles para que la crítica resulte constructiva. En primer lugar, *¿para qué sirve?*, *¿cuál es el objetivo perseguido y el resultado a conseguir?* En segundo lugar, *¿cuál es la alternativa?*, *¿qué sustituirá a qué?*, *¿tenemos algún modo de reemplazo?* y *¿será mejor que lo reemplazado?* (Sartori, 1994: 67-68). La respuesta a estas preguntas conduce a una rigurosa elaboración conceptual de la representación política conforme al criterio *per genus et differentiam*.

#### CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Representación significa hacer presente algo o alguien ausente. El método por el que la ausencia adquiere presencia se vuelve la variable clave de la representación. Caben tres

tipos de representación: sociológica, jurídica y política (Sartori, 1992: 225-242). Entre ellas hay un denominador común (género) y características propias (diferencia). En el caso de la representación sociológica el rasgo diferencial es la semejanza, la coincidencia, el *idem sentire*. El método para designar al representante resulta accesorio: si lo que debe garantizarse es el parecido, la exigencia es que quien represente sea representativo, refleje (personifique) con fidelidad las aspiraciones o singularidades del colectivo. La representatividad circunscribe la rendición de cuentas a una responsabilidad dependiente, responsabilidad *ante*. En principio la correspondencia subyacente a representantes y representados hace poco problemática la representatividad sociológica, los representantes harán lo que espontáneamente haría cualquier representado. La representación jurídica presenta afinidad conceptual con la sociológica, fundamentalmente en el peso decisivo del representado y en la sujeción del representante. El mandato imperativo es la extrapolación al ámbito político de la relación contractual entre el abogado y el cliente. La identidad espontánea de la representación sociológica se asegura en la representación jurídica sometiendo a los representantes a órdenes o instrucciones para que ejecuten la voluntad de los representados.

La representación política comparte características con la sociológica y jurídica pero presenta un atributo diferencial clave: la relación entre representantes y representados no corresponde a un principal que habla con una sola voz por un interés compartido, un sentimiento idéntico o un encargo preciso. Cuando la representación se justifica como una segunda opción, una vez constatada la inviabilidad de una democracia directa, la razón esgrimida es el número. No es lo mismo representar a cien que a cien mil. Pero el problema no radica en la cantidad, sino en el salto de la cantidad a la calidad: es imposible que cien mil ciudadanos coincidan en todas las opiniones o tengan intereses comunes, o las opiniones e intereses tengan intensidad parecida. Será inevitable, por el contrario, que las aspiraciones y demandas sean contradictorias, opuestas, incompatibles y deban articularse para conciliarlas o, al menos, encauzar un conflicto que, de otra manera, sería destructivo (Sartori, 1992: 225-242).

La consecuencia más trascendente de negar la representación como eco (reflejo) o como mandato (encargo) es la negación de *un mandatario* y, en contrapartida, la *inexistencia del pueblo*. Expresado en otros términos: el pueblo o el mandatario no es la premisa, sino la consecuencia (el efecto) de la representación. Esta idea explica el cambio de pueblo a nación y la decisiva teoría, hecha práctica constitucional, que prescribe la inexistencia de una voluntad popular hasta que la asamblea representativa, en nombre de la soberanía nacional, adopta una decisión.

La recriminación de Sartori al conductismo sobre la ignorancia de la historia (anclaje histórico) y la hipertrofia de la innovación (nuevismo) tiene en la representación política una muestra destacada. La representación medieval adoptaba la dinámica de la representación privada: un estamento delegaba en sus representantes la defensa de sus intereses mediante instrucciones o mandatos, de tal manera que si las condiciones cambiaban, los mandatarios estaban obligados a recibir nuevas instrucciones. La representación era de algo

ante alguien, de los intereses estamentales ante el soberano. A medida que las monarquías necesitaron más recursos para financiar la guerra, las convocatorias de cortes se hicieron más frecuentes y mayor fue la dependencia y vulnerabilidad del rey al tiempo que aumentaba el poder de los representados. El punto de inflexión lo marca la soberanía compartida: los representantes no salvaguardan ante el soberano los intereses de sus representados, su fuerza es tal que comparten soberanía con el monarca. La soberanía se manifiesta en la obligación de ejercer la prerrogativa regia en el parlamento. La asamblea pasa de ser un órgano externo al Estado a ser un órgano del Estado y los representantes, además de representantes, gobiernan; representan al pueblo pero gobiernan sobre el pueblo. En estas condiciones deja de tener sentido el mandato imperativo porque, entonces, el representante quedaría imposibilitado para la dirección política, además de salvaguardar los intereses de *sus electores* debe garantizar *el interés general de la nación*. Sartori recuerda que, pese al duro ataque de E. Burke contra la revolución francesa, su posición coincide con la declaración recogida en la Constitución de 1791: la representación no es de electores concretos, sino de la nación. El famoso discurso de Burke (2008: 85-93) a los electores de Bristol constituye la referencia obligada para fundamentar la singularidad de la representación política: la voluntad de la nación no preexiste a la decisión de la asamblea.

En la representación sociológica lo decisivo no es el método para designar representantes sino el *idem sentire*, constatar la existencia de la opinión común o sentimiento compartido. Puede haber representación sin elección, por ejemplo, mediante sorteo o rotación. Por el contrario, la representación política requiere la elección. No se trata de garantizar la mejor coincidencia de opiniones o intereses, sino de asegurarla; y este fin solo se alcanza condicionando la actuación de los representantes a la obligación de rendir cuentas, una responsabilidad más compleja que la propia de la representación sociológica, además de responsabilidad *ante* es responsabilidad *por*. Si hacer efectiva la semejanza no es el fundamento de la representación política, sino la de rendir cuentas, responsabilidad y elección aparecen como un binomio inescindible. En ausencia de elecciones puede haber representatividad pero solo la elección garantiza la responsabilidad.

Llegados a este punto es necesario aclarar la relación entre representatividad y responsabilidad. Sartori recurre para bien conceptualizar el término representatividad a otro de los reproches dirigidos al behaviorismo: el anclaje etimológico. En sus orígenes medievales la representación aparecía connotada por el sentido de pertenencia a una misma matriz de extracción que hace del representante alguien que personifica al representado. Los miembros de una corporación medieval sentían la representación no porque eligieran, sino porque mediaba identidad entre mandatarios y mandados, *se pertenecían*. En puridad de conceptos se trata de una representación *gremial*, corporativa, de ahí que el representante aparezca como una réplica, un *alter ego*. Ahora bien, una asamblea que refleje con fidelidad las características de alguien o de algo, siendo representativa, puede, sin embargo, no ser responsable. Políticamente debe primar la respuesta responsable sobre el espejo perfecto de similitudes pero la primacía de la responsabilidad no debe llevar al desconocimiento de la representatividad: el sutil equilibrio entre el reflejo

identitario de la representatividad y la rendición de cuentas de la responsabilidad. Sartori expresa la tensión alojada entre ambas representaciones:

*“En el ámbito de la representación política llegamos, por tanto, a un dilema: sacrificar la responsabilidad a la representatividad, o bien sacrificar la representatividad a la responsabilidad”* (Sartori, 1992: 237).

Con este planteamiento, Sartori prefigura lo que sería la configuración normativa de la representación política sumando a la relación representatividad-responsabilidad otra dualidad: responsabilidad dependiente-responsabilidad independiente. Bajo la primera, el representante actúa en nombre del representado; en la segunda, se espera del representante una actuación responsable confiando en su conciencia y competencia. Tanto en la representación sociológica como en la jurídica, la responsabilidad dependiente encaja en la relación principal-agente, el representante tiene una sola tarea: satisfacer el privativo interés del *dominus* ignorando los efectos negativos que esta satisfacción provoque en intereses ajenos. No ocurre así en la representación política. El margen de independencia del representante, garantizado por la prohibición de mandato imperativo y revocación, posibilita la subordinación de intereses sectoriales y particulares al interés general. Si cede a las presiones de intereses parciales se resiente el interés general con el consiguiente sacrificio de la responsabilidad independiente y el riesgo de caída en la dependencia de intereses inevitablemente contingentes, contradictorios y, frecuentemente, mal concebidos. La representación política significa el predominio de la responsabilidad independiente sobre la dependiente, pero el predominio no significa desconocimiento, el representante debe permanecer atento a los deseos y demandas de los representados.

*Equilibrio difícil entre receptividad y responsabilidad, entre rendición de cuentas y comportamiento responsable*

El título de este epígrafe expresa la configuración normativa de la representación política elaborada por Sartori. Para que un ideal sea constructivo, no la expresión de una crítica negativa, debe proyectarse sobre la realidad que pretende cambiar. Sería destructivo si tuviera como referencia una realidad fabulada. El ideal no es una reacción contra la realidad sino una interacción que atiende la evidencia. La interacción se manifiesta en la presión del ideal y la resistencia de la realidad pero la retroalimentación debe ser positiva. Según Sartori en esta tarea nos hallamos en la infancia, como hemos tenido oportunidad de ver, tanto el conductismo como el idealismo acaban haciendo una lectura unilateral de la relación, bien de la realidad, bien del ideal. Si recordamos ahora que un ideal será más o menos constructivo o destructivo dependiendo, en proporción considerable, de la mejor o peor elaboración de las ideas, el concepto de representación política, según el método *per genus et differentiam*, ofrece una versión que lleva de la teoría a la práctica. Definida

normativamente la representación y contando con el ideal resultante de una idea bien elaborada, veamos el siguiente paso: la evidencia de la realidad sobre la que debe presionar y las eventuales resistencias que se le opondrán.

#### LA REALIDAD DE LAS DEMOCRACIAS: EL PRIMITIVISMO POLÍTICO DEL CIUDADANO MEDIO

La evidencia fundamental exhibida por la realidad es el primitivismo político del ciudadano medio, su incapacidad para emitir juicios fundados sobre cualquier asunto alejado de su interés directo. Asumiendo el postulado de Schumpeter (1988: 321-342), Sartori comparte la regresión primitiva de un pensamiento asociativo y afectivo experimentada por el ciudadano común. Teniendo en cuenta la infinidad y la complejidad de las políticas, la reacción habitual será la indiferencia, incluso la apatía, en definitiva, la despreocupación hacia lo público. Al igual que Schumpeter, también advierte el previsible sectarismo del ciudadano decidido a intervenir, lo hará en defensa de un interés privativo y sin consideración alguna hacia las repercusiones negativas de sus pretensiones. Sartori describe una realidad política dominada por la sociedad de masas donde individuos, aislados en la muchedumbre solitaria, son presa fácil de la manipulación ideológica. Cuando diagnostica la sociedad carente de ideales, el primitivismo político del ciudadano medio adquiere la versión del hombre económicamente mentalizado. El pensamiento asociativo se vuelve entonces una actitud parasitaria ante los bienes públicos, se reclaman derechos sin asumir deberes (Sartori, 1988: 139-166, 584).

La repercusión del primitivismo político y la mentalización económica tiene reflejo en la sobrecarga e ingobernabilidad de las democracias. La receptividad y deferencia de los dirigentes ante las presiones y demandas sobrecargan el presupuesto y convierten en ingobernable la democracia. La competencia por la captación del voto busca la cantidad, el sufragio indiferenciado, en una rivalidad a la baja por el miedo a ser penalizado con la retirada de la confianza para seguir gobernando o a no recibirla para gobernar. El problema de las democracias aquejadas de una ciudadanía dominada de primitivismo político y mentalización económica es que la elección solo da lugar a mayorías aritméticas pero no a minorías selectas, la cantidad no se convierte en calidad, la elección no implica selección y los representantes pueden ser representativos pero no responsables.

Proyectar sobre esta realidad el ideal de una democracia participativa se halla condenado al más estrepitoso de los fracasos. En clave platónica, Sartori atribuye al ciudadano medio la emisión de opiniones, pero niega su aptitud para el conocimiento. *Doxa* no es *episteme*. La superficialidad de una opinión conduciría a decisiones disparatadas. Si el ciudadano en lugar de elegir a quien decide, decidiera por sí mismo, la democracia se volvería inviable. La alternativa sería una democracia de referéndum donde cada ciudadano, en solitario, votaría sobre cualquier política y los efectos negativos del gobierno de mayoría alcanzarían su dimensión más inquietante: quien ganara lo ganaría todo y las minorías, en contrapartida, lo perderían todo.

También cuestiona que, aquejado por el primitivismo, el ciudadano sea racional en la emisión del sufragio. A diferencia de la racionalidad impuesta por el mercado al consumidor,

la competencia electoral, lo hemos visto, solo garantiza libertad de voto pero no selección del oferente. No cabe asimilar ambos mercados más allá del dato elemental (pero decisivo) de garantizar la diversidad y la libertad de opción. Sartori ve en el planteamiento de la racionalidad del comportamiento electoral una quimera, toda vez que la única aparente posibilidad, el voto en función de un problema, impide apreciar los efectos de una política en otras políticas y calibrar las ventajas e inconvenientes de las diferentes alternativas. Esto es, la complejidad de la decisión impide la correspondencia entre fines y medios, esencia en la definición de la racionalidad.

Aunque Sartori no relaciona directamente el voto en función del problema y la correspondencia tendencial entre la intensidad del problema y el extremismo, no parece exagerado identificar la participación del ciudadano activo con el riesgo de la reacción opuesta: comparativamente el primitivismo resulta positivo para la democracia, mientras que la participación aloja el peligro de incentivar la polarización y el sectarismo.

Ante este panorama, ¿progresa la teoría? Pese a las limitaciones del comportamiento electoral del ciudadano medio y las simplificaciones a las que se ve obligado como elector, la definición descriptiva de la democracia mantiene solidez teórica. La consistencia de la democracia electoral se explica diferenciando lo que hacen los electores y lo que las elecciones significan: *las elecciones no resuelven problemas; deciden quién habrá de resolverlos*. Ni siquiera, como señalara Dahl (1955: 125-127), expresan las primeras preferencias o las primeras opciones. Descartada la tesis del electorado racional y asumiendo que las elecciones deciden quién deberá decidir, las exigencias de la racionalidad se trasladan a los representantes. Esto es, cuando la horizontalidad de la democracia electoral deja paso a la verticalidad de la democracia representativa. A partir de este estadio es necesaria la cuidadosa administración del ideal una vez consciente de la realidad sobre la que debe operar. La máxima es optimizar, el riesgo maximizar. Sartori urge a salir del elector racional y de la opinión pública racional para entrar en la opinión pública autónoma. El elector racional, como la opinión pública racional, constituye la ficción sobre la que el antielitismo proyecta el ideal democrático, pero la evidencia es otra que obliga a modularlo. Por ejemplo la opinión pública puede no ser racional, pero es autónoma, no toma iniciativas pero reacciona, no decide pero condiciona las decisiones. La autonomía de la opinión pública presta consentimiento al gobierno que, a su vez, debe mostrar sensibilidad a los deseos del electorado (pueblo). En esta secuencia residiría la retroalimentación positiva de ideales (gobierno del pueblo) y realidad (primitivismo político del ciudadano medio). En sentido contrario a la teoría clásica, no existe una voluntad popular que los representantes cumplan, pero cualquiera de las políticas impulsadas por el gobierno se somete al veredicto del pueblo.

#### GOBIERNO DE LOS CIUDADANOS Y GOBIERNO SOBRE LOS CIUDADANOS

La democracia no se reduce, pues, al control recíproco entre los líderes de las formaciones políticas. Su fundamento es el control del demos sobre los representantes mediante elecciones regulares. No obstante, definir la democracia en su dimensión vertical requiere

prestar atención no solo a la factibilidad, sino también pensar en la perfectibilidad democrática. Al comienzo del primer volumen aparece un epígrafe donde el autor anuncia con precisión su objetivo. Caracterizando la democracia como *el poder del pueblo sobre el pueblo*, llama la atención sobre el doble recorrido del poder, el ascenso de abajo hacia arriba y el descenso de arriba hacia abajo. El nudo crucial es no desvincular el ascenso del descenso. *¿Cómo mantener y asegurar el lazo entre la atribución nominal y el ejercicio real del poder?* Prefigurando la discontinuidad entre elección y representación advierte la fragilidad de la relación:

*“Aunque las elecciones y la representación son los instrumentos necesarios de una democracia a gran escala son también su talón de Aquiles. Quien delega el poder puede también perderlo; las elecciones son necesariamente libres; y la representación no es necesariamente genuina. ¿Cuáles son los remedios y las salvaguardas a tales eventualidades?”* (Sartori, 1988: 55).

La promesa cargada de expectativas que gravita en el interrogante se desactiva de inmediato:

*“La verdad es que una teoría de la democracia que tan solo consista en la idea del poder del pueblo solamente resulta adecuada en el combate con el poder autocrático. Una vez derrotado este adversario, lo que automáticamente se transfiere al pueblo es solo un derecho nominal. El ejercicio del poder es otra cosa”* (Sartori, 1988: 55).

La sorpresa y el desconcierto de la pregunta y la respuesta conducen a la aporía en la que incurre Sartori. Reiteradamente argumenta la necesidad de una teoría integral de la democracia, descriptiva y normativa que contemple la presión de los ideales y la resistencia de la realidad para activar una retroalimentación positiva entre experiencia y expectativas. Advierte que la competencia electoral proporciona representación pero con más probabilidad que sea apócrifa que auténtica; no hay relación de causalidad entre elección y selección. También destaca la solidez del liberalismo para establecer la coherencia entre teoría y práctica, una idea bien elaborada que ha proporcionado un ideal realizable evitando el riesgo de caer en el prejuicio ideológico. Sin embargo, nada dice, más allá de la necesidad en la calidad del liderazgo, sobre los factores que favorecen o incentivan la calidad de la representación. N. Bobbio señala esta carencia en el comentario publicado con motivo de la aparición de teoría de la democracia:

*“Queda la pregunta de cuáles son las características de una democracia meritocrática y cómo se llega a ella. Parece que Sartori lamenta que la democracia actual esté muy lejos de corresponder a la definición ideal; pero ni siquiera en las conclusiones finales se aclara el secreto para corregirla”* (Bobbio, 1988: 151).

Veamos algunas de las incoherencias en la teoría de la democracia elaborada por Sartori.

*Aporías y contradicciones en la teoría de Sartori sobre la representación política*

En esta segunda parte del trabajo intentaré exponer las aporías y las contradicciones en las que cae Sartori. Anticipo la objeción más importante: la teoría de la democracia elaborada por Sartori versa sobre una democracia de representantes donde los representados juegan un papel accesorio, una referencia menor exigida por la mínima definición de democracia: el ejercicio del sufragio. El gobierno necesariamente ha de tomar en cuenta las preferencias del electorado pero no para asumirlas, obviamente tampoco reducir sus iniciativas a las demandas ciudadanas, ni siquiera a las medidas previstas en el programa electoral. Si el ciudadano común aparece aquejado de primitivismo político, sus deseos y aspiraciones, incluso sus intereses, se encuentran necesitados de filtro y depuración. La superficialidad de sus opiniones o sus pulsiones egoístas en la reclamación de derechos y olvido de deberes, no obstante, deben ser considerados por los representantes pero también encauzados y corregidos. Creo que la relación entre representación virtual y representación real teorizada por E. Burke recoge bien la concepción de la representación planteada por Sartori.

REPRESENTACIÓN VIRTUAL (CONOCIMIENTO) Y REPRESENTACIÓN REAL (OPINIÓN)

Sartori se instala en la tradición de discurso inaugurada por Burke que defiende la existencia de intereses desvinculados claramente distinguibles de intereses subjetivos. Este postulado cuestiona claramente la creencia liberal que hace del individuo el mejor juez de sus propios intereses. H. Pitkin (1985: 211 y ss.) analiza la diferente concepción del interés sostenida por los autores de *El Federalista* y la mantenida por Burke. Mientras que para los padres fundadores, sobre todo para Madison, la política es el reino de las presiones y las opiniones, para Burke es el reino del conocimiento y la razón. Siendo cierto que ambos autores diferencian el interés particular y a corto plazo (el “destello de un día” en la incomparable expresión de Burke en su discurso ante los electores de Bristol) del interés general y a largo plazo, Madison no atribuye mejor conocimiento al representante que al representado. En cambio, Burke, al concebir un interés objetivado, susceptible de conocimiento y representación virtual por una aristocracia natural, rebaja el parecer de los representados a un dato elemental.

La pregunta que suscita la idea de interés desvinculado se hace evidente, ¿son necesarias las elecciones si una minoría distinguida de representantes está en condiciones de determinar el interés de los representados mejor que ellos mismos? Sartori recuerda una carta de Burke a sir Hércules Langrishe donde, pese a declarar la superioridad de la representación virtual, reconoce sus límites y asume la necesidad de vincularla a la representación real (efectiva).

El pensamiento final de Burke resume perfectamente la posición de Sartori: *el diputado debe tener una cierta relación con el electorado*.

La “cierta relación” prescrita por Burke la concreta Sartori en la regla de las reacciones anticipadas, la previsión que deben conjeturar los representantes sobre las repuestas de los representados a las políticas propuestas. Sin embargo, como H. Pitkin señala, la consideración de los pareceres populares (las opiniones, según Sartori) es, para Burke, un requisito previo a la representación, el material para la representación pero no representación.

Desvinculación remite a la objetividad y universalidad de un interés libre de connotaciones subjetivas o territoriales. En la representación de un interés desvinculado la relación entre representante y representado semeja la mantenida entre un profesional experto y un cliente inexperto, entre un médico y un enfermo o entre un abogado y un cliente, o, incluso con más crudeza, entre el pastor y el rebaño. El objeto de la representación adquiere vida propia más allá de la propuesta inicial del cliente cuando el profesional aplica el conocimiento experto. Aludiendo a la distinción de Sartori, el cliente emite una opinión inexperta que luego el profesional, con su conocimiento experto, filtra y depura o simplemente descarta. Esta posición desequilibra la relación mandato-independencia (receptividad-representatividad-dependencia/independencia-responsabilidad) del lado de la independencia hasta convertir al representante en un tutor del representado. La crítica formulada al elitismo sobre la contradicción que supone negar capacidad al elector para decidir pero sí reconocérsela para elegir, suscita en Sartori más sarcasmo que rigor. Ironizar sobre la equiparación entre elegir a un abogado y defenderse por sí mismo contradice una de las tesis centrales de su pensamiento: las elecciones competitivas no seleccionan representantes, más bien los *deseleccionan*.

Aunque Sartori no lo explicita de forma clara, la selección adversa surge por la deferencia de unos representantes dispuestos a rivalizar para complacer a los representados. La ingobernabilidad, la sobrecarga, es decir, la responsabilidad dependiente de maximizar la receptividad tiene su origen en el primitivismo político del ciudadano medio. Resulta desconcertante establecer el mínimo de la democracia en la contención que una sociedad de masas integrada por ciudadanos primitivos pueda ejercer sobre los representantes para que, obligados por la regla de las reacciones anticipadas, tengan en cuenta sus demandas. La calidad de las élites vendría a continuación. La democracia mínima, descriptiva, empírica gira en torno al comportamiento político del ciudadano común. La democracia normativa, prescriptiva, perfectible en torno a las élites, filtrando y depurando las opiniones superficiales o las demandas infundadas. El desconcierto aumenta al relacionar ambas definiciones de democracia: ¿surgirán representantes selectos a partir de comportamientos primitivos? La tesis de la ingobernabilidad indica lo contrario. Las élites obsequiosas son la consecuencia del primitivismo de un electorado cuya preocupación acuciante radica en la salvaguarda de intereses particulares y a corto plazo.

El antielitismo opone al primitivismo político del ciudadano medio el elector cívico, el ciudadano comprometido. Sartori niega que esta sea la evidencia proporcionada por la realidad. En su exposición destaca que el primitivismo no es solo una constatación

empírica; argumenta las razones de su evidencia y la aspiración infundada de buscar remedios para superarlo. Encuentra las razones en los costes de oportunidad y la actitud racional del consumidor parasitario ante los bienes públicos, la conciencia del coste ante la irrelevancia infinitesimal del esfuerzo individual para el impulso de la acción colectiva. Severo en el juicio que le merece el uso abusivo de las técnicas de investigación, admite, sin embargo, que, por una vez, las ciencias sociales suministran pruebas fehacientes sobre la evidencia de una realidad: la apatía e indiferencia del ciudadano medio y la mentalización económica; la primera expresión del primitivismo político, la segunda de una conducta utilitaria y autoserviente. Resalta que la baja participación y la pobreza de la información son datos avalados y confirmados por la estadística. Si, como se indicaba más arriba, esta evidencia se justifica por los costes de la acción colectiva, pierde sentido la crítica antielitista de imputar a la supuesta corriente elitista la defensa del comportamiento electoral del ciudadano común.

Resulta paradójico en el pensamiento de Sartori que una misma realidad, la de una ciudadanía pobremente informada y desinteresada de los asuntos públicos y la de unas élites deferentes y rivalizando para satisfacer los deseos y presiones de un electorado primitivo, reciba un tratamiento tan dispar. Mientras que el primitivismo político es irremediable y si se pretendiera remediar provocaría más perjuicios que beneficios, pareciera que las admoniciones se dirigen a unas élites que han desertado de conducir a las masas en lugar de dirigirlas. Ahora bien, si la accesibilidad y claudicación de las élites se explica por un electorado imbuido de mentalización económica, parece lógico deducir que la calidad de las élites depende del civismo y el compromiso de un electorado cuya intervención no quede reducida a la emisión del sufragio y al indirecto y lejano efecto que suscite el futuro veredicto electoral en la reacción anticipada de los representantes. Sartori nada dice sobre los cauces para que la poliarquía competitiva se convierta en poliarquía selectiva, pero sí propone el buen funcionamiento de una poliarquía selectiva: la decisión por comités.

#### DECISIÓN POR COMITÉS

La muestra más definitoria de la “cierta relación” mantenida entre representación virtual y efectiva la desarrolla Sartori en el capítulo dedicado a la decisión por comités. Definido como “un grupo pequeño, que se comunica personalmente y cuyos miembros se influyen mutuamente” (Sartori, 1988: 261-293), constituye el contrapunto de la democracia representativa y vertical con respecto a la democracia electoral y horizontal. Si el elector se ve obligado a comportarse como un gran simplificador toda vez que el voto le impide graduar la intensidad de sus preferencias, el miembro de un comité puede adaptar el voto en función del interés directo o indirecto en el objeto de la decisión. La clave se halla en que, a diferencia de las elecciones, el voto en un comité no es un hecho puntual y aislado, sino que se integra en un proceso decisional continuado: la decisión de hoy será tenida en cuenta mañana y, en consecuencia, las cesiones actuales serán consideradas y

compensadas en decisiones futuras. El código operacional en el funcionamiento de un comité es *la compensación recíproca diferida*.

Cuando argumenta la compatibilidad entre democracia y decisión por comités, Sartori acuña dos conceptos claves en su obra: demo-poder y demo-distribución en paralelo al tópico político que separa titularidad y ejercicio del poder. La titularidad del poder corresponde al pueblo pero, ante la imposibilidad e inconveniencia de su ejercicio, el factor decisivo no es la mayor participación popular en la producción del poder, sino la mayor igualdad en los beneficios y la menor desigualdad en las pérdidas para el pueblo. Más que sujeto los representados aparecen como objeto.

*“Aunque los estudiosos sean reacios a reconocerlo, cada vez tratan menos sobre quién tiene el poder y se interesan en forma creciente en las recompensas y asignaciones, es decir, en los efectos de las decisiones del poder: quién consigue qué”* (Sartori, 1988: 288).

El círculo de la exclusión y marginalidad de los representados se cierra con la recomendación sobre la discreción en el funcionamiento de los comités. El epílogo del primer volumen donde se analizan los costes del idealismo enumera, entre otros, el provocado por la visibilidad política. Que las elecciones no seleccionen encuentra explicación en la contienda por satisfacer el primitivismo político de unos votantes imbuidos de mentalización económica. Las élites políticas se muestran deferentes y accesibles a la presión de la masa y caen cautivas de la inmediatez y los intereses particulares. Sartori reitera que el comportamiento y la actitud de un representante cambian radicalmente si, en lugar de dirigirse a sus seguidores en una plaza o en la televisión, debe argumentar o negociar en una comisión. El contexto político necesario para superar la accesibilidad de las élites es la discreción del funcionamiento de un comité. Esta defensa del elitismo supone el contraste más apreciable con respecto a la deliberación pública y el supuesto riesgo de exacerbar el sectarismo de quienes intervienen.

Consumada la marginación de los representados con la prevención ante las consecuencias negativas de la deliberación pública y, descartada, por tanto, el demo-poder de la participación, la salida más aconsejable es la demo-distribución. Es decir, satisfacer los intereses de los votantes. Sin embargo esta conclusión de Sartori casa mal con su explicación del declive de los ideales y la hegemonía de la mentalización económica y el primitivismo político del ciudadano medio. Si en la cita anterior concede prioridad a las recompensas y asignaciones sobre la titularidad del poder, dando más importancia a los efectos de las decisiones del poder para determinar quién consigue qué, en el epílogo sobre el declive de los ideales sintetiza justamente en “el quién consigue qué” la reducción de la política en una época dominada por la confianza en el crecimiento económico ilimitado. Más adelante expresa la progresiva degradación de la política en una triple contraposición que desmiente su inicial declaración sobre la prevalencia de la demo-distribución sobre el demo-poder: la reducción de la política a la economía; los ideales a la ideología y la ética al cálculo.

El comité es la conclusión de un razonamiento que pone de manifiesto la proporción inversa entre costes de decisión y riesgos externos. Cuanto mayor es el número de decisores, mayores serán los costes pero menores los riesgos para los afectados por la decisión en la medida que sus intereses se hallan presentes; si son pocos quienes deciden, entonces, los costes disminuyen pero los riesgos externos aumentan. El equilibrio entre ambas variables obliga a contemplar otras dos: la norma que rige la toma de decisiones y el método de formación del órgano decisorio. La relación entre ambos pares de variables es la siguiente: los riesgos externos no dependen tanto del número de decisores como de la formación del grupo decisor, es decir, de su composición y naturaleza. A su vez, ambos requisitos, composición y naturaleza, conducen al punto fundamental: si el grupo decisor es o no un grupo de representantes. Siendo un grupo de representantes la composición del órgano se revela más importante que la regla para la adopción de decisiones pues los riesgos externos experimentan una reducción considerable sin agravar los costes.

La decisión por comités es la expresión más genuina de una democracia de representantes. Mientras que en la relación representantes-representados no rige la intensidad de las preferencias, adquiere plena relevancia en la relación entre representantes. En efecto, Sartori al descalificar la opinión del ciudadano medio traslada al representante la carga de la racionalidad para decidir. Aunque, indirectamente, la legitimidad de la decisión se halla en el consentimiento de los gobernados expresado mediante sufragio, encuentra fundamento en la independencia de los representantes. La distancia entre representación virtual y representación real ignora la prioridad que el electorado conceda a cada una de las políticas; ante el retrospectivo veredicto del voto el representante está obligado a una reacción anticipada, pero una vez detectada la preferencia, el interés se desvincula y se objetiva. Por el contrario, entre representantes reunidos en comité la intensidad de las preferencias constituye el criterio decisivo para la adopción de decisiones. No se trata de una deliberación que atienda a buenas razones, sino al intercambio negociado de apoyo (*do ut des*).

De ahí la importancia en la composición del órgano que decide. Este punto también suscita reservas. Aunque Sartori aclara que un grupo de representantes no es un grupo representativo, no puede evitar la evidencia y relevancia de una representación descriptiva de diferentes intereses en lugar de la representación política en torno a intereses y opiniones ponderados con los criterios del largo plazo y el interés general.

Un comité se parece mucho al parlamento deplorado por Burke: una asamblea de embajadores o de comerciantes que negocian. Quizá por esta razón los comités deben guardar discreción y actuar al margen del electorado.

Cuando Sartori argumenta en contra de la tesis de un comportamiento electoral regido por la racionalidad del voto, llama la atención sobre la imposibilidad, para el ciudadano medio, de convertir la información en conocimiento. Teniendo en cuenta la interdependencia entre políticas y los inevitables efectos colaterales de unas en otras, el ciudadano se ve abocado a un cálculo utilitario indiferente a las exigencias de una decisión colectivizada. En la discusión con el conductismo acerca del debate sobre la cancelación o la neutralización de los valores, desecha la posición behaviorista y asume la neutralización. Al exponer

las formas de neutralizar hace tres recomendaciones: declarar con antelación los propios valores, comprobar y describir antes de evaluar, y presentar la imparcialidad de todos los puntos de vista (Sartori, 2011: 108-112). Sartori deja la impresión de asumir la segunda recomendación e ignorar las otras dos. Pese a la advertencia de no confundir subrepticiamente juicios de hecho y de valor, no parece exagerado afirmar que comprobada la evidencia y descrita la realidad, la percepción se impone a la concepción. Hasta tal punto habría continuidad entre la macro y la micro teoría, que las técnicas de investigación social, *por una vez*, dan carta de naturaleza a una concepción imposible de pensar en otros términos.

Sartori cae en la misma posición que objeta a Mannheim: la pérdida de “agarre gno-seológico”; es más, en un cierto prejuicio ideológico: las condiciones existenciales determinan el conocimiento. Las razones para explicar el primitivismo político del ciudadano medio vienen de la sociología del conocimiento, explican los obstáculos socioeconómicos para adoptar juicios fundados y convertir la información en conocimiento. Describen bien la degradación de las ideas creadas en ideologías asumidas. Es decir, no el proceso de creación de las ideas, sino el de su difusión y divulgación. La conclusión parece clara: explicación y justificación, hecho y juicio de valor acaban coincidiendo.

No sin ironía Bobbio elogia el esfuerzo y empeño de Sartori por alcanzar precisión conceptual y evitar la confusión teórica. El viaje en el tiempo y en el espacio en busca de la isla del tesoro arroja, sin embargo, el desencanto de un hallazgo más decepcionante: el tesoro no está allí, o lo que hay carece del atractivo imaginado. El camino de ida hacia la democracia normativamente definida vuelve a entronizar la definición descriptiva: lo que es coincide con lo que debe ser, el mal menor:

*“La democracia se aleja cada vez más de su modelo ideal suponiendo que el modelo sea, como lo propone Sartori, la meritocracia. Y parece que el último argumento de los buenos demócratas se haya vuelto el mal menor”* (Bobbio, 1988: 152).

La melancolía contenida en el juicio de Bobbio tiene en Sartori una valoración diferente:

*“Respecto a la ‘democracia gobernante’, la expresión indica con claridad un ideal. Y mi exposición sugiere que este ideal ha alcanzado o se aproxima al punto de realización, más allá del cual los ideales se convierten en su contrario y operan en la dirección opuesta”* (Sartori, 1988: 165).

Definir la democracia no cubre el itinerario completo. Pensar el ideal de la democracia demanda ir más allá: no solo *definir*, también *definirse*. Bobbio de nuevo lo apunta con agudeza: “Es imperativo tomar posición, que es una cosa muy diferente del definir” (Bobbio, 1988: 153).

Sartori piensa que la democracia admite definición pero no demostración. No hay posibilidad de sentar la “verdad” democrática, la vía de ampliar la definición es la comparación con formas no democráticas. Llegamos así a otra de las dualidades, en este caso metodológicas, ordenadas teóricamente en clave de prioridad procedimental: tratamiento disyuntivo y continuo o gradualista. Solo definida la democracia por oposición (en contraste) con la no democracia, cabe valorar su mayor o menor profundidad. Ante esta creencia, Bobbio lanza un interrogante provocador:

*“¿Por qué no nuestras preferencias deberían ser continuamente confrontadas no solo con lo que rechazamos sino también con lo que preferimos para probar que la realidad corresponde a nuestros deseos?”* (Bobbio, 1988: 153).

La pregunta replantea, en sentido distinto, la relación entre realidad e ideales. La teoría no es un reflejo de la realidad. Aunque al teorizar la realidad impone sus condiciones al pensamiento, el reto pasa por cambiar la realidad para la efectividad de la teoría.

#### *Cálculo utilitario y mentalidad ampliada. Dilema del prisionero y juicio extensivo*

La definición descriptiva de democracia distingue entre el comportamiento electoral (lo que hacen los electores) y el significado de las elecciones. Los electores no deciden, eligen a quienes deciden, por tanto, trasladan la carga de la racionalidad a los representantes. Pensar en la racionalidad del voto implica vincularlo a un problema determinado, pero teniendo en cuenta la interdependencia entre políticas y la necesidad de jerarquizarlas asignando prelación temporal y presupuestaria a unas sobre otras, resulta imposible para un ciudadano ponderar el coste y el beneficio (ventajas e inconvenientes) de cada una de las alternativas. Inevitablemente el elector se ve forzado a ser un gran simplificador y votar el programa de un partido o el carisma y las cualidades de un candidato o una lista.

Además, la dinámica electoral y la naturaleza de las elecciones restringen la eficacia del sufragio. La prohibición del mandato imperativo y la revocabilidad impiden que, prospectivamente, en un futuro, el elector condicione la independencia de los representantes sujetándolos a instrucciones, ni someterlos a revocación por incumplimiento de una promesa o compromiso. El impacto del voto tiene lugar terminada la legislatura, retrospectivamente, en pasado, cuando las políticas son irreversibles. Obviamente estas limitaciones no reducen la importancia decisiva del veredicto electoral, pero entre elecciones la ciudadanía rebaja su condición a la presión latente del voto retrospectivo sobre un representante que, como Sartori destaca, está obligado a plantearse las reacciones anticipadas del electorado. Alguien pudiera objetar, con razón, que las premisas anteriores llevan a la famosa recriminación formulada por Rousseau sobre la ilusoria creencia del votante inglés cuya libertad terminaba con la emisión del voto. Es cierto, pero lo es igualmente que en la

versión de representación política defendida por Sartori, el presente se vuelve un tiempo políticamente irrelevante.

Para que el presente adquiera relevancia política en cualquier momento, la ciudadanía debe disponer de cauces para contestar las políticas impulsadas por el gobierno y lo que es más importante, contar con recursos institucionales para promover iniciativas no contempladas en la agenda gubernamental. Tomaré el término desarrollado por P. Pettit: disputabilidad (1999: 239-263). Cualquier decisión es disputable y cualquier iniciativa popular legitimada para recibir obligada respuesta por el gobierno. Ahora bien, la deliberación que, en ambos casos, requiere la disputabilidad, no desplaza la representación. La decisión final corresponde a quienes fueron elegidos sin que su independencia se vea lesionada aunque sí limitada. El debate no acaba en decisión, su sentido es legitimar la decisión y mejorar la calidad de la representación. Como recuerda B. Manin (1998: 228-233), la tradición de discurso, iniciada por Locke y culminada por Sieyès, no erige el debate sino el consentimiento en fundamento de la decisión, de ahí la importancia del principio y la regla de la mayoría.

Podría objetarse a la deliberación, implícita en la disputabilidad, las afinidades conceptuales con el voto en función del problema pues será un sector social, una minoría intensa, quien promueva la iniciativa o auspicie la contestación. En este punto de la exposición entra en juego un apasionante discurso: la democracia deliberativa (Arias Maldonado, 2007: 37-59).

La posición de la que aquí se parte establece la relación entre deliberación y representación en términos de complementariedad, no entiende la democracia deliberativa como una alternativa a la democracia representativa. El tratamiento no es disyuntivo sino continuo: a medida que la deliberación encuentre cabida en el diseño institucional mejorará la calidad de la representación. La premisa coincide con el primer punto de la conclusión de Sartori: la representación es incuestionable. No recibe la habitual lectura de lo menos malo o de una segunda opción, la claudicación resignada ante la imposibilidad del ideal simbolizado por la democracia directa. Coincidiendo con la aspiración de Sartori para hacer valer la dimensión selectiva de la élite, sostiene la idea de la representación como un ideal político imprescindible para que una sociedad plural encuentre vías de conflicto y colaboración donde articular intereses contradictorios o visiones opuestas.

La deliberación no aloja los riesgos del perfeccionismo que provocan los temores y prevenciones de Sartori. Se trata de un ideal realizable. Como ha escrito D. Innerarity, si un enfoque normativo está bien pensado prima la experiencia sobre la *exhortación moralizante* (2006: 55-69). No conviene, sin embargo, idealizar las virtudes deliberativas ni la universalidad de su aplicación. Las críticas dirigidas a la conveniencia de abrir procedimientos deliberativos no carecen de fundamento: mientras que un interés admite negociación, un principio alienta la ética de la convicción y la justificación de los medios para la consecución del fin. Tampoco cabe subestimar la virtual polarización al conocer motivos y datos no advertidos antes de deliberar. Siendo conscientes de estos riesgos, los efectos beneficiosos de la deliberación ofrecen ventaja comparativa frente a los negativos.

Tomemos en consideración una de las salvedades plateadas por Sartori: el ciudadano participativo inevitablemente cae en el sectarismo ideológico; en contrapartida el ciudadano apático contribuye a la estabilidad democrática porque la superficialidad de sus opiniones contrasta con el sentimiento del convencido. Aunque en principio pudiera pensarse que la implicación supone conocimiento, según Sartori, lo cierto es, no tanto el compromiso, como la entrega apasionada. El ciudadano sectario integra las minorías intensas cuyo voto está en función del problema con ignorancia de las repercusiones que su actitud ocasione en otras personas, sin reparar en las consecuencias, en la célebre oposición weberiana: ética de la convicción frente a ética de la responsabilidad. La deliberación no conjura el sectarismo, incluso puede exacerbarlo pero proporciona otras perspectivas que propician en la ciudadanía lo que H. Arendt (2003), tomando el juicio extensivo de Kant, denominara mentalidad ampliada. Acaso este sea el rasgo diferencial de la deliberación: ninguna preferencia, ninguna opinión, ningún interés adquieren consistencia hasta superar el contraste con otras preferencias, opiniones o intereses. Claro está que el significado que H. Arendt atribuye a la opinión es radicalmente distinto al de Sartori: no es mera información o un parecer infundado, en clave platónica algo intermedio entre la ignorancia y el conocimiento. Se trata de un juicio provisional formado mediante el anticipado diálogo con los demás. La mentalidad ampliada, el juicio extensivo no tiene lugar en soledad, tiene carácter representativo porque concede presencia a los ausentes.

La habilidad polémica de C. Schmitt (2005) enmarcó el gobierno mediante discusión en un tiempo dominado por la neutralización de la política que ignoraba su verdadera esencia: la dialéctica amigo-enemigo. Al igual que el mercado proporcionaba equilibrio, Schmitt denunciaba la pretensión quimérica de alcanzar la verdad mediante debate público; su conclusión era clara: el liberalismo carecía de una teoría de la política. La mentalidad ampliada, por el contrario, no busca la objetividad sino la imparcialidad del mejor argumento, no aspira a descubrir verdad alguna sino a incentivar una revisión de las propias preferencias u opiniones una vez escuchadas los motivos y razones de quienes sostienen otras opiniones o se inclinan por preferencias distintas. El reproche de Sartori al voto en función del problema es la falta de ponderación de los efectos de una política en otras, o en la imposibilidad de apreciar las ventajas o inconvenientes de las diferentes alternativas. Esto es, la racionalidad limitada del votante ante una política, una versión menos cruda que el primitivismo pero, a la postre, la misma idea. La deliberación no convierte al votante en un ser políticamente racional, pero sí lo provee de mejor criterio para formar juicio.

El ideal de la representación política se define como la capacidad para ponderar las presiones de intereses particulares y la inmediatez del corto plazo con las exigencias del interés general y la sostenibilidad del largo plazo. Este es el sentido de la imparcialidad arendtiana. El problema está en que las minorías intensas se forman en torno a intereses particulares y a corto plazo y las mayorías efímeras en torno a intereses generales y a largo plazo.

La calidad de la representación política es indisoluble de una ciudadanía activa; en ausencia de cauces institucionales que faciliten el civismo, sea para contestar, sea para

promover políticas, el buen gobierno será una posibilidad eventual pero no una probabilidad virtual. Este es el eslabón entre poliarquía competitiva y poliarquía selectiva, entre democracia empírica y democracia normativa.

## CONCLUSIONES

El contrapunto al primitivismo político del ciudadano medio es la mentalidad ampliada. Sartori erige el pensamiento asociativo del ciudadano común en postulado sobre el que formar el concepto de democracia. Sin embargo, el primitivismo no es causa sino consecuencia de una determinada concepción de la democracia. Pese a la evidente contradicción entre la crítica que formula a la mentalización económica y el elogio al funcionamiento del mercado, reserva la calificación de elección racional para los asuntos económicos pero no para los juicios políticos. El mercado económico propicia selección pero el mercado político des-selecciona. En coherencia con estas premisas, concluye con la imposibilidad para decidir del elector y la reduce, con la inherente contradicción que implica, a la elección de quien decidirá.

La mentalidad ampliada asocia la formación de una preferencia u opinión privada a unas precisas reglas del juego, a un concreto diseño institucional, de tal manera la ciudadanía debe disponer de cauces para someter a ponderación sus deseos inmediatos o sus opiniones espontáneas. Definida la mentalidad ampliada como el anticipado diálogo con los demás al colocarse en el lugar del otro, aparece cuestionada la idea de unas preferencias prepolíticas adoptadas en soledad. C. Sunstein (2004-137-190) ha expresado la idea perfectamente: seleccionar valores e implementar preferencias sobre las preferencias.

No se trata de oponer representación y participación, sino de plantear representación de mejor calidad a través de la implicación cívica de una ciudadanía que no reduce su actividad política al voto. La aspiración a una representación más auténtica no aboca a la democracia hacia la deriva del perfeccionismo. Es un ideal factible, no exento de riesgos y vulnerabilidades, pero cuyo impulso merece la pena.

## Referencias

- Arendt, Hannah. 2003. *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*. Introducción y edición a cargo de Ronald Beiner. Barcelona: Paidós.
- Arias Maldonado, Manuel. 2007. "La política en la teoría deliberativa", *Revista Española de Ciencia Política*, 16: 37-59.
- Bobbio, Norberto. 1988. "La democracia revisitada de Giovanni Sartori", *Teoría política*, 1: 148-158.
- Burke, Edmund. 2008. *Revolución y descontento*. Edición, presentación y revisión de la traducción de Noelia Adánez González. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Dahl, Robert. 1955. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University Chicago Press.
- Innerarity, Daniel. 2006. *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa Calpe.
- Mannheim, Karl. 2004. *Ideología y utopía*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Merton, Robert. 2003. *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pettit, Philip. 1999. *Republicanism*. Barcelona: Paidós.
- Pitkin, Hanna. 1985. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo. Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni. 1994. *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. 1996. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2011. *Cómo hacer ciencia política*. Madrid: Taurus.
- Schmitt, Carl. 2005. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, Joseph A. 1988. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Sunstein, Cass R. 2003. *Más allá del resurgimiento republicano*. Félix Ovejero/José Luis Martí/Roberto Gargarella (compiladores). Barcelona: Paidós.
- Wolin, Sheldon. *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Presentado para evaluación: 8 de junio de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

MANUEL ZAFRA VICTOR, Universidad de Granada

manuelzafravictor@gmail.com

Manuel Zafra Víctor es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. Ha estudiado sobre la génesis del clientelismo (*El marco político del caciquismo*); gobernanza (*Pensar lo público*); relaciones intergubernamentales (*Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y entidades locales* y *La concertación en la formulación y desarrollo de las políticas de vivienda autonómicas y locales*); y gobierno local (*Respaldo político para buenas ideas* y *Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobierno local*). Ha sido director general de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas y director de Administración Local en la Junta de Andalucía.

---

# Los efectos sobre el voto de la campaña electoral en las elecciones europeas de 2014 en España

*The effects of the electoral campaign on the vote in 2014 european elections in Spain*

*Xosé L. Barreiro Rivas*

Universidad de Santiago de Compostela  
xoseluis.barreiro.rivas@usc.es

*María Pereira López*

Universidad de Santiago de Compostela  
mariapereira.lopez@gmail.com

*Giselle García Hípola*

Universidad de Granada  
giselleghipola@ugr.es

## **Resumen**

Las elecciones europeas de mayo de 2014, aun siendo consideradas por la literatura de referencia como elecciones de segundo orden, han abierto importantes interrogantes de cara al futuro del sistema político español y a su configuración en posteriores comicios de otro nivel. La irrupción de una nueva fuerza política, Podemos, y la forma en la que esta ha utilizado los medios de comunicación para la realización de su campaña electoral han marcado nuevas sendas que cambian la dinámica que hasta el momento habían llevado a cabo las fuerzas políticas tradicionales. Existen patrones diferenciados en la forma en la que los diferentes electores participan de la campaña electoral y en la influencia que la misma tiene sobre ellos a la hora de tomar su decisión de voto; y aún más, cuál es el peso real que la campaña y los diferentes elementos que la definen tienen sobre la decisión del voto de los ciudadanos que han apoyado a las diferentes formaciones.

*Palabras clave: elecciones europeas, campañas electorales, partidos políticos, efectos campañas, determinantes del voto.*

**Abstract**

The European elections of May 2014, although considered by reference literature as second order elections, have opened important questions for the future of the Spanish political system and its configuration in subsequent elections of different level. Both the invasion force of a new political party, Podemos, and how it has used the media to carry its campaign, have set new paths and have changed the dynamics that have hitherto been out the traditional political forces. There are different patterns in the way that different voters participate in the election campaign and the influence that it has on them when making their decision to vote; and further, what is the current impact of the campaign and its various elements on the decision of the citizens who have supported different parties.

*Keywords: european elections, election campaigns, political parties, campaign effects, determinants of vote.*

---

**INTRODUCCIÓN**

Las elecciones europeas celebradas el 25 de mayo de 2014 han provocado una convulsión generalizada en el panorama político español, abriendo importantes incógnitas para el sistema de partidos que deberán ser despejadas en próximos comicios. Los resultados obtenidos empezaron a apuntalar algunos de los principios del cambio que avanzaron las elecciones de 2011: por un lado, una desafección y pérdida de confianza en los partidos tradicionales y, por otro, la irrupción con fuerza de nuevas formaciones emergentes, aglutinadoras de parte de ese desencanto no solo con los partidos tradicionales, sino también con los líderes políticos de los mismos, con los cambios en las políticas públicas y con el incumplimiento de los programas electorales (Lagares y Pereira, 2015). Todo ello ha tenido como consecuencia un cambio en ciernes del sistema de partidos español, sustentado en tres hechos que vienen a corroborar, en parte, las teorías del segundo orden (Reif y Schmitt, 1980)<sup>1</sup>. El primero de ellos es una notable ascensión del pluripartidismo: de seis partidos con representación parlamentaria en 2009 se ha pasado a diez formaciones en 2015. El segundo, la irrupción con fuerza de una nueva formación política, aprovechando la estructura de oportunidad que le brinda la circunscripción única para maximizar sus opciones de voto, Podemos (Lagares y Pereira, 2015). El tercer hecho destacable es un debilitamiento claro del bipartidismo dominante PP-PSOE, que habiendo reunido en las elecciones comprendidas entre 1994 y 2009 valores de concentración por encima del 75%, ve reducido ahora sus apoyos al 49,06% de los votos<sup>2</sup>.

- 
1. Los trabajos clásicos de Reif y Schmitt (1980) ponen de manifiesto cómo tradicionalmente las elecciones europeas han sido consideradas como elecciones de segundo orden; estableciéndose tres variables en torno a las cuales se explicaría la menor importancia que el elector les otorgaría: una menor participación, un peor resultado de las formaciones políticas en el Gobierno y mejores resultados en las formaciones políticas más pequeñas. En cualquier caso, y como se menciona en el texto, en este caso concreto, estas teorías deben ser tomadas con cierta cautela, puesto que si bien los niveles de participación han seguido en la línea marcada por este tipo de comicios hasta el momento, han sido un contexto clave para el surgimiento o crecimiento de nuevas formaciones políticas.
  2. Conviene resaltar que todas estas características de los resultados de las elecciones europeas de 2014 se obtienen con un nivel de participación, que desde 2004 está prácticamente estabilizado en torno al 45%, por lo que no es posible atribuir la caída electoral de PP y PSOE a un pico de abstención extraordinario.

Los resultados de estos comicios han abierto importantes incógnitas sobre los diferentes elementos del sistema, pero también han permitido avanzar cambios en la dinámica de voto de los ciudadanos y en la forma en la que los diferentes partidos políticos han gestionado el proceso electoral. Más concretamente la campaña, así como la influencia o efectos que esta haya podido tener sobre los diferentes votantes y sobre sus estrategias finales de apoyo a los distintos partidos, o sobre otras formas de participación (abstención, voto en blanco, voto nulo).

Desde las primeras menciones a los efectos que las campañas electorales tienen sobre los votantes a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta del siglo XX (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944; Campbell, Gurin y Miller, 1954) hasta la actualidad, son muchos los trabajos que han abordado el análisis de las campañas electorales y sus efectos sobre el voto en diferentes tipos de procesos. Desde el análisis de las influencias del efecto de reforzamiento de los *mass media* analizado por Klapper (1960) y más tarde por Finkel (1993), hasta la división conceptual del voto propuesta por Converse (1966), o los cambios que las preferencias de voto, moduladas durante la campaña electoral, pueden producir en los resultados electorales, Campbell (2001); el estudio de las relaciones entre las campañas y el comportamiento electoral ha tomado caminos bien diferenciados. Las interpretaciones de campaña electoral más contemporáneas se centran en los efectos que aquellas provocan, así como en las relaciones que establecen con otros elementos del sistema, como es el caso de los medios de comunicación. Así, las campañas electorales son entendidas como un complejo proceso comunicativo en el que se pide el voto para una determinada formación política. El elector debe decidir a quién otorgárselo, teniendo en cuenta que el voto es en esencia selectivo y que no admite matices, donde decir que sí a una opción política, implica decir no de manera instantánea, al resto de formaciones (Dua-tis, 2002: 282).

Pero no todas las campañas son iguales, y por tanto, “no afectan por igual a todos los individuos, estos tienen características diferentes y no reaccionan de la misma manera al esfuerzo electoral de los partidos” (García, 2013: 106). Por ello, en este trabajo se plantea un análisis de los efectos que la campaña electoral ha tenido sobre las decisiones de voto de los electores en un momento de incipiente cambio del sistema. Un cambio del que ya daban cuenta los resultados de las elecciones generales de 2011, que se precipitaron en los comicios europeos y que se han afianzado en gran medida, tras las recientes elecciones municipales, abriendo un escenario electoral de cara a las próximas generales, complejo y dinámico. Por todo ello, los resultados aquí presentados, intentarán aportar algo de luz sobre estas cuestiones, partiendo de preguntas como: *cuál ha sido el efecto de la campaña electoral sobre los votantes de las diferentes formaciones, o si dicho efecto ha sido mayor entre los votantes de los partidos tradicionales, como PP o PSOE, o entre los votantes de formaciones emergentes como Podemos.*

Para intentar responder a estos planteamientos, además de indagar en los trabajos previos, se llevará a cabo un análisis cuantitativo de cómo la campaña electoral de estas últimas elecciones europeas, y los elementos que la han vertebrado, han influido en los

votantes de los diferentes partidos. Trabajaremos, para ello, con un Estudio Demoscópico Postelectoral realizado en colaboración con el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (CADPEA) de la Universidad de Granada y el Equipo de Investigaciones Políticas (EIP) de la Universidad de Santiago de Compostela, los días inmediatamente posteriores a la celebración de estos comicios<sup>3</sup>.

## FUNCIONALIDAD, INFLUENCIA Y EFECTOS DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Las campañas electorales llevadas a cabo por los diferentes partidos tienen dos funciones fundamentales: la de publicidad y la de control. “Por un lado, publicitan a los candidatos e informan a los votantes sobre aquellos, y por otro, sirven como instrumento de control mutuo en la relación ciudadanos-políticos; doble utilidad [que] se produce sobre un objeto preciso: la información que en ellas se produce” (Martínez i Coma, 2008: 22). Además de la función de publicidad, se entiende que durante una campaña electoral también se persuade, se testa a los candidatos, se legitima el proceso y se permite al electorado adquirir información sobre los candidatos y los distintos programas políticos (García-Beaudoux *et al.*, 2007). En la actualidad, se llega a entender que una campaña electoral puede tener una función de control del ciudadano al político y a la inversa, *accountability*.

Precisamente por su importancia en la dinámica de los partidos políticos y como contexto para la modificación de las preferencias de los votantes, su estudio, enmarcado en el análisis del comportamiento electoral, ha girado en torno a su influencia y/o efectos directos e indirectos. En torno a las tres grandes escuelas clásicas —Columbia, Michigan y Rochester— ha proliferado desde los años cuarenta del pasado siglo XX un amplio número de estudios que han argumentado no solo en torno a los efectos que las campañas electorales generan, sino también sobre el mayor o menor impacto de dichos efectos.

Fue el trabajo de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet el que en 1944 sentó las bases no solo del análisis de los efectos de la campaña electoral, sino de los muchos trabajos posteriores que siguiendo su línea o que desde la crítica moderada han contribuido a enriquecer este ámbito de estudio. *The People's Choice* (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944) fue uno de los primeros estudios empíricos sobre la influencia de las campañas electorales hasta la aparición de los primeros trabajos de la Escuela de Columbia a principios de los años sesenta (Campbell *et al.*, 1960). Si nos centramos en cuál es la influencia y los efectos que las campañas electorales tienen sobre los ciudadanos, siguiendo la denominada Teoría Clásica representada, entre otros, por estos dos trabajos iniciales de las escuelas de Columbia

---

3. El estudio demoscópico mencionado posee un tamaño muestral de 1.800 entrevistas, bajo el supuesto más desfavorable de  $p=q$  y con un error asociado de  $\pm 2,31\%$ . El cuestionario fue administrado telefónicamente mediante el sistema CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing). Se trata de un estudio postelectoral en el sentido clásico y está estructurado en base a tres itinerarios fundamentales: las motivaciones de los votantes a candidatura, las motivaciones de los votantes en blanco y las motivaciones de los abstencionistas.

y Michigan, se ha señalado que las campañas electorales podían actuar de tres posibles maneras. La primera, como *refuerzo* de las preferencias políticas anteriores a la campaña electoral<sup>4</sup>. La segunda, como *activación*<sup>5</sup> del voto de los denominados electores indecisos. La tercera, como *conversión* de las preferencias de los electores<sup>6</sup>. Si bien ambos trabajos llegaron a una conclusión similar respecto a la concepción del votante (Martínez i Coma, 2008), considerando que los electores partían de unas predisposiciones que determinaban su voto, presentan ciertas diferencias. Mientras que en el caso de la Escuela de Columbia, estas estarían sustentadas en características socio demográficas; para los miembros de la Escuela de Michigan, estarían centradas en ciertos aspectos de carácter psicológico (Crespo, 2007, 2013; Martínez i Coma, 2008). Ambas investigaciones confluirían también en una de sus principales conclusiones, que el impacto de los efectos de las campañas electorales era moderado y que afectaba poco a los resultados obtenidos por los partidos políticos (García, 2013).

Desde la aparición de estos trabajos, han ido surgiendo nuevas investigaciones. Si bien en mayor o menor medida han seguido estas líneas de investigación, han matizando la influencia de dichos efectos, atribuyéndoles un mayor impacto (Popkin, 1991; Rosentone y Hansen, 1993; Holbrook, 1996; Shaw, 1999; Simon, 2002; Clinton y Lapinski, 2004; Holbrook y McClurg, 2005; Hillygus, 2005; Franz y Rideout, 2007 o McClurg y Holbrook, 2009). Aunque también criticándolos y proponiendo explicaciones completamente alternativas, como es el caso de los seguidores de la Escuela de Rochester (Downs, 1957). Estas últimas aportaciones, en la línea de la economía política, han apuntando, entre otras, a las cuestiones económicas como responsables de las decisiones electorales (Fiorina, 1981; Key, 1966).

Si bien ambas escuelas clásicas señalaron que las predisposiciones con las que un partido político cuenta antes de una campaña electoral son invariables, sí asumieron la existencia de ciertos efectos de esta última sobre la decisión final de voto. Teniendo en cuenta que una campaña electoral es un proceso en el que se intensifica la comunicación, para poder provocar efectos entre las decisiones de los electores, estos deben estar expuestos a la información. Es en esta línea donde se encuadra la denominada Teoría de la Exposición Selectiva, la cual pone límite a los estudios sobre la gran influencia que pueden tener los medios de comunicación sobre los electores (Klapper, 1960; Mutz y Martin, 2001; Stroud, 2008). Desde la misma se entiende que la exposición mediática puede ser selectiva, ya que los electores podrían evitar aquellas informaciones que cuestionasen sus creencias o acciones, por lo que solo tenderían a exhibirse a la información vinculada a sus preferencias iniciales (Festinger, 1957). Por tanto, en la gran “batalla comunicativa” que supone una campaña electoral, el ciudadano no solo participaría sino que se informaría bajo dichas

4. Lazarsfeld mantiene que dentro de los electores reforzados habría diferentes comportamientos: a) en primer lugar, los que quieren sentirse que haciendo lo que hacen “necesitan sentir que lo están haciendo bien”; b) los que se reafirman en sus opciones políticas; c) los que siendo reforzados con los mensajes, aprenden justo antes de ser persuadidos y finalmente, d) los *waiverers*, que serían aquellos votantes que empezaron con una tendencia en el voto, cambiaron a lo largo de la campaña, pero finalmente permanecieron en sus ideas originales.

5. También denominado como efecto de persuasión (Martínez i Coma, 2008).

6. A estos tres efectos clásicos, Martínez i Coma (2008) añade el efecto de *desactivación*, en clara relación a los electores que si bien inicialmente pensaban votar, tras la campaña electoral, deciden abstenerse.

premisas, evitando consumir informaciones que entrasen en conflicto con él mismo y con sus preferencias iniciales.

TABLA 1.  
EFECTOS DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

	<b>Actitud previa a la campaña</b>	<b>Conducta electoral</b>
Refuerzo	Voto a partido X / Abstención	Voto a partido X / Abstención
Activación	Abstención / No sabe	Voto a partido X
Desactivación	Voto a partido X / No sabe	Abstención / Abstención
Conversión	Voto a partido X	Voto a partido Y

Fuente: elaboración propia a partir de Anduiza y Bosch (2004), Fernández y Martínez (2011).

Si asumimos que las campañas electorales provocan efectos en la conducta de los electores, resulta fundamental poder determinar cuáles son dichos efectos (tabla 1). Teniendo presentes las investigaciones clásicas, así como anteriores investigaciones para el caso español sobre diferentes procesos electorales (Barreiro y Sánchez-Cuenca, 1998; Díez Nicolás y Semetko, 1999; Fernández Mellizo-Soto, 2001; Criado, 2008; Martínez i Coma 2008; Moreno Martínez, 2010; García Viñuela, 2013; Trujillo, 2013), cuatro son los posibles efectos de las campañas electorales sobre el voto. El primer efecto sería el de los ciudadanos *reforzados*, aquellos que harían lo mismo que iban a hacer antes de la campaña, actuando según la pre-determinación de una serie de condiciones previas. El segundo efecto atañe a los *activados*, aquellos electores que manifiestan su duda ante participar o no en un proceso electoral y tras la campaña electoral, participan. El tercero se refiere a los *desactivados*, aquellos que ante la duda de manifestar su participación en los comicios, tras la campaña deciden no hacerlo. Finalmente<sup>7</sup>, el cuarto efecto concierne a la *conversión*, que se produciría cuando un elector tiene una intención inicial, pero que tras la campaña expresa un comportamiento distinto.

## LOS VOTANTES Y LOS ELEMENTOS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, UNA VISIÓN DESCRIPTIVA

Como se ha expuesto en líneas precedentes, algunos autores han apuntado a los limitados efectos que tendría la campaña electoral y al hecho de que son las preferencias previas

7. En ocasiones, las campañas electorales consiguen no solo reforzar conductas preexistentes, sino que activan (o desactivan) conductas sobre aquellos ciudadanos que están indecisos y no saben si participarán o no en los procesos electorales, son a los que Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944) han denominado como *crystalizados*. En este caso, la principal consecuencia electoral recae sobre la participación, ya que se trata de si acuden o no a las urnas, a diferencia del refuerzo o la conversión, que sí aumenta o disminuye los resultados de las diferentes formaciones políticas.

de los votantes las que determinarían en gran medida su decisión final de voto. Una afirmación que en parte está relacionada con el momento en el que los votantes afirman tomar su decisión sobre cómo participar en unas elecciones. Como se puede observar en la tabla 2, un altísimo porcentaje de los electores en las pasadas elecciones europeas tomaron su decisión sobre a quién votar antes de la campaña electoral, siendo la media de votantes que lo decidieron durante la misma en torno al 25%. Atendiendo a la literatura de referencia, donde se alude a unos porcentajes medios de votantes que deciden durante la campaña de entorno a un 12-17%, estos porcentajes no son en el caso español nada desdeñables. Las únicas excepciones a este patrón general vendrían dadas por los votantes de Podemos, C's y Primavera Europea (PE), si bien entre ellos también podemos observar ciertas diferencias. Si en el caso de C's y PE los porcentajes respecto al momento de decisión del voto están muy igualados, sigue siendo mayor el porcentaje de votantes que tenían tomada su decisión antes de la campaña. En cambio, en el caso de Podemos, el patrón se invierte, siendo el porcentaje de votantes que decidieron antes de la campaña de solo un 35% (30 puntos porcentuales menos que en el caso de otros partidos). Por lo tanto, se puede asumir que en estas tres formaciones se ha concentrado un amplio número de votantes indecisos, para los cuales la campaña electoral ha podido tener una influencia ligeramente mayor que en otros supuestos.

TABLA 2.

PORCENTAJES DE VOTO A PARTIDOS SEGÚN EL MOMENTO DE DECISIÓN

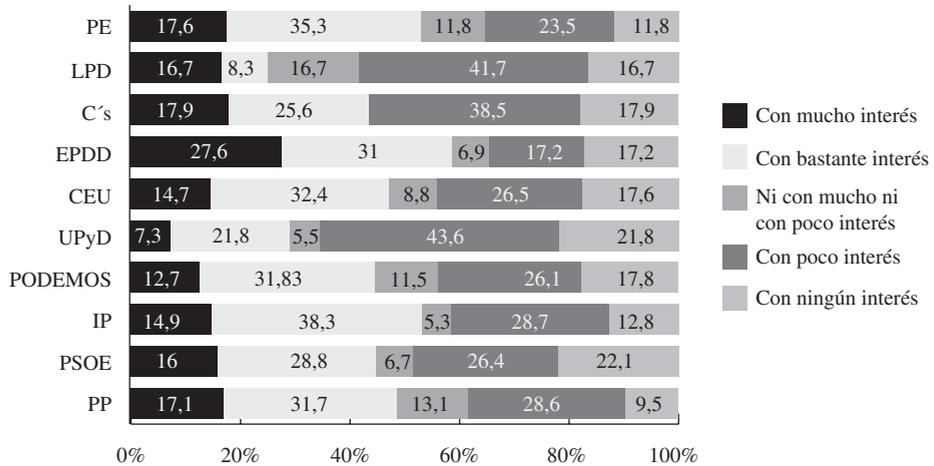
	PP	PSOE	IP	PODEMOS	UPyD	CEU	EPDD	C's	LPD	PE
Antes campaña	74,7	78,9	70,2	35	61,8	76,5	82,8	52,6	66,7	52,9
Durante campaña	25,2	21,1	29,8	64,9	38,2	23,6	17,2	47,3	33,4	47

Fuente: elaboración propia a partir de nuestro análisis.

Otro de los elementos que puede facilitar información sobre la relación que la campaña tiene sobre la decisión de los electores es el grado de interés con el que estos manifiestan haber seguido el proceso. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 1, independientemente del partido al que hagamos referencia, entre el 44% y el 59% de los votantes afirman haber seguido la campaña con mucho o bastante interés. Aunque fueron los votantes de Podemos y C's los que en mayor medida tomaron su decisión durante la campaña electoral, no son los que manifiestan haber seguido con mayor interés la misma, sino los votantes de las formaciones, EPDD e IP. En este sentido, algunos trabajos han apuntado al interés por la política en general como uno de los elementos que determinarían el interés por el seguimiento de la campaña electoral (López y Pallarès, 2009). Otros autores han vinculado este seguimiento a las expectativas políticas sobre la elección, de tal forma que un mayor interés por la campaña, tendría una mayor incidencia en la decisión de voto, pudiendo ser esta de movilización, desmovilización o de conversión (Norris, 2000; Gibson y Römmele, 2001).

GRÁFICO 1.

PERFIL DE LOS VOTANTES SEGÚN EL INTERÉS CON QUE SE HA SEGUIDO LA CAMPAÑA



Fuente: elaboración propia a partir de nuestro análisis.

Al hilo de estas afirmaciones, cabría preguntarse cuál ha sido el seguimiento que los votantes han realizado de la campaña. Por ello y de forma meramente descriptiva (puesto que más adelante se aportará un análisis multivariante sobre todas estas cuestiones), se presentan en la tabla 3 los elementos de la campaña de los cuales los ciudadanos realizaron un seguimiento, teniéndolos en cuenta a la hora de decidir su voto. Al respecto, podemos observar dos tendencias. Por un lado, aparecen elementos que han ejercido una escasísima influencia en la decisión electoral de los ciudadanos. Por otro lado, figuran elementos que han ejercido una influencia media o escasa sobre dicha decisión. Dentro del primer grupo nos encontraríamos, por orden de menor importancia: la asistencia a mítines y actos electorales (84,76%), los carteles electorales (82,93%), la intervención de los líderes en los programas de televisión (77,8%) y los debates electorales (73,65%). Dentro del segundo grupo estarían: la información de la radio (61,44%), el contenido del mensaje (60,57%), la información de los telediarios (58,66%), la información de Internet/redes sociales (53,28%) y la información de la prensa (52,45%)<sup>8</sup>.

La importancia que el consumo de información a través de los medios de comunicación puede ejercer sobre las posiciones de los votantes ha sido puesta de manifiesto por un amplio número de trabajos. Concretamente, Holbert, Benoit y McKinney (2002) expusieron cómo el seguimiento del debate electoral de las elecciones presidenciales americanas

8. Señalar que en el texto no se recogen los porcentajes negativos respecto de los datos recogidos en la tabla 3, donde por cuestiones de espacio solo se recogen las respuestas afirmativas.

del año 2000 modificó los factores de discriminación de los votantes entre los dos candidatos; de tal forma, que si antes del debate la ideología y la identificación partidista definían sus posiciones, tras aquel, fue el posicionamiento de los candidatos sobre los diferentes *issues* el elemento de discriminación. Así, como bien señala Benoit, esta afirmación “refuerza la idea de que la afiliación a un partido o la ideología pueden servir como atajo, una base para que los ciudadanos tengan una preferencia inicial de voto” (Benoit, 2007: 13).

TABLA 3.  
SEGUIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL

	PP	PSOE	IP	PODEMOS	UPyD	CEU	EPDD	C's	LPD	PE
La intervención de los líderes en los programas de televisión	27,1	27,3	13,8	47,4	35,2	23,5	17,2	12,8	8,3	5,9
Los debates electorales	29,6	29,6	14,9	33,8	30,9	20,6	31	20,5	25	17,6
La información de los telediarios	47,7	43,6	33	47,1	47,3	44,1	37,9	43,6	33,3	35,3
La información de la prensa	42,2	43,6	47,9	46,8	54,5	35,3	62,1	41	41,7	58,8
La información de la radio	37,2	35	34	36,5	41,8	41,2	37,9	41	33,3	41,2
La información de Internet/redes sociales	23,1	25,8	54,3	67,5	45,5	29,4	37,9	59	41,7	76,5
La asistencia a mítines y actos electorales	9	15,3	7,4	10,9	3,6	2,9	13,8			11,8
Los carteles	8,5	12,3	3,2	10,2	3,6	5,9	10,3		8,3	17,6
El contenido del mensaje (programa)	31,2	36,2	44,4	50,3	41,8	26,5	48,3	35,9	16,7	64,7

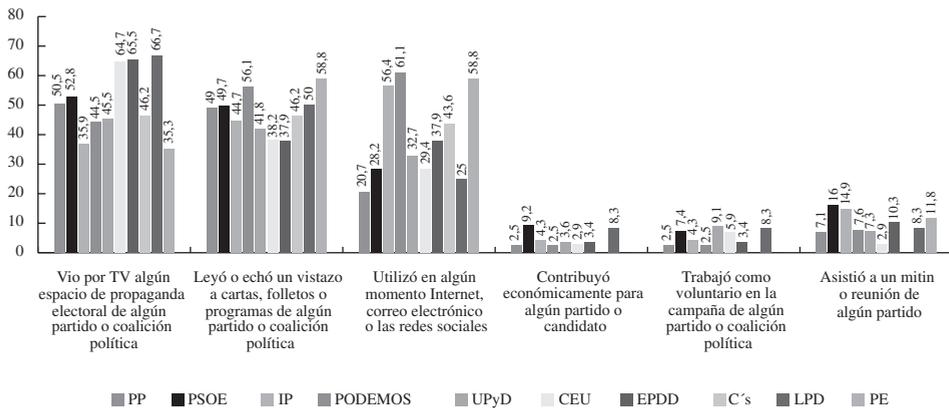
Fuente: elaboración propia a partir de nuestro análisis.

Si observamos la influencia de cada uno de estos elementos según los partidos políticos, nos encontramos con que es entre los votantes de Podemos en los que en mayor medida e independientemente de los elementos a los que hagamos referencia estas cuestiones han ejercido mayor influencia. Particularmente importante resulta la influencia de Internet y las redes sociales, el contenido del mensaje y la intervención de los líderes en los programas de TV. Es posible afirmar, por lo tanto, que han sido precisamente los votantes de Podemos, frente a los apoyos de los partidos tradicionales, los que mejor han conectado con las nuevas formas de hacer campaña, con los mensajes propios de la desafección y la crisis y con la influencia de los medios de comunicación tradicionales —especialmente la televisión— en la creación acelerada de liderazgos y de espacios electorales novedosos.

Pero llegados a este punto cabría preguntarse si, además de haber realizado un mayor o menor seguimiento de la campaña, los electores han participado en la misma, y sobre

todo, en qué medida lo han hecho. En base al siguiente gráfico es posible hablar claramente de dos patrones diferenciados. Por una parte se pueden observar bajos niveles de contacto o participación de los votantes en la campaña, en lo que podríamos denominar acciones con elevado nivel de implicación; es el caso de la contribución económica a algún partido político o candidato, el trabajo como voluntario en alguna campaña o la asistencia a mítines o reuniones de algún partido o formación. Por otra parte se observan mayores niveles de contacto o participación de los votantes en aquellas acciones que podríamos denominar de bajo nivel de implicación, como es el caso del visionado en televisión de espacios de propaganda electoral, la lectura de cartas, folletos o programas y/o la utilización de Internet, correo electrónico o redes sociales. Si bien en actividades de alta implicación estaríamos hablando de niveles medios de participación de en torno al 4-10% (4,58%, 5,42% y 9,58%), en el caso de las actividades de baja implicación estos niveles ascienden notablemente (50,76%, 47,24% y 39,38%).

GRÁFICO 2.

GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS VOTANTES EN LA CAMPAÑA<sup>9</sup>

Fuente: elaboración propia a partir de nuestro análisis.

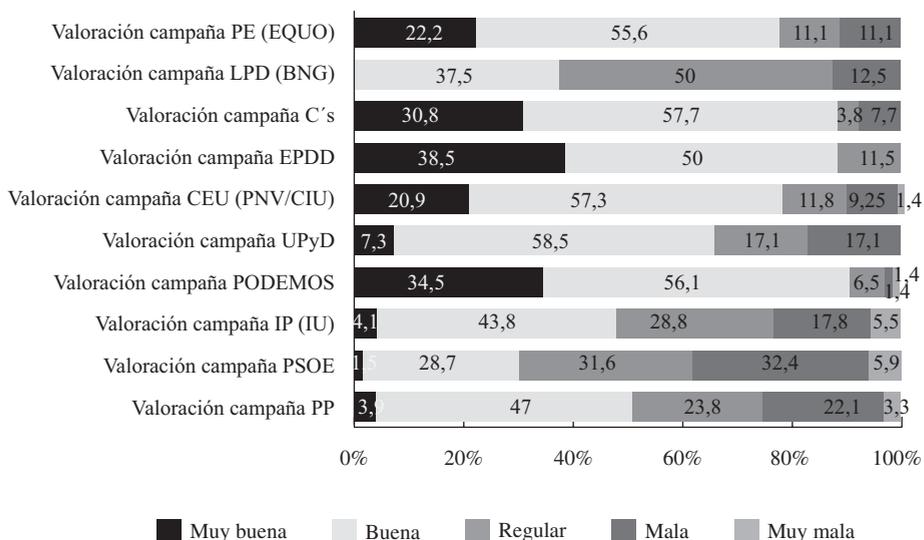
El seguimiento y la participación en la campaña electoral, junto a otros elementos, permiten a los electores hacerse una composición de lo que aquella ha sido y sobre todo de la valoración que la misma les merece. Así, en el gráfico 3 se muestran las valoraciones sobre las diferentes campañas de las diez formaciones que han obtenido representación parlamentaria. Como se puede observar, los más críticos son los votantes del PSOE (el 38,3% considera que la campaña ha sido mala o muy mala), los votantes del PP (el 25,4% mala o muy mala), los votantes de IP (23,3%) y los votantes de CIU (20,6%). Por otro

9. En este gráfico se han recogido únicamente los porcentajes afirmativos, no existen casos perdidos.

lado, los que se muestran más satisfechos con las campañas desarrolladas por los partidos a los que han apoyado finalmente son los votantes de Podemos (el 90,6% considera que la campaña ha sido buena o muy buena), los votantes de EPDD (88,5%) y los votantes de Ciudadanos (88,5%). Estos datos muestran claramente que los partidos tradicionales han cargado con la mayor parte del desgaste generado por el ambiente de crisis económica y política, mientras que Podemos es la formación que mejor ha conectado con una forma distinta de hacer política y de participar en ella.

GRÁFICO 3.

PERFIL DE LOS VOTANTES EN BASE A LA VALORACIÓN DE LAS CAMPAÑAS



Fuente: elaboración propia a partir de nuestro análisis.

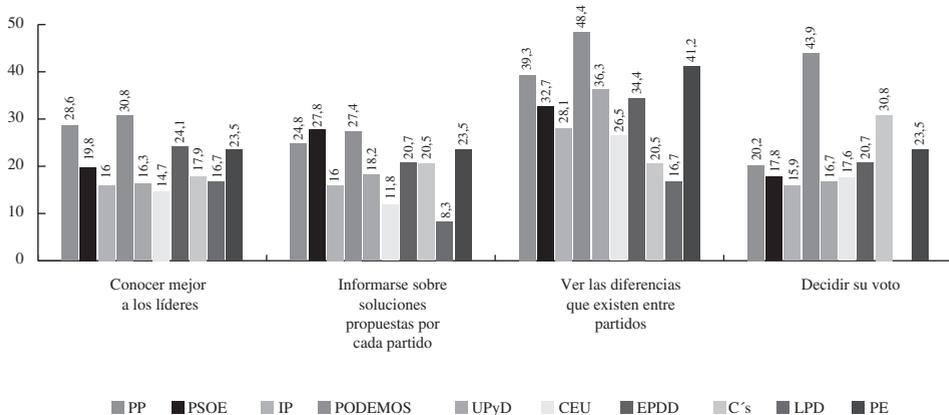
Llegados a este punto y para cerrar este análisis previo, queremos plantear cuál ha sido la influencia o utilidad que la campaña ha tenido para los votantes de las diferentes formaciones. El siguiente gráfico refleja que, en general e independientemente del partido al que hayan votado, la campaña ha influido poco o nada en la decisión final de voto tomada por los distintos electores (75,44% de los votantes, porcentaje medio). Ello vendría a confirmar que los votantes tendrían claramente decidido su voto antes del inicio de la campaña electoral (Holbrook, 1996), siendo esta únicamente un mecanismo de reforzamiento de sus preferencias previas. En cualquier caso, tal y como pusieron de manifiesto Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944), el hecho de que los votantes no modifiquen su conducta electoral no quiere decir que la campaña no les haya influido, sino que esta no lo ha hecho hasta el punto de modificar su comportamiento. Argumento que les sirve para aludir a la capacidad de reafirmación que la campaña puede tener sobre la conducta del votante,

resaltando en este sentido la efectividad de la propaganda electoral a la hora de consolidar al electorado y de evitar así la pérdida de votantes cercanos, pero no la de conseguir nuevas incorporaciones. De fondo, la cuestión de que en un escenario en el que son muchos los emisores de mensajes políticos, el refuerzo de los que tienen una postura cercana a una determinada opción política sirve para evitar que otra formación política los refuerce.

Los votantes de Podemos quedarían claramente fuera de la tendencia mencionada respecto de la utilidad de la campaña. En líneas generales, son los votantes de la nueva formación los que en mayor medida declaran haberse visto influidos por la campaña tanto a la hora de conocer mejor a los líderes, como a la hora de visualizar las diferencias entre partidos y decidir su voto. Sin duda, este dato concordaría no solo con la mediatización de gran parte de los actos de este partido y especialmente de su líder; sino y sobre todo, con el hecho de perfilarse como una de las principales formaciones en las que recalarían aquellos votantes desencantados con la forma de actuar de los denominados partidos tradicionales (Lagares y Pereira, 2015). Si ponemos en relación el seguimiento efectivo de la campaña con la influencia que esta ejerció en el proceso de decisión de voto, es evidente que el hecho diferencial en esta campaña ha sido la irrupción de Podemos, que además de ser el partido que ha catalizado mayor porcentaje de voto volatilizado de otros partidos, es el que gana identidad e influencia durante la campaña, representando gran parte de los posibles cambios que puedan haberse producido en la estructura de partidos.

GRÁFICO 4.

LA CAMPAÑA LE HA SERVIDO MUCHO O BASTANTE PARA...



Fuente: elaboración propia a partir de nuestro análisis.

Retomando el argumento sobre la capacidad de reforzamiento que podrían ejercer las campañas electorales, las ya mencionadas teorías de la exposición selectiva determinan que los ciudadanos al consumir información favorable a sus posturas preestablecidas no harían más que reforzarlas, por lo que las campañas electorales y los medios de comunicación

actuarían como agentes reforzadores, más que como agentes de cambio (Klapper, 1960). Así, los trabajos de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944) ponían de manifiesto que los ciudadanos que más leyeron y escucharon parte de la propaganda partidista de su opción también fueron los que más se resistieron a la conversión. Aquellos que estuvieron menos expuestos a la información durante la campaña fueron menos propensos a la conversión. En este sentido y en relación con la propaganda o publicidad electoral, trabajos como los de Kenny y McBurnett (1994), Shaw (1994) o Criado (2008) aluden a su eficacia sobre aquellos votantes menos comprometidos y con un menor interés por la política.

La activación, por lo tanto, se produciría a través de la persuasión que ejercerían los distintos actores y donde algunos votantes utilizarían la campaña electoral para poder informarse. Dicha información es ofrecida, entre otros, por medios de comunicación, partidos políticos y por otras personas con las que el elector se relaciona<sup>10</sup> y que pueden llegar a ser muy influyentes para incentivar el voto (Martínez i Coma, 2008). En este sentido, puesto que la activación no se produce de manera repentina, Lazarsfeld, Berelson y Gaudet aludieron a que durante la campaña electoral se producirían algunos efectos, como el de que al aumentar la propaganda política y electoral se aumentaría el interés por la misma. Es decir, cuanto más se intensifica la información, más atención se le presta a la misma, lo cual suele suceder cuanto más próxima es la elección, desapareciendo la incertidumbre, manifestándose las predisposiciones del elector y finalmente su elección de voto.

Si bien algunas de las cuestiones vistas en este análisis previo permiten esbozar algunas conclusiones sobre el efecto que la campaña electoral haya podido ejercer sobre la decisión final de voto de los electores en estos comicios europeos; nos gustaría ir un paso más allá, ofreciendo un análisis multivariante que recoja no solo la importancia de los elementos de la campaña electoral, sino también la importancia de los conocidos como elementos tradicionales del voto y las relaciones que se establecen no solo entre ellos, sino con la decisión final de voto. Veamos a continuación en detalle los resultados de este análisis.

## INFLUENCIA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL EN LA COMPOSICIÓN DEL VOTO

Con el fin de indagar en la influencia, en términos cuantitativos, que la campaña electoral habría tenido sobre el voto a los tres principales partidos, se decidió realizar el análisis mediante la técnica estadística de modelos de ecuaciones estructurales<sup>11</sup>. Justifica esta decisión la conveniencia y potencialidad de este tipo de técnicas a la hora de abordar las relaciones e interrelaciones existentes entre diferentes variables y de dar forma objetiva a

10. Puesto que los individuos están vinculados entre sí, podrían depender las acciones de unos de las acciones de otros (Fowler, 2003).

11. El planteamiento, especificación y ajuste de los modelos de ecuaciones estructurales se llevó a cabo en el programa AMOS 20, complemento del programa estadístico SPSS.

complejos constructos teóricos<sup>12</sup> (Soares y Rivera, 2012; Lagares y Pereira, 2013, 2015; Pereira, 2014).

Las variables que han sido tenidas en cuenta en el análisis del voto a los tres principales partidos, PP, PSOE y Podemos, como variables endógenas principales, han sido construidas a partir de la variable de expresión directa de voto, creándose para ello, tres variables dicotómicas o *dummy*<sup>13</sup>. Como variables exógenas se han considerado los elementos o aspectos de la campaña electoral a los que se ha hecho alusión en el apartado anterior: la valoración de cada una de las campañas electorales<sup>14</sup>, el grado de interés en el seguimiento de la campaña electoral<sup>15</sup>, el seguimiento que los votantes han realizado de la campaña<sup>16</sup>, el nivel de participación en la misma<sup>17</sup> y la utilidad que aquella ha tenido sobre la decisión final de voto<sup>18</sup>. Si bien no es un elemento tradicional de campaña, sí se ha tenido en cuenta la valoración de los líderes políticos, entendiéndose que la misma está notablemente influida por la propia campaña electoral<sup>19</sup>. Se han incluido variables endógenas secundarias, o lo que es lo mismo, relaciones de dependencia entre las variables que en un primer momento fueron consideradas como exógenas en el planteamiento inicial. La propia esencia de la técnica estadística empleada conduce directamente a la aparición de múltiples relaciones entre las variables incluidas en el análisis, enriqueciendo claramente el modelo propuesto (Lagares y Pereira, 2015; Pereira, 2012).

- 
12. Previamente a la especificación de los modelos se procedió al tratamiento de los valores perdidos, cuya estimación fue abordada mediante el método de regresión, teniendo en cuenta las relaciones existentes entre las variables incluidas en el modelo estructural propuesto; lo que sin duda incrementa notablemente la validez de los resultados, eliminando el posible ruido que estos valores pudieran introducir en el ajuste del modelo.
  13. La construcción de esta variable permite aislar a los votantes de este partido, donde se asume la existencia de la cualidad o acontecimiento, en este caso, voto al partido X en las recientes elecciones europeas, con el valor 1; y viceversa, la no existencia del acontecimiento, en este caso, votar a cualquier otra candidatura distinta del partido X, con el valor 0.
  14. Variable tipo Likert, con las siguientes cinco categorías: muy buena, buena, regular, mala o muy mala.
  15. Variable ordinal con las siguientes cinco categorías: con mucho interés, con bastante interés, ni con mucho ni con poco interés, con poco interés, con ningún interés.
  16. Esta variable o constructo latente recibe información de tres variables que a su vez, han sido construidas previamente a partir de las variables preexistentes en la matriz, relativas al seguimiento de los elementos de campaña. De esta forma, la variable *Propaganda* es una variable ordinal conformada con las variables, seguimiento de carteles, asistencia a mítines o reuniones y contenido del mensaje; la variable *Seguimiento líderes en medios*, construida con las variables, intervención de los líderes en TV y debates electorales; y la variable *Información política*, compuesta de las variables relativas al seguimiento de la información política en los distintos medios.
  17. La variable *Participación en la campaña* ha sido creada a partir de la batería de elementos de participación o implicación en la campaña.
  18. Esta variable ha sido definida, al igual que el seguimiento de la campaña, como un constructo latente formado a su vez de tres variables directamente observables en la matriz de datos y que hacen alusión al grado de utilidad que la campaña ha tenido para el votante: conocer mejor a los líderes, ver las diferencias entre partidos, informarse sobre las distintas propuestas (programas) y/o decidir el voto. Estas variables no eran excluyentes y las opciones de respuesta para cada una de ellas eran: mucho, bastante, poco o nada.
  19. En el caso de los modelos planteados para PP y PSOE se ha creado una variable latente que recoge la aportación de dos variables observables en cada caso, la valoración del líder nacional del partido y la valoración del cabeza de lista de cada formación en las elecciones europeas. En el caso del modelo planteado para Podemos, aunque hemos dado a la variable el mismo nombre que al constructo latente en los otros dos supuestos, esta es una variable observable que mide únicamente la valoración del líder de la formación y candidato a las elecciones europeas, Pablo Iglesias.

En el modelo planteado se podrá echar de menos la inclusión de algunos de los componentes tradicionales de voto. En otros trabajos sí se han analizado en detalle estos elementos (Lagares y Pereira, 2013; Barreiro y Jaráiz, 2013; Pereira, 2014; Jaráiz y Barreiro, 2015). Sin embargo, en esta ocasión se ha decidido omitir su presencia con el fin de focalizar la atención no solo en el grado de importancia que la campaña por sí sola genera sobre la composición de voto a un partido, que asumimos de antemano como limitado, sino también en la construcción metodológica de constructos que aludan a diferentes elementos de la campaña, recurriendo para ello al resumen de la dimensionalidad de los mismos y al planteamiento de relaciones de dependencia y mediación entre ellos, que permitan testar nuevos esquemas de análisis. Por ello y porque el objetivo era obtener comparabilidad, se ha planteado inicialmente el mismo modelo para los tres partidos. Como se podrá comprobar a continuación, los modelos finales son prácticamente iguales, salvo pequeñas diferencias que han sido resultado del ajuste final y que se refieren exclusivamente al planteamiento de algunas relaciones secundarias entre las variables. Se presentan, por tanto, en el *path diagram* únicamente aquellas variables y relaciones que resultaron significativas en la explicación del voto a los tres principales partidos, que incrementarán el nivel de la explicación y que mantuvieron las medias de ajuste.

Antes de entrar a comentar en detalle cada uno de los modelos planteados, se presentan en la tabla 4 las medidas de ajuste alcanzadas. Se recoge una medida de ajuste global, RMSEA<sup>20</sup>, y dos medidas incrementales de ajuste, NFI y CFI<sup>21</sup>. En base a los resultados alcanzados en los tres casos estaríamos hablando de un buen ajuste del modelo, puesto que los valores alcanzados para los tres índices mencionados se encuentran dentro de los intervalos definidos en la literatura de referencia para cada uno de ellos (Byrne, 2009; Kaplan, 2009; Kline, 2011).

TABLA 4.  
MEDIDAS DE AJUSTE DE LOS MODELOS DE VOTO ESPECIFICADOS

	NFI	CFI	RMSEA
Modelo de voto al PP	0,974	0,981	0,040 (p=0,999)
Modelo de voto al PSOE	0,975	0,984	0,031 (p=1,000)
Modelo de voto a Podemos	0,986	0,994	0,020 (p=1,000)

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el esquema planteado para la explicación de voto al PP, y tal y como se podrá observar en los modelos ofrecidos para las otras dos formaciones, se

20. Los valores de referencia para el índice RMSEA son los siguientes:

- RMSEA "bueno":  $0 \leq RMSEA \leq 0.05$  con  $0.10 < p \leq 1.00$ .
- RMSEA "aceptable":  $0.05 \leq RMSEA \leq 0.08$  con  $0.05 < p \leq 0.10$ .

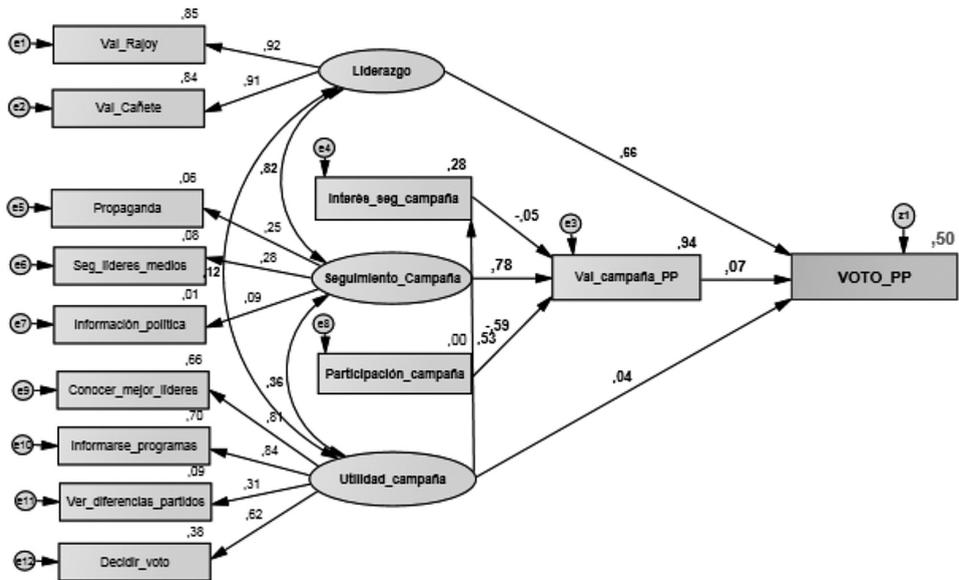
21. Los valores de referencia para los índices de ajuste global NFI y CFI son los siguientes:

- NFI "bueno":  $0.95 \leq NFI \leq 1.00$  y NFI "aceptable":  $0.90 \leq NFI \leq 0.95$
- CFI "bueno":  $0.97 \leq CFI \leq 1.00$  y CFI "aceptable":  $0.95 \leq CFI \leq 0.97$

presentan claramente tres grupos de variables. Un primer grupo está formado por las variables que permiten construir la variable latente *liderazgo*. Un segundo grupo aparece integrado por las variables *interés con el que ha seguido la campaña*, *nivel o grado de participación en la campaña* y el constructo latente *seguimiento de la campaña*. Finalmente, encontramos un tercer grupo formado por la variable latente *utilidad que ha tenido la campaña*. Todas ellas son variables independientes que establecen una relación directa, en el caso del primer y tercer grupo, o indirecta, en el caso del segundo, con la variable dependiente. En el caso del segundo grupo se ha decidido plantear para la variable *valoración de la campaña* un rol de mediación, pues el efecto sobre el voto de los elementos que componen la campaña y de su seguimiento por parte de los votantes tenía una clara relación con la valoración de la misma. En cambio, entendemos que la *utilidad de la campaña* debía mantener una relación más íntima y directa con la construcción de voto.

ESQUEMA 1.

SEM DE LOS EFECTOS DE LOS ELEMENTOS DE CAMPAÑA SOBRE EL VOTO AL PP EN LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2014



Fuente: elaboración propia.

En el modelo planteado para el voto al PP el porcentaje de explicación es de un 50% ( $R^2=0,505$ ) respecto de la variabilidad en la composición del voto a dicho partido, lo que deja abierto el modelo a la inclusión de nuevas variables que pudieran conseguir un mayor nivel de explicación. El mayor aporte explicativo es el procedente del constructo relativo

al liderazgo (0,66); un liderazgo en cuya construcción, ambos líderes, nacional y europeo, pesan prácticamente lo mismo. Los elementos relativos a la campaña electoral tienen un efecto indirecto residual sobre el voto a este partido, si bien en su conjunto, ayudan a explicar en un 94% la valoración de la campaña realizada por aquel. Por último, la utilidad de la campaña tiene para la explicación de voto un efecto menor (0,04).

Resulta interesante observar el peso que sobre la valoración de la campaña ejercen las diferentes variables, asumiéndose en base al esquema y a la tabla de efectos (tabla 5), que si bien el seguimiento de la campaña ha tenido un importantísimo efecto sobre la valoración de la misma (siendo además de carácter positivo), el efecto de la participación de la campaña y del interés con el que se ha seguido la misma, es en sentido negativo, siendo superior el peso en el primer caso. Podemos afirmar por ello que los votantes que han respaldado al PP han fundamentado su construcción de la valoración de la campaña en un seguimiento de bajo impacto, y que la campaña electoral en su conjunto ha tenido un efecto muy exiguo sobre su construcción de voto. La capacidad explicativa del liderazgo viene dada en esta ocasión por la disminución del voto al PP. Dicho en pocas palabras, los que se quedan a votar al PP en estas elecciones europeas son aquellos que están identificados con el liderazgo y por lo tanto, ni la valoración de Mariano Rajoy ni la de Miguel Arias Cañete constituyen un problema para votar a este partido.

TABLA 5.  
EFECTOS DEL MODELO AJUSTADO PARA VOTANTES DEL PP EFECTOS TOTALES ESTANDARIZADOS

	Utilidad campaña	Seg. campaña	Liderazgo	Particip. campaña	Interés seg. campaña	Val. campaña PP
Interés seguimiento campaña	<b>,534</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Valoración campaña PP	<b>-,027</b>	,776	,000	<b>-,591</b>	<b>-,050</b>	,000
Valoración M. Arias Cañete	,000	,000	<b>,914</b>	,000	,000	,000
Valoración M. Rajoy	,000	,000	<b>,921</b>	,000	,000	,000
Decidir voto	<b>,618</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Ver diferencias partidos	<b>,308</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Informarse programas	<b>,839</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Conocer mejor líderes	<b>,815</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Información política	,000	<b>,093</b>	,000	,000	,000	,000
Seguimiento líderes medios	,000	<b>,278</b>	,000	,000	,000	,000
Propaganda	,000	<b>,250</b>	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PP</b>	<b>,035</b>	<b>,051</b>	<b>,661</b>	<b>-,039</b>	<b>-,003</b>	<b>,066</b>
<b>Efectos directos estandarizados</b>						
Interés seguimiento campaña	<b>,534</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Valoración campaña PP	,000	<b>,776</b>	,000	<b>-,591</b>	<b>-,050</b>	,000

TABLA 5.

EFECTOS DEL MODELO AJUSTADO PARA VOTANTES DEL PP EFECTOS TOTALES ESTANDARIZADOS (CONT.)

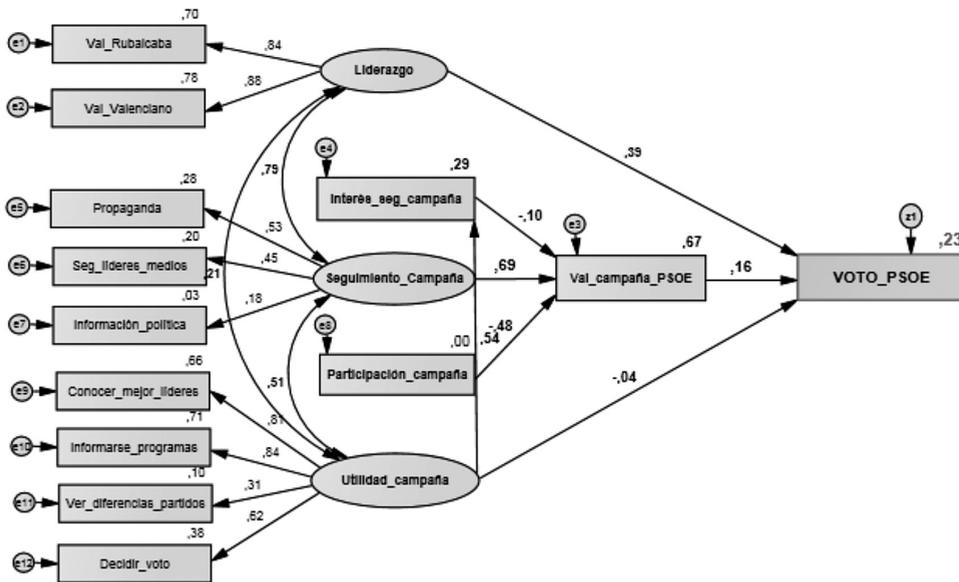
	Utilidad campaña	Seg. campaña	Liderazgo	Particip. campaña	Interés seg. campaña	Val. campaña PP
<b>Efectos directos estandarizados</b>						
Valoración M. Arias Cañete	,000	,000	,914	,000	,000	,000
Valoración M. Rajoy	,000	,000	,921	,000	,000	,000
Decidir voto	,618	,000	,000	,000	,000	,000
Ver diferencias partidos	,308	,000	,000	,000	,000	,000
Informarse programas	,839	,000	,000	,000	,000	,000
Conocer mejor líderes	,815	,000	,000	,000	,000	,000
Información política	,000	,093	,000	,000	,000	,000
Seguimiento líderes medios	,000	,278	,000	,000	,000	,000
Propaganda	,000	,250	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PP</b>	<b>,036</b>	<b>,000</b>	<b>,661</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,066</b>
<b>Efectos indirectos estandarizados</b>						
Valoración campaña PP	-,027	,000	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PP</b>	<b>-,002</b>	<b>,051</b>	<b>,000</b>	<b>-,039</b>	<b>-,003</b>	<b>,000</b>

Fuente: elaboración propia.

El porcentaje de explicación que se consigue con el planteamiento del modelo para el PSOE es notablemente inferior al obtenido en el caso anterior, 23% ( $R^2=0,230$ ). Lo cual es fiel reflejo del limitado poder explicativo de los elementos de campaña por sí solos. De nuevo, es el liderazgo la variable que transmite un mayor peso explicativo, si bien en comparación al modelo anterior, con un peso notablemente inferior (0,350). Sin embargo, los elementos relativos a la campaña electoral juegan en este caso un papel de cierta importancia, con un efecto indirecto sobre la variable dependiente de prácticamente el doble, respecto al modelo planteado para la formación popular. En su conjunto, estos elementos permiten explicar en un 67% la valoración de la campaña realizada por este partido. La utilidad de la campaña tiene, en este caso, un efecto menor sobre el voto y un impacto negativo sobre el mismo. Se suscribe para la explicación de la valoración de la campaña del PSOE lo mencionado en líneas anteriores, con apenas ligeras diferencias respecto al peso de cada variable (ver tabla 6). Comprobamos de nuevo que los votantes que han respaldado al Partido Socialista han fundamentado, al igual que en el caso del voto al PP, su construcción de la valoración de la campaña en un seguimiento de bajo impacto. No obstante, en este caso, la campaña electoral en su conjunto ha tenido un efecto de relativa importancia sobre su construcción de voto.

ESQUEMA 2.

SEM DE LOS EFECTOS DE LOS ELEMENTOS DE CAMPAÑA SOBRE EL VOTO AL PSOE EN LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2014



Fuente: elaboración propia.

Por último, se presenta el *path diagram* del modelo ajustado para la nueva formación Podemos. El porcentaje de explicación que se consigue es de un 20% ( $R^2 = 0,199$ ) respecto de la variabilidad de la composición de voto a este partido, valor muy similar al obtenido para el caso del voto al PSOE. Como se mencionó anteriormente, este modelo presenta algunas diferencias respecto de los dos modelos ajustados para PP y PSOE. Como se puede observar, de nuevo el liderazgo es una de las variables que ejerce un mayor peso explicativo sobre la variable dependiente, con un valor muy similar al que presentaba en el caso del PSOE; si bien en este caso además del efecto directo (0,342), la variable ejerce un fuerte efecto indirecto sobre el voto a través de la mediación de la valoración de la campaña de esta formación. Una variable cuyo porcentaje de explicación es muy similar al obtenido en el caso del modelo ajustado para el Partido Socialista, pero que en este caso se nutre del efecto positivo tanto de la participación en la campaña como de la utilidad que la misma ha tenido para estos votantes. Una utilidad que a su vez se convierte en la segunda variable en importancia para la explicación del comportamiento de voto a esta formación indirectamente a través de la mediación de la valoración de la campaña electoral (0,184) y directamente a través de uno de los elementos que la componen (0,160). Ello está en clara relación con algunas de las afirmaciones que fueron realizadas en el análisis descriptivo de este artículo, en referencia a la importancia que la campaña electoral había

tenido a la hora de decidir el voto a las denominadas como formaciones emergentes, entre las cuales, Podemos es el máximo exponente.

TABLA 6.

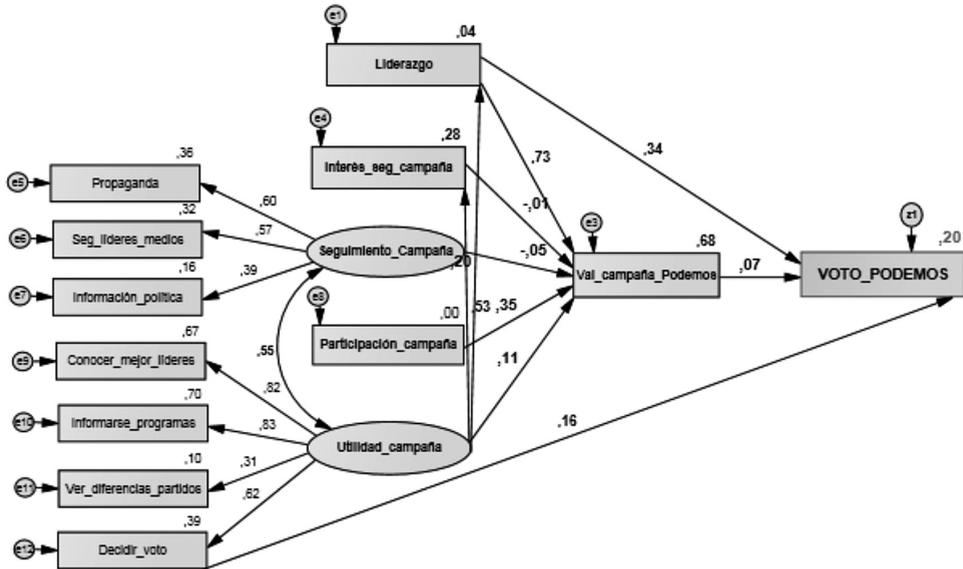
EFECTOS DEL MODELO AJUSTADO PARA VOTANTES DEL PSOE

	Efectos totales estandarizados					
	Utilidad campaña	Seg. campaña	Liderazgo	Particip. campaña	Interés seg. campaña	Val. campaña PSOE
Interés seguimiento campaña	,536	,000	,000	,000	,000	,000
Valoración campaña PSOE	-,052	,686	,000	-,478	-,096	,000
Valoración E. Valenciano	,000	,000	,884	,000	,000	,000
Valoración A. Pérez Rubalcaba	,000	,000	,836	,000	,000	,000
Decidir voto	,619	,000	,000	,000	,000	,000
Ver diferencias partidos	,312	,000	,000	,000	,000	,000
Informarse programas	,841	,000	,000	,000	,000	,000
Conocer mejor líderes	,812	,000	,000	,000	,000	,000
Información política	,000	,184	,000	,000	,000	,000
Seguimiento líderes medios	,000	,446	,000	,000	,000	,000
Propaganda	,000	,527	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PSOE</b>	<b>-,043</b>	<b>,108</b>	<b>,386</b>	<b>-,075</b>	<b>-,015</b>	<b>,157</b>
<b>Efectos directos estandarizados</b>						
Interés seguimiento campaña	,536	,000	,000	,000	,000	,000
Valoración campaña PSOE	,000	,686	,000	-,478	-,096	,000
Valoración E. Valenciano	,000	,000	,884	,000	,000	,000
Valoración A. Pérez Rubalcaba	,000	,000	,836	,000	,000	,000
Decidir voto	,619	,000	,000	,000	,000	,000
Ver diferencias partidos	,312	,000	,000	,000	,000	,000
Informarse programas	,841	,000	,000	,000	,000	,000
Conocer mejor líderes	,812	,000	,000	,000	,000	,000
Información política	,000	,184	,000	,000	,000	,000
Seguimiento líderes medios	,000	,446	,000	,000	,000	,000
Propaganda	,000	,527	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PSOE</b>	<b>-,035</b>	<b>,000</b>	<b>,386</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,157</b>
<b>Efectos indirectos estandarizados</b>						
Valoración campaña PSOE	-,052	,000	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PSOE</b>	<b>-,008</b>	<b>,108</b>	<b>,000</b>	<b>-,075</b>	<b>-,015</b>	<b>,000</b>

Fuente: elaboración propia.

ESQUEMA 3.

SEM DE LOS EFECTOS DE LOS ELEMENTOS DE CAMPAÑA SOBRE EL VOTO A PODEMOS EN LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2014



Fuente: elaboración propia.

TABLA 7.  
EFECTOS DEL MODELO AJUSTADO PARA VOTANTES DE PODEMOS

Efectos totales estandarizados							
	Seg. campaña	Utilidad campaña	Liderazgo	Particip. campaña	Interés seg. campaña	Val. campaña Podemos	Decidir voto
Liderazgo	,000	<b>,198</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Interés seguimiento campaña	,000	<b>,532</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Valoración campaña Podemos	<b>-,048</b>	<b>,244</b>	<b>,725</b>	<b>,353</b>	<b>-,011</b>	,000	,000
Decidir voto	,000	<b>,621</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Ver diferencias partidos	,000	<b>,310</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Informarse programas	,000	<b>,834</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Conocer mejor líderes	,000	<b>,819</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Información política	<b>,394</b>	,000	,000	,000	,000	,000	,000
Seguimiento líderes medios	<b>,566</b>	,000	,000	,000	,000	,000	,000
Propaganda	<b>,600</b>	,000	,000	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PODEMOS</b>	<b>-,003</b>	<b>,184</b>	<b>,393</b>	<b>,025</b>	<b>-,001</b>	<b>,071</b>	<b>,160</b>

TABLA 7.

EFECTOS DEL MODELO AJUSTADO PARA VOTANTES DE PODEMOS (CONT.)

	Efectos totales estandarizados						
	Seg. campaña	Utilidad campaña	Liderazgo	Particip. campaña	Interés seg. campaña	Val. campaña Podemos	Decidir voto
<b>Efectos directos estandarizados</b>							
Liderazgo	,000	<b>,198</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Interés seguimiento campaña	,000	<b>,532</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Valoración campaña Podemos	<b>-,048</b>	<b>,106</b>	<b>,725</b>	<b>,353</b>	<b>-,011</b>	,000	,000
Decidir voto	,000	<b>,621</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Ver diferencias partidos	,000	<b>,310</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Informarse programas	,000	<b>,834</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Conocer mejor líderes	,000	<b>,819</b>	,000	,000	,000	,000	,000
Información política	<b>,394</b>	,000	,000	,000	,000	,000	,000
Seguimiento líderes medios	<b>,566</b>	,000	,000	,000	,000	,000	,000
Propaganda	<b>,600</b>	,000	,000	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PODEMOS</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,342</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,071</b>	<b>,160</b>
<b>Efectos indirectos estandarizados</b>							
Valoración campaña Podemos	,000	,138	,000	,000	,000	,000	,000
<b>Voto PODEMOS</b>	<b>-,003</b>	<b>,184</b>	<b>,051</b>	<b>,025</b>	<b>-,001</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>

Fuente: elaboración propia.

El análisis comparado de los tres modelos planteados permite hacer algunas consideraciones de carácter general sobre la influencia e impacto de los elementos de la campaña sobre el voto a los tres principales partidos con representación y sobre la importancia de los mismos en función del contexto. La primera de ellas es que la campaña electoral no afecta a todos los votantes por igual y por ello, tanto su efecto global como el de los elementos que la componen, parecen haber ejercido un peso muy residual entre las formaciones o partidos tradicionales como PP y PSOE a la hora de la decisión de voto de sus electores, frente al mayor peso y explicación que sí habría tenido entre los votantes de formaciones emergentes como Podemos. En segunda instancia, y como consecuencia, los votantes de este último partido son tanto los que mayor utilidad han encontrado en la campaña como los más afectados por la misma en su decisión electoral. Como tercer corolario, la decisión de voto de los mismos estaría además fundamentada, frente a la expresada por los votantes de las otras dos formaciones, en un mayor seguimiento de la campaña, especialmente a través de la presencia de los líderes en televisión. En cuarto lugar, y por derivación, extraemos que en ausencia de otros elementos tradicionales de explicación del

voto, el liderazgo cuenta, si bien con un peso muy diferenciado en función de los partidos a los que hagamos referencia. Finalmente, encontramos que cuando son los votantes más identificados los que más fidelizan su voto, la campaña y los elementos que la definen adquieren un valor global muy limitado; debido a que estos votantes tienen su decisión de voto tomada de antemano y, por tanto, son elementos como la simpatía o la ideología los que estarían ejerciendo como base para la formación de sus preferencias.

## CONCLUSIONES

En líneas generales, podemos afirmar que las últimas campañas electorales europeas han tenido una influencia residual sobre el conjunto del electorado español, con la excepción de Podemos, para cuyos votantes —de los cuales la mayoría tomó su decisión durante la campaña— la influencia de la campaña ha sido mayor que para el resto de votantes. En este sentido, se pueden apreciar dos patrones: el primero marcado por los votantes de partidos o coaliciones que podríamos denominar tradicionales, entre los cuales solo entre un 21-29% decidieron durante la campaña electoral; y otro, que representarían los votantes de partidos o coaliciones con menor trayectoria vital, donde dichos porcentajes se elevan hasta el 64,9% en el caso de Podemos, pasando por el 47,3% de C's o el 47% de PE.

Señalar también la escasa o moderada participación e implicación de los votantes en torno a las campañas electorales. Como se expuso en este análisis, se pueden apreciar unos bajos niveles de participación de los votantes respecto a aquellas actividades consideradas como de “alta implicación” (contribuciones económicas a candidatos, trabajo como voluntarios en partidos, asistencia a mítines o reuniones de partidos) y unos niveles ligeramente mayores de participación en aquellas actividades de “baja implicación” (visionado en televisión de espacios de propaganda electoral, la lectura de cartas, folletos o programas y/o la utilización de Internet, correo electrónico o redes sociales). Derivado de lo cual se desvela que las primeras tienen una escasa influencia sobre la decisión del voto y que las segundas ejercen una influencia media, reflejo del poder que los medios de comunicación tienen para la construcción de las opiniones de carácter político. En línea con este último argumento, esta campaña ha puesto de manifiesto, ejemplificado en el caso de Podemos, el ejercicio y control de las campañas realizadas mediante el uso modernizado de la televisión y de los medios tradicionales de comunicación. El electorado de este partido también fue el que mejor conectó con las campañas electorales (recordemos en este sentido su nivel de implicación y valoración de la campaña).

Los modelos de explicación del voto planteados nos permiten afirmar que si bien la valoración de las campañas electorales y de los elementos de campaña no son los principales elementos explicativos del voto a los partidos, sí pueden perfilarse como elementos de interés. Dicho interés se intensifica cuando el resto de elementos permanecen aislados y se producen situaciones de contexto convulsas que incrementan el flujo de votantes indecisos y volátiles que pueden ser potencialmente persuadidos por formaciones emergentes.

Quedan sobre la mesa algunos interrogantes que deberán ser contestados en próximos trabajos. Estos permitirán testar, como ya se ha hecho en trabajos anteriores para otros componentes del voto, nuevas construcciones metodológicas y planteamientos de análisis para los elementos de la campaña electoral y la influencia que estos tienen sobre la decisión de voto a los diferentes partidos políticos.

### Referencias

- Anduiza, Eva y Agustín, Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Barreiro, Xosé L. y Érika Jaráiz. 2013. “Cuando los líderes no ayudan: crisis de liderazgo en las elecciones gallegas”. Sevilla: XI Congreso AECPA. Área IV.
- Benoit, William L. 2007. *Communication in political campaigns*. New York: Peter Lang.
- Bernecker, Walther L. y Günther Haihold. 2007. *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid: Editorial Iberoamericana.
- Bollen, Kenneth A. 1989. *Structural equations with latent variables*. US: Wiley.
- Byrne, Barbara M. 2009. *Structural Equation Modeling with AMOS. Basic Concepts, Applications and Programming* (2<sup>nd</sup> Edition). New York: Taylor & Francis Group.
- Calle de la, Luis, Álvaro Martínez y Lluís Orriols. 2010. “Voting without ideology. Evidence from Spain (1997-2008)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 129: 107-129.
- Campbell, James E. 2000. *The American campaign: U.S. presidential campaigns and the national vote*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin y Warren Miller. 1954. *The voter decides*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren Miller y Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: John Wiley.
- Clinton, Joshua y John Lapinski, J. 2004. “Targeted advertising and voter turnout: an experimental study of the 2000 Presidential election”, *Journal of Politics*, 66: 69-96.
- Converse, Philip E. 1966. “The concept of normal vote”, en Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y Donald Stokes (eds.), *Elections and the political order*. New York: John Wiley.
- Crespo, Ismael. 2007. “Las campañas electorales y sus efectos en la orientación del voto”, *Revista de Derecho Electoral*, 0: 6-10.
- Crespo, Ismael (dir.). 2013. *Partidos, medios y electores en procesos de cambio. Las elecciones generales españolas de 2011*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Criado, Henar. 2008. “The effects of party mobilization strategies on the vote: The PSOE and the PP in the 1996 Spanish election”, *European Journal of Political Research*, 47: 80-100.

- Dalton, Russell J. 2007. *The good citizen. How a younger generation is reshaping American politics*. Washington DC: CQ Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper y Row.
- Duatis, Sebastián. 2002. “Los carteles de la democracia”, en Lluís J. Navarro-Miralles y Sebastián Duatis (eds.), *Els cartells de la democràcia 1976-2000. El fons de cartells polítics de l'hemeroteca Caixa Tarragona*. Tarragona: Fundació Caixa Tarragona.
- Fernández-Albertos, José y Ferrán Martínez i Coma. 2011. “Los efectos de la campaña en las elecciones de 2008”, en José R. Montero e Ignacio Lago (ed.), *Elecciones generales 2008*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Festinger, Leon. 1957. *A theory of cognitive dissonance*. Standford: Standford University Press.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Franz, Michael y Travis Rideout 2007. “Does political advertising persuade?”, *Political Behavior*, 29: 465-491.
- García-Beaudoux, Virginia, Orlando D’Adamo y Gabriel Slavinsky. 2007. *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*. Barcelona: Gedisa.
- García, Enrique. 2013. “Los efectos de la campaña para las elecciones generales españolas de 2011”, *Cuadernos Económicos de ICE*, 85: 105-122.
- Gibson, Rachel y Andrea Römmle. 2001. “Changing Campaign Communication. A party-centered theory of professionalized campaign”, *Harvard International Journal of Press/Politics*, 6:31-43.
- Hillygus, Sunshine. 2005. “Campaign effects and the dynamics of turnout intention in election 2000”, *Journal of Politics*, 67: 50-68.
- Holbert, Robert L., William Benoit y Mitchells McKinney. 2002. *The role of debate viewing in establishing “enlightened preference” in the 2000 presidential election*. Seoul: ICA.
- Holbrook, Thomas M. 1996. *Do Campaigns Matter?* Londres: Sage Publications.
- Holbrook, Thomas M. y Scott McClurg. 2005. “The mobilization of core supporters: campaigns, turnout and electoral competition in US presidential elections”, *American Journal of Political Science*, 49, 689-703.
- Jaráiz, Erika y Xosé L. Barreiro. 2015. “El perfil de los votantes y los componentes del voto en las Elecciones al Parlamento Europeo 2014”. San Sebastián: XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración.
- Kaplan, David. 2009. *Structural equation modeling: foundations and extensions* (2nd Edition). Thousand Oaks: Sage.
- Kenny, Christopher y Michael McBurnett. 1994. “An individual level multiequation model of expenditure effects in contested House elections”, *American Political Science Review*, 88: 699-707.

- Key, Valdimer O. 1966. *The responsible electorate: rationality in presidential voting 1936-1960*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Klapper, Joseph T. 1960. *The effects of mass communication: an analysis of research on the effectiveness and limitations of mass media in influencing the opinions, values and behavior of their audiences*. Glencoe, IL: Free Press.
- Kline, Rex B. 2011. *Principles and practice of Structural Equation Modeling* (3rd ed) Nueva York: The Guilford Press.
- Lagares, Nieves y María Pereira. 2013. “Los componentes del voto en las elecciones gallegas”. Sevilla: XI Congreso AECPA. Área IV.
- Lagares, Nieves y María Pereira. 2015. “De movimiento a partido: el caso de Podemos”. San Sebastián, XII Congreso AECPA.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson y Hazel Gaudet. 1944 (1968). *The People's Choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign* (3rd ed.). New York: Columbia University Press.
- López, Lucía y Francisco Pallarès. 2009. “Percepcions i efectes de la campanya. Els ciutadans i la campanya electoral”, en Jordi Pericot y Arantxa Capdevila (eds.), *L'espectre del tripartit. Comunicació Política i Comportament Electoral a les Eleccions Catalanes del 2006*. Girona: Documenta Universitària.
- McClurg, Scott y Thomas Holbrook. 2009. “Living in a battleground: presidential campaigns and fundamental predictors of vote choice”, *Political Research Quarterly*, 62: 495-506.
- Martínez i Coma, Fernando. 2008. *¿Por qué importan las campañas electorales?* Madrid: CIS.
- Mutz, Diana C. y Martin, Paul S. 2001. “Facilitating Communication across lines of political difference: the role of mass media”, *American Political Science Review*, 95 (1): 97-114.
- Norris, Pippa. 2000. *A virtuous circle? Political Communications in post-industrial democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, María. 2014. “Las campañas electorales en Galicia en las elecciones generales de 2011 y en las elecciones autonómicas de 2012”. Santiago de Compostela: III Congreso Internacional de Comunicación Política y Estrategias de Campaña.
- Popkin, Samuel. 1991. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt. 1980. “Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results”, *European Journal of Political Research*, 8: 3-44.
- Rosentone, Steven y John Hansen. 1993. *Mobilization, participation and democracy in America*. New York: Macmillan.
- Simon, Adam. 2002. *The winning message: candidate behavior, campaign discourse and democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Shaw, Daron. 1999. “The methods behind the madness: Presidential Electoral College strategies”, *Journal of Politics*, 61: 893-913.

- Soares, Patricio y José M. Rivera. 2012. “¿Qué valoran los electores persuadibles en la decisión de votar?”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 11 (1): 39-62.
- Stroud, Natalie J. 2008. “Media use and political predispositions: revisiting the concept of selective exposure”, *Polit Behav*, 30: 341-366.
- Trujillo, José M. 2013. “Los efectos de la campaña en las elecciones generales de 2011”, en Ismael Crespo (dir.), *Partidos, medios y electores en procesos de cambio. Las Elecciones Generales españolas de 2011*. Valencia: Tirant Humanidades.

Presentado para evaluación: 26 de febrero de 2015.

Aceptado para publicación: 18 de septiembre de 2015.

XOSE LUIS BARREIRO RIVAS, Universidad de Santiago de Compostela

xoseluis.barreiro.rivas@usc.es

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM. Profesor titular de Ciencia Política en la USC. Director de la *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS) de la USC. Director de la *Revista Administración y Ciudadanía* (A&C) de la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP). Director del Máster Universitario de Márketing y Comunicación de la USC. Analista político en *La Voz de Galicia* y en el *Grupo Voz* desde 1990. Tiene numerosas publicaciones científicas en libros y revistas nacionales e internacionales.

MARÍA PEREIRA LÓPEZ, Universidad de Santiago de Compostela

mariapereira.lopez@gmail.com

Licenciada en Ciencias Políticas por la USC. Doctora por la USC. Máster Universitario en Técnicas Estadísticas (USC). Sus principales líneas de investigación son el estudio de la evaluación de la gestión pública, la cooperación al desarrollo y el análisis electoral. Ha presentado diversas comunicaciones en congresos nacionales e internacionales. Entre sus recientes publicaciones: “Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria” en la *Revista Española de Ciencia Política* (2013), 32: 161-181.

GISELLE GARCÍA HÍPOLA, Universidad de Granada

giselleghipola@ugr.es

Investigadora postdoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, Máster en Comunicación (Universidad de Granada, 2006) y Máster en Márketing Político, Estrategias y Comunicación Política (Universidad Autónoma de Barcelona, 2008). Actualmente es vicedecana de Estudiantes y Acción Tutorial en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran las campañas electorales, la comunicación política y el comportamiento político y electoral.

---

# La comunicación gubernamental: Gran Bretaña y México, una visión comparada

*Governmental Communication. A comparative view  
of Great Britain and Mexico*

*Yolanda Meyenberg Leycegui*

Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México  
yml@unam.mx

## **Resumen**

En este artículo se hace un análisis de la comunicación gubernamental en Gran Bretaña y México a partir de tres procesos: la lógica de la comunicación gubernamental, la operación de las tareas de comunicación y el funcionamiento de la estructura de la oficina de comunicación. Lo que se pretende es dar respuesta a esta pregunta: ¿las estrategias de comunicación gubernamental que se desarrollaron en Gran Bretaña y México a partir de la década de los ochenta han logrado cumplir de manera eficaz con los objetivos de persuasión y rendición de cuentas que le son propios en las democracias contemporáneas? El análisis comparado de Gran Bretaña y México muestra cómo en dos sistemas políticos tan diferentes se pueden encontrar similitudes que obedecen a la tendencia a una mayor profesionalización y a una estandarización en el desempeño de las tareas persuasiva e informativa de la comunicación gubernamental. La comparación permite además observar qué políticas de comunicación han resultado eficaces al aplicarse a los contextos específicos de cada país. En los dos países analizados, la transformación gradual de las oficinas —que por años obedeció más a una lógica informativa— cedió paso a un cambio drástico en la concepción de la comunicación hacia finales del siglo XX. Como resultado de este hecho, la manera de presentar y comunicar las políticas a los medios se convirtió en algo aún más importante que el alcance económico y social de las mismas.

**Palabras clave:** *comunicación gubernamental, persuasión, información, Gran Bretaña, México.*

## **Abstract**

In this article I present a comparative analysis of governmental communication in Great Britain and Mexico, considering three processes: the logic of governmental communication, the management of communication tasks and the structure and dynamics of the communication office. With this, I seek to answer the following question: have government communication strategies developed in Britain and Mexico since the eighties successfully performed the persuasion and accountability functions that contemporary democracy requires from them? The comparative analysis shows that in two political

systems that are so different as those of Great Britain and Mexico one can find similarities that are due to the trend towards greater professionalization and the standardization of the persuasive and informative tasks of governmental communication. The comparison also indicates which communication policies have been effective when applied to the specific contexts of each country. In the two cases, the gradual transformation of the offices—which for years followed a more informative logic—was replaced by a dramatic change in the definition of communication at the end of the XX century. As a result, the way in which policies are presented and communicated to the media became even more important than their economic and social content.

*Keywords:* government communication, persuasion, information, Great Britain, Mexico.

---

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad no se concibe el ejercicio del gobierno sin una eficaz política de comunicación que persuada a la sociedad para conseguir su aprobación y que informe a la ciudadanía sobre lo que sucede en el ámbito público. En este artículo haré un análisis comparado de la comunicación gubernamental en Gran Bretaña y México, a partir de la década de los noventa. El recorte temporal se debe a que a partir de ese momento los procesos de transformación económica y modernización social que sucedían en ambos países exigían estrategias de comunicación gubernamental en las que se presentara la información de tal manera que captara el interés de la sociedad en los asuntos públicos y la convenciera de que se estaban adoptando las decisiones correctas.

Parto de esta pregunta: ¿las estrategias de comunicación gubernamental que se desarrollaron en Gran Bretaña y México a partir de la década de los ochenta han logrado cumplir de manera eficaz con los objetivos de persuasión y rendición de cuentas que le son propios en las democracias contemporáneas?

Entiendo la persuasión como la capacidad de convencer a alguien para influir en sus creencias y su comportamiento. Creo que lo que sucede en un proceso persuasivo es que el receptor de los mensajes contrasta estos con su propio repertorio de información, creencias, actitudes y experiencias. Este es un proceso interactivo que precisa tomar en cuenta las necesidades y los intereses de las personas a las que se propone persuadir (Jowett y O'Donnell, 2012). En cuanto a la información, la defino como un conjunto organizado de datos y referencias que puede cambiar el grado de conocimiento y evaluación que las personas tienen sobre algún tema. Coincido con Jowett y O'Donnell (2012: 31) al decir que cuando la información se usa para cumplir el propósito de compartir, explicar o instruir sucede un proceso de comunicación informativa, y que la gente hace uso de la información para entender su mundo y reducir la incertidumbre.

Se emprende aquí un análisis comparado de Gran Bretaña y México porque esto permitirá mostrar cómo en dos sistemas políticos tan diferentes se pueden encontrar similitudes que obedecen a la tendencia hacia una mayor profesionalización y a una estandarización en el desempeño de las tareas persuasiva e informativa de la comunicación gubernamental. Al mismo tiempo, interesa investigar qué políticas de comunicación habían resultado eficaces al aplicarse a los contextos específicos de cada país.

El estudio de casos se hace a partir de un modelo de relaciones múltiples en dos niveles de análisis. En un primer nivel se define el lugar que han ocupado las tareas de persuasión e información en los esquemas de comunicación de Gran Bretaña y México. En un segundo nivel se hace referencia a tres procesos que permiten emprender una comparación entre ambos casos, además de orientar el seguimiento histórico/temporal del desarrollo de la comunicación gubernamental, que se hace a lo largo del artículo. Estos procesos son: la lógica de la comunicación gubernamental, la operación de la comunicación gubernamental y el funcionamiento de la estructura de la oficina de comunicación, que corresponden a tendencias teóricas que han definido a la investigación contemporánea sobre el tema a las que me refiero en el apartado que sigue.

### LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL, APORTACIONES TEÓRICAS Y VERTIENTES DE ANÁLISIS

Existen dos puntos distintos de partida en el análisis de la comunicación gubernamental. El primero tiene que ver con la definición del concepto que se sitúa en el terreno de la ciencia política y versa sobre el lugar que ocupa la comunicación en la constitución del pacto social a partir del cual se constituyen las relaciones de poder, autoridad y consenso. Canel y Sanders (2013: 4) definen a la comunicación gubernamental como “el rol, la práctica, los propósitos y los logros que se llevan a cabo en, y en nombre de, una institución pública, cuyo fin principal es ejecutivo y en servicio de una racionalidad política y que se constituyen sobre la base del consenso directo o indirecto de las personas y se ponen en práctica para cumplir su voluntad”.

El segundo punto de partida lo constituye el estudio de alguna de las vertientes de su puesta en práctica. Es aquí donde se encuentran los procesos que propongo para el análisis de los casos.

La lógica de la comunicación gubernamental se define a partir del modo en que se dan a conocer las metas y los resultados de la política y de los vehículos que se utilizan para tal propósito (Howlett, 2009; Lee *et al.*, 2012). Aquí se destacan dos factores. El primero es el liderazgo político, ya que cada mandatario tiene una concepción distinta de cuál es su papel en el gobierno y de la manera en que quiere proyectarlo (Neustadt, 1990). El segundo se relaciona con su institucionalización y profesionalización, con la manera en que se han ido incorporando rutinas y funciones en el ejercicio de la comunicación, además de observar cómo se han adoptado las técnicas de la mercadotecnia electoral al gobierno a fin de ofrecer una interpretación más atractiva de la gestión y de las políticas públicas (Sanders *et al.*, 2011; Seymour-Ure, 2003).

La operación de la comunicación gubernamental se refiere al manejo estratégico del intercambio de información, que resulta crucial en la interacción exitosa entre las organizaciones y los públicos (Ledingham, 2011). Aquí se señala el manejo político que el responsable de la oficina hace de su trabajo (Joynt Kumar, 2007; Seymour-Ure, 2003; Bartle

y Griffiths, 2001), así como la relación del gobierno y los diversos actores que intervienen en los procesos de comunicación (Jackson, 2010; Graber *et al.*, 2008; Gregory, 2006).

La forma en que está estructurada y funciona una oficina de comunicación se deriva de la necesidad de establecer un conjunto de reglas que sirvan como principios ordenadores de las acciones de comunicación y unos procedimientos o aplicaciones específicas que permitan organizar las rutinas de intercambio de información. A fin de cumplir con las funciones persuasiva e informativa, los gobiernos construyen entramados institucionales que les permiten dotar de orden y dirección a las rutinas de comunicación (Sanders y Canel, 2013; Canel, 2007).

La comunicación que entabla el gobierno con la sociedad tiene un horizonte: se aspira a producir un cambio de una dirección determinada. Esto es, se busca que los ciudadanos conozcan las medidas del gobierno para lograr que se adhieran a ellas y para generar la idea de que las cosas se están haciendo bien. El gobernante tiene un proyecto político hacia el que orienta sus actuaciones y un plan de comunicación que le permite darlo a conocer de manera eficiente. Canel (2007) afirma que la dimensión comunicativa de la institución radica en que su supervivencia está ligada a la capacidad que tenga para definirse, para mostrar sus objetivos, para justificar sus acciones y para implicar a los demás en las mismas.

Si observamos los procesos a los que me he referido, podemos ver que en las últimas décadas la función persuasiva ha ido ganando terreno a la función informativa. La discusión respecto a las causas a las que obedece este cambio se ubica en los tres aspectos centrales que ocupan a los responsables de la comunicación del gobierno. El primero es la construcción de la imagen del líder —bien sea el presidente, el primer ministro o el encargado de alguna de las carteras del gobierno— y de la institución. El segundo se refiere a la presentación de las políticas públicas a los medios de comunicación en su calidad de intermediarios ante la sociedad. El último concierne al registro de la opinión pública, para conocer si las medidas políticas y administrativas cuentan con la aprobación de sus destinatarios (Franklin, 2004).

En la función informativa se observa un cambio de prioridades en lo que se considera noticioso. En sus orígenes los medios de comunicación eran los encargados de vigilar que el gobierno rindiera buenas cuentas a la sociedad y de hacer pública la información que se derivaba de la gestión gubernamental. Su otra función, quizá la más importante, era ofrecer a los distintos públicos una interpretación de los editorialistas sobre las acciones y las decisiones del gobierno. Así contemplada, la tarea de los medios era conseguir información relevante, presentar los hechos y evaluarlos con base a los datos concretos con los que contaban.

Hoy lo que se privilegia son las historias que puedan despertar las emociones de los consumidores de noticias. Lo que llama la atención de los comunicadores son los escándalos, los conflictos entre el gobierno y la oposición, las tensiones en el interior del gabinete y las decisiones políticas controvertidas. Por esto, los gobiernos tienen que presentar su información de una manera llamativa que les otorgue un espacio en la agenda de los medios.

El carácter específico en que todo esto se traduce en la práctica depende de la historia y los hábitos comunicativos de cada país; de si el gobernante considera prioritarias las

tareas de comunicación y de las exigencias de los distintos momentos políticos. A lo largo del artículo se irá retomando lo que queda expuesto aquí para contrastarlo con los casos.

### *La lógica de la comunicación gubernamental*

La manera en la que los gobiernos dan a conocer sus programas y sus decisiones ha ido cambiando gradualmente. El rol de la comunicación se fue institucionalizando, profesionalizando y diversificando en el transcurso del siglo XX y se le consideró como una parte prioritaria de la acción del gobierno al cierre de este. Así, se fueron contratando especialistas para desempeñar las tareas comunicación y se les asignó un pequeño *staff* para apoyarlos, además de que se designaron espacios dentro de las residencias oficiales de los mandatarios para las oficinas de comunicación. Cuando los gobiernos comenzaron a pensar en estrategias diseñadas *ex profeso* para los medios, la comunicación dio un giro importante hasta derivar en una labor en la que se privilegia la mercadotecnia política, que domina el panorama actual.

¿Por qué ha ido sucediendo esto? Las explicaciones apuntan hacia tres direcciones: el desarrollo de la tecnología y su impacto en la lógica y el ritmo de la comunicación (Sanders, 2009; Canel, 2007); la importancia otorgada a la presentación de las políticas en detrimento de su contenido y sustancia (Lee *et al.*, 2012; Franklin, 2004) y el cambio en las prioridades de los medios en su demanda de información hacia los gobiernos (Graber *et al.*, 2008; Meyer y Hirschman, 2002; Tumber, 2000).

En el caso británico, la institucionalización de la comunicación del gobierno sucedió durante el periodo del primer ministro laborista Clemente Atlee en 1945 y ha tenido cuatro puntos importantes de inflexión: en 1955 durante el gobierno transicional del líder conservador Anthony Eden; en la gestión de Margaret Thatcher, a partir de 1979, también bajo el liderazgo conservador; en la del nuevo laborismo bajo el mando de Anthony Blair en 1997; y en 2012, dos años después del triunfo de David Cameron.

En la etapa de constitución de la Central Communication Office su tarea era el manejo de la información que Downing Street proporcionaba a la prensa sin una pretensión deliberada de influir en la manera en que esta sería publicada. El trabajo del encargado de esta área era sistematizar la información que se generaba en la oficina del primer ministro, conseguir la información que emitían los ministerios y coordinar su envío a los medios. En la gestión de Anthony Eden en 1955 se observó un cambio en la manera de concebir la comunicación gubernamental, comenzando por el cargo del responsable, quien fue llamado asesor de relaciones públicas y jugó un papel importante concertando citas y recepciones con el primer ministro en Downing Street para los editores y los corresponsales del *lobby*<sup>1</sup>, y asesorando al mandatario sobre sus relaciones con la prensa (Seymour-Ure,

---

1. El *lobby* vendría a ser un equivalente de lo que en México se conoce por la “fuente”, es el grupo de periodistas acreditados en Westminster para cubrir la política británica para periódicos, revistas, agencias, sitios *on line* y medios electrónicos.

2003: 131). Con esta estrategia se pretendía dar por cerrada la etapa de comunicación basada en la propaganda que fue usada durante la Segunda Guerra Mundial.

En contraste, en México la asociación comunicación-propaganda fue una estrategia que se mantuvo durante mucho más tiempo. El Departamento de Publicidad y Propaganda nació en 1936 como una institución con tres propósitos: la difusión los postulados de la revolución; la concentración, procesamiento y difusión de la información oficial, y hacer de conocimiento público las acciones del presidente (Hernández Lomelí, 1995). De esa fecha a 1977 la comunicación fue concebida como un ejercicio jerárquico y vertical en el que el gobierno emitía boletines informativos y esperaba que los medios los difundieran tal y como estaban redactados y que la sociedad los tomara al pie de la letra.

Si Thomas Fife Clarck, como asesor de relaciones públicas, pensó en la posibilidad de que el gobierno construyera una estrategia para tratar de influir en el enfoque de la prensa, Bernard Ingham hizo de esto el meollo de su trabajo como secretario de Prensa de Margaret Thatcher (1979-1990). Ingham canalizó todos los esfuerzos de comunicación a la tarea de colocar en los medios los temas emblemáticos del gobierno. Lo novedoso de esta práctica fue la intención de incluir en la agenda de los medios la versión que la primera ministra quería presentar acerca de su gestión. Se puede decir que con él nace la práctica del *spin* en Gran Bretaña, definida como una operación política deliberada de los responsables de la comunicación de asegurarse que la información sea entendida e interpretada de la manera que convenga a los intereses del gobernante, al intentar convencer a la prensa de las bondades de la gestión<sup>2</sup>. Otra de las prácticas que se instauran durante este periodo es la del uso de la publicidad para dar a conocer los logros del gobierno.

El contexto político/mediático que se va desarrollando antes de la llegada de Ingham al cargo influyó tanto en el enfoque que se le fue dando a la función como en el crecimiento y diversificación de la estructura de la oficina.

El desplazamiento de la prensa escrita por los medios electrónicos y el mayor interés de estos últimos en la política derivó en cambios importantes en la comunicación del gobierno: como la asistencia de un nuevo tipo de reporteros al *lobby* de Westminster y el aumento del número de periodistas a las conferencias de prensa. Esto implicó la necesidad de generar información especializada y presentarla en un formato conforme a los códigos de emisión de la radio y la televisión (Barton y Dylan, 2001; Joynt Kumar, 2007).

Otro fue el cambio en los tiempos y los ritmos de la información, la exigencia de flujos más rápidos y de reacciones en lapsos mucho más cortos tendió a hacer que las oficinas desarrollasen sus labores, más como una reacción a las demandas de respuesta inmediata de los medios que a una programación deliberada.

El hecho de que se televisaran los mensajes exigiría al mandatario habilidades comunicativas adicionales que respondieran a la lógica mediática. Esto llevó aparejados cambios en

---

2. Jowett y O'Donnell (2012) dicen que considerar la propaganda como periodismo es entender cómo el manejo de las noticias o *spin* le da forma a la información enfatizando las características positivas y minimizando las negativas, proyectando a las instituciones de una manera favorable.

la indumentaria, en el peinado y el aprendizaje de técnicas de actuación (*media training*) que le permitieran enfrentar con éxito las entrevistas, las conferencias de prensa y las intervenciones transmitidas de forma electrónica. Esto también dio la oportunidad a los mandatarios de tener una comunicación directa y permanente con el público.

En el caso mexicano, no fue hasta 1977 que se comenzó a concebir a la comunicación como un ejercicio de relaciones públicas. En ese año se creó la Dirección General de Información y Relaciones Públicas a fin de aprovechar las posibilidades que brindaban los medios para informar a los ciudadanos sobre las acciones del gobierno. La nueva manera de comunicar se manifestaba en dos de los objetivos que se le asignaban a la oficina: un primer e incipiente intento de rendición de cuentas en la historia del país, que se traducía en el propósito de hacer del conocimiento de los ciudadanos las acciones que realizaban el presidente y las distintas instituciones del gobierno federal. El otro aspecto novedoso era la intención de realizar campañas de publicidad a través de los medios de comunicación para hacer visibles las acciones del gobierno (Hernández Lomelí, 1995: 64-65). Esto dio inicio a una postura diferente sobre la función que debía desempeñar la comunicación en la que se mantenía el control del gobierno sobre la información que emitían los medios, pero se dejaba de lado el supuesto de que tanto estos como sus auditorios debían asumirla como válida de manera acrítica y se consideraba importante la opinión de la sociedad al respecto.

El proceso de institucionalización de la comunicación del gobierno sucedió en México casi 30 años después que en Gran Bretaña. En 1982 se creó la Coordinación General de Comunicación Social y se trasladó la responsabilidad de la comunicación, que entonces correspondía a la Secretaría de Gobernación, a la Oficina de la Presidencia de la República en Los Pinos. En 1983 se crearon la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia y la Unidad de la Crónica Presidencial (Hernández Lomelí, 1995).

A partir de entonces surge la idea de que la información entendida como cifras o comunicados sobre la gestión debía acompañarse además de apoyos narrativos y visuales. Así, a Manuel Alonso, encargado de la comunicación de Miguel de la Madrid (1982-1988), se le asignó la tarea de cuidar y fortalecer la imagen del presidente, dando a conocer sus acciones a través del diseño campañas específicas de publicidad en los medios.

Así como en Gran Bretaña existen cuatro etapas que marcaron la forma en que se entiende hoy la comunicación gubernamental, los cambios hechos durante este sexenio y el proceso de modernización política que se emprendió durante las gestiones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Vicente Fox (2000-2006) marcaron una importante transformación en el concepto de la comunicación y en la estructura de la oficina.

Al inicio de este artículo se hablaba de las funciones informativa y persuasiva de la comunicación gubernamental. En México fue durante el gobierno de estos presidentes cuando la función persuasiva ganó más terreno a la informativa. En ambos casos se dedicaron grandes esfuerzos a la construcción de la imagen del líder y a la presentación de las políticas públicas, y fue con Salinas de Gortari cuando se creó un área específica para registrar la opinión pública acerca de la popularidad del presidente y conocer lo que la

sociedad pensaba acerca de los programas de gobierno y de los cambios en el modelo económico. Esto, con el propósito de hacer coincidir los mensajes con lo que la gente tenía en mente y quería escuchar en voz del mandatario y crear así un campo de empatía con el gobierno.

No es casual que la concepción de la comunicación entendida como *spin* surgiera en Gran Bretaña y en México a partir de liderazgos semejantes, como lo fueron los de Thatcher y Salinas de Gortari. Si bien es cierto que cada uno de los casos tiene sus particularidades, lo que describo como el contexto político/mediático que influyó en el estilo de Ingham de ejercer su cargo, también lo hizo en el caso de José Carreño en México. El momento político ameritaba un manejo mucho más dinámico de la comunicación en consonancia con la adopción de las prácticas del modelo norteamericano.

Debo decir que el surgimiento del *spin* en México no dejó de lado una práctica muy propia de la relación entre el gobierno y los periodistas en el país: el uso de dinero público para orientar el encuadre que los medios dan a las noticias. Es decir, el pago a los reporteros para que hablen favorablemente del gobierno y la contratación de publicidad en los medios para ensalzar las políticas públicas.

En los gobiernos de Tony Blair (1997-2007) y Vicente Fox, quienes también coincidieron en fechas en el ejercicio del poder, lo que marcó el cambio en los esquemas de comunicación gubernamental fue el papel que los medios fueron ocupando como actores determinantes en la construcción de la agenda política y como intérpretes de los mensajes generados en Downing Street y en Los Pinos. Esto vino a definir una nueva forma de relación entre los representantes de los medios, desde los altos cargos de los consorcios mediáticos hasta los reporteros, y trajo consigo la oferta de nuevos productos informativos.

Con Alastair Campbell al mando de la comunicación de Blair, la importancia de las ruedas de prensa celebradas en el *lobby* de Westminster cedió paso a la información que los periodistas podían obtener directamente de *Downing Street* o de las oficinas de prensa de los distintos ministerios. Además, la cobertura estaba en manos de un periodista más profesionalizado, más demandante de una respuesta inmediata y más consciente de su capacidad de incidir en el enfoque que se iba a dar a la noticia (Seymour-Ure, 2003).

Campbell aprovechó los avances de sus antecesores para dar un giro a la oficina, incorporando las estrategias de mercadotecnia utilizadas durante la campaña electoral de Blair a la comunicación del gobierno. Con su llegada a la Oficina de Prensa, la presentación de las políticas —fundamento de la función persuasiva de la comunicación— se convirtió en una parte integral de la maquinaria de gobierno. Otra transformación importante fue hacer la comunicación política a partir de la estrategia de los medios, a fin de poder influir en las decisiones que toman, para ello se estableció desde el gobierno una maquinaria para generar noticias y mensajes bajo la lógica de la prensa (Canel, 2007: 192-194).

El énfasis puesto en el *spin* y en la presentación de las políticas puede ser evaluado como un fracaso, ya que al final de su gestión Blair fue severamente criticado por los medios. Esto obedeció a la manera en que fueron presentados los resultados del *Informe Hutton* que determinaría la participación de Gran Bretaña en la guerra de Irak. En 2003 el

primer ministro solicitó a Sir Robert Phillis una evaluación sobre el estado de la comunicación del gobierno, que a su vez contenía una serie de recomendaciones sobre la manera en que debía reformarse. El informe final de 2004 sugería que esta debía regirse a partir de ocho principios:

- Apertura, no secrecía.
- Comunicación directa con el público, no a través de los medios.
- Compromiso genuino con el público como parte de la formación y desarrollo de las políticas.
- Comunicación proactiva.
- Presentación positiva de las políticas y los resultados del gobierno sin *spin* engañoso.
- Usos de todos los canales relevantes de comunicación sin dar énfasis a la prensa, radio y televisión nacionales.
- Comunicación coordinada de los temas que atraviesan los departamentos del gobierno, para no generar conflicto o duplicidad.
- Reforzamiento de la neutralidad política del servicio civil<sup>3</sup>.

En México, el arribo de la alternancia resultó en una suerte de “destape” en el que los medios, que habían padecido la censura y el control del gobierno durante el largo periodo en el poder del Partido Revolucionario Institucional, ahora gozaban de libertad de expresión. Un factor importante a considerarse para entender el cambio la lógica de la comunicación fue lo que Carreño (2008) llamó el paso del modelo de la cultura de la colusión, caracterizada por la disciplina de los medios frente al poder presidencial, a una cultura de la colisión en la que estos adoptaron una postura adversaria en su cobertura de las acciones del gobierno.

Felipe Calderón (2006-2012) y David Cameron (2010) tuvieron que dar marcha atrás a las estrategias de comunicación de sus antecesores, pero cada uno optó por caminos diferentes. En el caso de Cameron, se acataron las recomendaciones del Informe Phillis y se cambió la estrategia con sesgo persuasivo por una más sobria centrada en la información. Craig Oliver emprendió una reforma en la estructura y en la operación de la oficina para mejorar la efectividad de la comunicación concentrándola en un menor número de áreas y dirigiéndola a auditorios focalizados, de tal manera que el gobierno no emitiera una multiplicidad de mensajes a un mismo público. Los otros objetivos eran reducir costos de operación y lograr un resultado productivo en la inversión del gobierno en mercadotecnia (Tee, 2011).

En el caso de Calderón, la presentación de las políticas y la construcción de una imagen mediática para el líder no fueron tareas que tuvieran mayor consideración en la estrategia comunicativa. Bajo la coordinación de Maximiliano Cortázar, el énfasis se colocó en la

---

3. Anexo del Informe Phillis, 2004.

difusión de los resultados del tema que distinguiría su sexenio: la lucha contra la delincuencia organizada, que tuvo una gran acogida en los medios (Meyenberg y Aguilar, 2015). Islas y Huitrón (2013: 175) afirman que la imagen presidencial se fue desgastando a lo largo del sexenio debido a la falta de un equipo capacitado en ese aspecto y carente de una estrategia comunicativa.

### *La operación de la comunicación gubernamental*

Al intentar explicar el fenómeno de la mayor incidencia de los medios en el quehacer político, los estudiosos del tema tienden a pensar en estos últimos como una institución política más, con capacidad de tomar decisiones que afectan el impacto de los mensajes. Meyer y Hinchman (2002: 53) afirman que con la colonización de los medios de la política, el poder ha sido desplazado de la lógica de la acción política y se le ha sumado un nuevo recurso que puede competir de manera exitosa con recursos tradicionales, como conocimiento, competencia, confiabilidad y credibilidad: la capacidad de transmitir sus mensajes en los medios.

Cook (1998: 114) sostiene que la manera en que la autoridad de los funcionarios se representa en los medios depende en buena medida de su habilidad y de su disposición a ajustar sus actividades a la lógica del estándar de valores de las noticias. Las noticias son una reelaboración de las acciones oficiales, eventos y mensajes con una producción de valores en mente, que favorece ciertas formas particulares de noticias e información.

Bajo estos términos, hacer concordar las demandas de los medios y las de los gobernantes significa todo un reto para los responsables de la comunicación. Cada mandatario tiene una concepción propia de lo que debe ser la comunicación en su gobierno, de la relevancia que debe adquirir, de la manera en que se ha de desarrollar y de los resultados que espera, así como del lugar que él como personaje ocupa en la difusión de su proyecto político.

En los gobiernos analizados encontramos modalidades distintas de interacción entre los líderes políticos de ambos países con la prensa, y también formas diferentes de incorporar a la opinión pública en el debate.

Existe la idea de que en la mayoría de los países se ha optado por adoptar algunos de los rasgos que han caracterizado al modelo norteamericano de comunicación gubernamental desde hace mucho tiempo. Uno de ellos se refiere a lo que en la literatura especializada se llama *going public* (Kernell, 1986); esto es, diseñar una estrategia de comunicación directa entre el mandatario y la sociedad a fin de moldear una opinión pública favorable a los temas emblemáticos de su gestión. Ello se consigue a través de una campaña de contacto permanente con el público destinada a conseguir su apoyo. La misma consiste en la construcción y difusión de mensajes persuasivos derivados de insumos, tales como encuestas, grupos focales información derivada de blogs y de redes sociales como *Facebook* y *Twitter*, de una manera similar a la estrategia seguida en una campaña electoral. Su objeto

es ejercer presión sobre el Congreso y sobre otros grupos sociales que toman decisiones que pueden afectar a las políticas.

Otro de los rasgos que se ha adoptado del modelo norteamericano es el uso de operadores políticos dedicados a convencer a la prensa de las bondades de la gestión pública. Para esto se ha desarrollado una infraestructura de relaciones públicas que forma parte de la comunicación política contemporánea: un conjunto de técnicas y herramientas que tienen un valor potencial para todos los actores políticos porque contribuyen a cumplir las tareas persuasiva e informativa (Mc Nair *et al.*, 2004). El *spin* en su versión positiva es una de estas técnicas y significa un intento de asegurarse de que la información sea entendida e interpretada en concordancia con los deseos de quien la emite (Seymour-Ure, 2003: 150).

Como dije al inicio, el proyecto de comunicación descansa, entre otras cosas, en la construcción de la imagen del gobierno y de la persona que lo encabeza. *Grosso modo*, se puede pensar que un líder carismático tenderá a centrar la comunicación en su persona, mientras que otros que no lo son construirán su imagen asociándola con su capacidad de poder, o con su disposición a gobernar de acuerdo con los códigos y las normas establecidas.

A partir de esto se puede pensar que en Gran Bretaña y México, Thatcher y Salinas montaron su personaje en su capacidad de control y su mano dura para tomar decisiones, mientras que Major y Zedillo serían el ejemplo de mandatarios que ejercieron el poder apegándose a las reglas y cuidando las formas. Por su parte, Blair y Fox explotaron más sus capacidades telegénicas y su habilidad para conectar con la gente, utilizando su vida privada como parte de la construcción de su personaje político. Por último, Cameron y Peña Nieto (2012-2018) han desarrollado una estrategia semejante en la proyección de una imagen de líderes jóvenes, con propuestas frescas y enfocados hacia la eficacia administrativa de su gestión.

Si lo que se busca es un análisis más preciso de la imagen hay que estudiar la combinación de roles formales e informales, institucionales y personales, y gubernamentales y no gubernamentales que cada mandatario elige para su personaje.

Aunque existe esta intención deliberada de construir una imagen, los presidentes y los primeros ministros no pueden tener control sobre la versión que de sí mismos percibe el público, pero parte de su manejo de medios radica en guiar continuamente la atención sobre los asuntos con los que se les debe vincular y sobre cuál debe ser la versión que se quiere proyectar de los mismos. (Seymour-Ure, 2000). Y aquí surge la pregunta de si esto corresponde en exclusiva a la persona en sí, a su carácter y a su manera de percibir su gestión, o es además producto de la forma en que el responsable de su área de comunicación piensa que debe hacerlo, y de las estrategias que se van desarrollando a lo largo de la permanencia del mandatario en el gobierno. Si se concuerda con lo segundo, la personalidad del encargado de comunicación, su perfil profesional y el enfoque que le da a su cargo resultan tan importantes como el diseño de la imagen de un gobierno.

En el caso de Gran Bretaña, aunque hasta 1988 no había una descripción oficial del trabajo que correspondía al secretario de prensa, desde sus inicios, este consistió en desempeñar en mayor o menor medida las tareas de portavoz, asesor en la relación con los medios, agente o intermediario ante los medios de noticias y coordinador de la información gubernamental. Esto, según Seymour-Ure (2003: 125), funciona como un espejo de las tareas propias de comunicación del primer ministro, como fuente de noticias, actor público y operador en jefe de la comunicación de su gobierno.

En el caso de México se encuentran semejanzas y diferencias con respecto al caso británico, ya que si bien es cierto que la concepción moderna del cargo se consolida también hacia fines de la década de los ochenta, en sus inicios las tareas de comunicación tenían como propósito legitimar a los gobiernos surgidos del proyecto de la Revolución de 1910 a través de un trabajo propagandístico. En este sentido, la labor del responsable de comunicación tenía que ver más con la difusión de un amplio proyecto político que con la promoción de la acción de gobierno y de la imagen del presidente.

En el ámbito de las diferencias es preciso considerar dos factores que distinguen a la manera en que sucede el proceso de comunicación gubernamental en ambos países. El primero es el hecho de que en Gran Bretaña existe un servicio civil de carrera y que, por tradición, el jefe de prensa procede de la alta jerarquía de los servidores públicos. El segundo es que, al desarrollarse en un sistema parlamentario, el vínculo entre la acción del gobierno y la actuación de su partido en la Cámara es una cuestión que debe tomarse en cuenta.

En los estudios sobre la forma en que se ha manejado la comunicación en los últimos años existe un gran debate sobre si el jefe de prensa debe tener algún perfil partidista o si su cargo debe estar, de manera exclusiva, vinculado al servicio civil. Este comenzó durante la gestión de Margaret Thatcher y adquirió más relevancia con la llegada del nuevo laborismo al poder. Obedeció a que tanto Ingham como Campbell privilegiaron el aspecto político de su cargo y lo usaron para apoyar a sus jefes en las competencias para su reelección.

En favor de la última opción se aduce que la condición de que el jefe de prensa pertenezca al servicio civil de carrera permite que su papel se enfoque más hacia la operación de la oficina de comunicación, y la coordinación de la información gubernamental, que hacia tareas políticas (Seymour-Ure, 2003: 147). Esto resulta en una garantía de imparcialidad que contribuye a hacerle un emisor confiable ante los medios. Otro de los factores que pueden influir en la confianza es su conocimiento de cómo funciona la Administración pública, ya que por lo general los responsables de la comunicación en Downing Street han pasado antes por otras oficinas de prensa de algún de ministerio.

Esta polémica se desató debido a que, de manera inusual para las tradiciones de comunicación de *Downing Street*, la primera ministra recibía asesoría sobre su estrategia de comunicación de la Oficina Central del Partido Conservador y de un buen número de gente ajena al servicio civil, básicamente de especialistas en publicidad y mercadotecnia (Seymour-Ure, 2003: 134). A esto hay que añadir que su secretario de prensa tuvo atribuciones en su cargo

que iban más allá de lo que dictaba su estatus de servidor público, básicamente porque servía como asesor político de Thatcher y del gabinete, y porque fungía como coordinador oficial de la estrategia de presentación de las políticas del gobierno.

El cambio fundamental radicaba en esto último. El mismo Ingham afirma:

*“Yo tenía dos objetivos. El primero era establecer los hechos como yo los entendía y guiar a los periodistas hacia los puntos de vista de la primera ministra, y si se habían tomado las decisiones en el gabinete, hacia las consideraciones del gobierno. El segundo era poner esos hechos de la manera más persuasiva a mi alcance para explicar los métodos y los propósitos de la primer ministra o del gobierno y los posibles beneficios que se derivarían del éxito de esas políticas”* (Ingham, 2003: 103).

En cuanto a Blair, el término que se acuñó en su gestión fue el de *Millbankización*<sup>4</sup> de la comunicación, debido al traslado del modelo que el Partido Laborista había usado para renovar su imagen y para ganar la elección. El objetivo era fijar una agenda y tener una actitud proactiva, lo que implicaba establecer una estrategia para que los mensajes del gobierno fueran tomados por los medios y reconocidos por el público. Para esto se usaban técnicas tales como los anuncios previos al desarrollo de la política y la construcción de material para cobertura antes, durante y después de que la iniciativa fuera anunciada (Sanders y Canel, 2013).

Otro de los propósitos del modelo Millbank era la respuesta rápida y contundente. La idea era que había que emprender una defensa ante cualquier cobertura negativa, ataques o sesgos de información que aparecieran en los medios sobre la acción de gobierno (Sanders, 2009).

Una característica más del estilo de comunicación de Blair fue la exagerada atención que prestó Campbell a la presentación de las políticas, más aún que al diseño de las mismas. Para esto se construyó un complejo entramado de relaciones públicas entre el gobierno y los medios para convencer a estos últimos de las bondades de una política en concreto o del proyecto político en general (Mc Nair *et al.*, 2004).

En México, durante el largo periodo en el poder del PRI como partido hegemónico, que el coordinador de comunicación gubernamental perteneciera al partido era algo que se tomaba por descontado. Esto fue cambiando con el tiempo para ajustarse a los ritmos de modernización de la política y a las exigencias del gradual tránsito a la democracia.

La comunicación en los sistemas presidencialistas tiene de entrada un carácter político y quien la opera es también un político. Al hablar de las funciones del jefe de prensa de la Casa Blanca, Joynt Kumar (2007) propone cuatro: hablar a favor del presidente y de sus

---

4. El término obedece a que desde 1995 el Partido Laborista rentó dos pisos de las Vickers Towers (Millbank Towers) para usarlos como cuartel general de campaña.

políticas; explicar la acción y el pensamiento presidencial; defenderlo de sus críticos, y coordinar la publicidad dentro de la Administración y fuera de Washington.

En el caso mexicano la importación de las estrategias de *going public* y *del spin* estuvieron, en sus inicios, tamizadas por la autoridad que el gobierno ejercía sobre los medios. Salinas de Gortari aprovechó a su favor su capacidad para controlar a la prensa y la televisión para difundir la epopeya del ingreso de México a la modernidad y para definir un mensaje en el que el tránsito al Primer Mundo marcaba el inicio de la historia de éxitos para el país.

En esa época el *spin* significaba solo la construcción de los mensajes en función de una lógica mediática y la presentación de las políticas de manera que les resultara atractiva, porque los medios jugaban solo el papel de vehículos para difundirlos. Salinas de Gortari, al igual que lo hiciera su contraparte británica Thatcher, recurrió a las entrevistas personales para tener la certeza de que los mensajes se transmitirían tal y como se habían ideado en Los Pinos.

Uno de los factores que jugaron a favor de la comunicación de Salinas fue que Carreño venía del mundo del periodismo y gozaba de una buena reputación entre sus colegas. Esto, que en Gran Bretaña es un factor que se da por supuesto ya que la mayoría de quienes han ejercido el cargo transitan del periodismo al servicio civil, era poco usual en México, donde los directores de comunicación habían llegado ahí por su cercanía con los presidentes más que por su experiencia profesional en la materia (Meyenberg y Aguilar, 2015).

En la medida en que el proceso de liberalización democrática avanzó en el país, los medios adoptaron una postura más crítica con respecto al gobierno y fue necesario hacer ejercicios de relaciones públicas para lograr una cobertura favorable. Sin embargo, a diferencia de Gran Bretaña, donde se contrató a todo un ejército de consultores externos expertos en relaciones públicas, en construcción de imagen, mensaje y mercadotecnia, en México estas tareas han estado a cargo del coordinador y de los funcionarios de la oficina de comunicación de Los Pinos. Son ellos quienes personalmente entran en contacto con los medios para hablar a favor del presidente y de sus políticas y para emprender su defensa en caso necesario.

La alternancia significó un cambio en la concepción de la comunicación del gobierno y en el contexto de la misma. Respecto a lo primero, Fox era un defensor de la libertad de expresión y estaba dispuesto a pagar los costos que esta implicaba. En relación con lo segundo, se pensó en una estrategia que se adecuara a la lógica de los medios a fin de lograr que recogieran, de la forma más nítida posible, los mensajes sobre los resultados de la gestión. Al inicio de su gobierno se vio a la comunicación social como la continuidad de la estrategia que le había llevado a la victoria, pero fue muy criticado por elegir la campaña permanente como estrategia de comunicación gubernamental y hubo después varios ensayos poco fructíferos para cambiarla. No fue hasta finales de su sexenio que se reconfiguró la oficina para trabajar de una manera proactiva en la difusión de los programas emblemáticos del gobierno y darle un especial énfasis a la tarea de rendición de cuentas. Como parte

de esto se instituyó la Oficina del Portavoz del Presidente, bajo la responsabilidad de Rubén Aguilar, y se convocó a los medios a una conferencia de prensa diaria (Meyenberg y Aguilar, 2013).

Durante la gestión de Calderón, se privilegió el control en detrimento de las estrategias de comunicación. En sus comienzos se optó por emitir una serie de *spots* en radio y televisión para promover las acciones del gobierno en la guerra contra la delincuencia organizada. A medida que avanzaba el sexenio se intentó, sin mucho éxito, publicitar otras políticas públicas (Aguilar, 2014). Tampoco contribuyó a este propósito la centralización en el control del mensaje, ya que cualquier acción que fuera a comunicar alguna secretaría tenía que pasar primero por el visto bueno del coordinador de comunicación social de la presidencia.

La llegada de Peña Nieto a la presidencia marcó un nuevo cambio en el ejercicio de la comunicación. Se dejó de lado el tema de la lucha contra el narcotráfico y se privilegió la difusión de los acuerdos políticos para sacar adelante las reformas estructurales, para después informar sobre sus alcances y beneficios para el país. La estrategia se centró en la publicidad, a través de *spots* en medios electrónicos, de los buenos resultados de la acción del gobierno (Meyenberg y Aguilar, 2015).

#### LA ESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN DE LOS GOBIERNOS

En Gran Bretaña, hasta 2012 la comunicación del gobierno se realizaba desde la Oficina Central de Información (Central Office of Information, COI) que se estableció en 1946 para sustituir al Ministerio de Información dedicado a la manufactura y difusión de la propaganda bélica durante la Segunda Guerra Mundial. En sus inicios, su propósito fue servir como un centro de coordinación y de difusión de la información entre las distintas entidades del gobierno (Canel, 2007: 179).

El COI perteneció al Sistema de información del Gobierno (Government Information System, GIS) que se alojaba en la Oficina del Gobierno (Cabinet Office). Su función era básicamente de asesoría con respecto a la información y la publicidad que se tienen que generar en los distintos ministerios y con respecto a las reacciones que pueden tener los distintos destinatarios frente a estas (Canel, 2007).

La estructura de comunicación tuvo importantes cambios bajo la dirección de Campbell. El GIS se convirtió en GICS (Government Information and Communication System) para reflejar el nuevo enfoque proactivo de la comunicación. Se estableció una Unidad Estratégica de Comunicación (Strategic Communication Unit-COI) con la finalidad de monitorear a los medios y recabar datos, asesorar al gobierno sobre las estrategias de comunicación y establecer una coordinación transversal de la comunicación de diferentes áreas del gobierno. También entró en funcionamiento un sistema llamado “Agenda” para monitorear los eventos que podrían ser parte de la agenda de los medios y establecer una calendarización de las presentaciones, de tal manera que no hubiera anuncios de iniciativas del gobierno que compitieran entre sí.

En 2012 la COI fue sustituida por un Centro de Comunicación Gubernamental y además se constituyó un Comité de Distribución de la Comunicación (Communication Delivery Board). Sus funciones eran el manejo de los temas de comunicación transversal de los distintos departamentos de gobierno, supervisar las estrategias de comunicación integradas, que se desarrollaban en unas estructuras departamentales nuevas que se conocen como “cubos” (*hubs*) en las que los departamentos colaboran en los objetivos de comunicación estratégicos del gobierno (Sanders, 2013).

Estos cambios se derivaron de las conclusiones y recomendaciones emitidas en el documento *Revisión de la comunicación directa del gobierno y el papel del COI*, elaborado por Matt Tee, secretario permanente para la Comunicación del Gobierno en 2011. Básicamente estas eran que se debía emprender una estrategia focalizada a unas cuantas áreas en consonancia con las prioridades de gobierno, con los auditorios a los que pretende llegar y con los canales con los que cuenta para hacerlo; y que estos temas prioritarios pueden incluir campañas, programas y contribuciones de varios departamentos.

Pese a que la concepción de la función haya sido diferente de sexenio a sexenio, en México la estructura de la oficina de comunicación social ha variado poco en los últimos 15 años. En su núcleo se encuentra la Coordinación de Comunicación Social y de ella han dependido seis áreas, tres de las cuales tienen que ver con la operación de la oficina y las otras tres con la relación con los medios de comunicación.

En el tema de la operación de la oficina, las áreas de Síntesis y Monitoreo y de Análisis tienen la tarea de proporcionar los insumos de información para que el presidente, su *staff* y el mismo coordinador de comunicación puedan tomar decisiones con respecto a cómo reaccionar ante el manejo de la prensa sobre la comunicación gubernamental. Monitoreo presenta un pulso general de la agenda de los medios y Análisis hace una revisión minuciosa de la prensa escrita y electrónica para después ofrecer una interpretación y recomendaciones al respecto.

El área de Relaciones Interinstitucionales tiene la tarea de facilitar la coordinación de la comunicación entre Los Pinos y todas las secretarías del gobierno federal. Su objetivo es evitar contradicciones tanto en el mensaje como en la información sobre los planes y programas de política pública.

En el manejo de la relación con los medios de comunicación, el área de Prensa Nacional tiene a su cargo facilitar el trabajo de los periodistas. De esta área dependen los departamentos de Difusión (cuya función es la de generar y distribuir los materiales de información a la “fuente”); Prensa de los Estados (encargado de la relación con los medios locales y de gestionar las entrevistas del presidente durante sus giras por el país); y Logística (que organiza los traslados de la “fuente” durante las giras presidenciales y se hace cargo de que cuente con la infraestructura necesaria para realizar su trabajo) (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Las otras dos áreas diseñadas para atender a los medios son: Radio y Televisión y Prensa Internacional. La primera lleva la relación con los dueños de los consorcios de medios y con sus interlocutores, además de ser la responsable de las imágenes sobre la Presidencia que se producen en Los Pinos a través del Centro de Producción de Programas

Informativos y Especiales (CEPROPIE). Por su parte, Prensa Internacional es la encargada de atender a los corresponsales de los medios extranjeros y a los representantes de las agencias informativas internacionales, además de estar en contacto con los agregados de prensa de las embajadas para enviarles información sobre lo que el gobierno quiere mantener en la agenda de los medios (Meyenberg y Aguilar, 2015). En el sexenio de Fox el área de Discursos formaba parte de la coordinación de Comunicación y se constituyó una oficina para atender lo correspondiente al trabajo del portavoz del presidente.

## RECAPITULANDO

El sesgo hacia un modelo persuasivo-mercadológico ha provocado un cambio sustantivo en los hábitos y estrategias de comunicación de los gobiernos. En los dos países analizados, la transformación gradual de las oficinas —que por años obedeció más a una lógica informativa— cedió paso, hacia la década de los noventa, a un cambio drástico en la concepción de la comunicación. Como resultado de este hecho, la manera de “empacar” (Franklin, 2004) y presentar las políticas se convirtió en algo aún más importante que el alcance económico y social de las mismas.

Esta estrategia llegó a su auge durante las gestiones de Blair y Fox, probando ser disfuncional en ambos casos al provocar un fuerte deterioro de la imagen de los mandatarios y desatar ciclos de cobertura negativa. Por lo tanto, trajeron consigo el efecto contrario al que supone la persuasión, que es procurar que los ciudadanos conozcan las medidas del gobierno y lograr que se adhieran a ellas, para generar la idea de que las cosas se están haciendo bien.

En los casos de Cameron y Peña Nieto, se observa un uso más mesurado del *spin* y una tendencia a marcar el ángulo informativo de la comunicación sin que esto haya significado una cobertura mediática menos tendiente a la confrontación.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco los comentarios al artículo de los miembros del seminario “Prospectiva y Metodología de los Medios de Comunicación en México”.

Agradezco la beca para estancia sabática en la London School of Economics and Political Science, otorgada por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la UNAM, durante la que escribí este artículo.

## *Referencias*

Aguilar, Rubén. 2014. “La comunicación presidencial en México: Fox, Calderón y Peña”, *Let’s Talk about Politics and Policies in Mexico*. Londres: LSE Mexico Week.

- Bartle, John y Griffith Dylan. 2001. *Political communication transformed. From Morrison to Mandelson*. Gran Bretaña: Plgrave-MacMillan.
- Canel, María José. 2007. *La comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Carreño, José. 2008. *Para entender a los medios de comunicación*. México: Nostra editores.
- Cook, Timothy. 1998. *Governing with the news. The news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Franklin, Bob. 2004. *Packaging politics*. Londres: Bloomsbery.
- Graber Doris, Denis McQuail y Pippa Norris. 2008. *The politics of news, the news of Politics*. Washington DC: CQ Press.
- Gregory Anne. 2006. "A development framework for government communication", *Journal of Communication Management*, 10 (2): 197-210.
- Howlett, Michael. 2009. "Government communication as a polity tool. A framework for analysis", *Canadian Science Review*, 3 (2): 23-37.
- Ingham, Bernard. 2003. *The wages of spin*. Londres: John Murray.
- Islas Octavio y Mauricio Huitrón. 2013. *La comunicación del gobierno en tiempos de guerra. El caso de México bajo el mandato de Felipe Calderón en Ponce Matías y Omar Rincón, Caudillismo, e-política y teledemocracia*. Uruguay: Fin de Siglo.
- Jackson, Niguel. 2010. "Political public relations: spin, persuasion or reputation building?". Edimburgo: Political Studies Association Annual Conference.
- Hernández Lomelí, Francisco, "Las oficinas de comunicación social en México", *Comunicación y Sociedad*, 25-26: 57-72.
- Jowett, Garth y Victoria O'Donnell. 2012. *Propaganda and persuasion*. Washington: Sage.
- Joynt Kumar, Martha. 2007. *Managing the President's Message. The White House Communication Operation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kernell, Samuel. 1986. *Going public*. Washington: CQ Press.
- Lee, Mordecai, Grant Neeley y Stewart Kendra. 2012. *The practice of government public relations. A Reader*. Boca Ratón: CRC Press.
- Mc Nair, Brian. 2004. "PR must die: spin, anti-spin and political public relations in the UK, 1997-2004", *Journalism Studies*, 5-3: 325-338.
- Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar. 2013. "Government communication in Mexican democracy", en Karen Sanders y María José Canel (eds.), *Government communication. Cases and challenges*. Londres: Bloomsbery.
- Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar. 2015. *La comunicación gubernamental en México*. México: IIS-UNAM, Gobierno de Coahuila.
- Meyer, Thomas y Lew Hinchman. 2002. *Media democracy. How the media colonize politics*. Cambridge: Policy Press.
- Neustadt, Richard. 1990. *Presidential power and the modern presidents*. Nueva York: The Free Press.
- Sanders, Karen. 2009. *Communicating politics in the twenty-First century*. Gran Bretaña: Palgrave MacMillan.

- Sanders, Karen. 2013. "The strategic shift of UK government communication", en Sanders, Karen y María José Canel (eds.), *Government communication. Cases and challenges*. Londres: Bloomsbery.
- Sanders, Karen, María José Canel y Christina Holtz-Bacha. 2011. "Communicating governments: A three country comparison of how government communicate with citizens", *International Journal of Press Politics*, 16 (4): 523.
- Seymour-Ure, Colin. 2000. "Prime Ministers' and Presidents' News operations. What effects on the job?", en Tumber Howard (ed.), *Media powers, professionals and policies*. Londres: Routledge.
- Seymour-Ure Colin. 2003. *Prime Ministers and the media. Issues of power and control*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Tee, Matt. 2011. *Review of government direct communication and the role of COI*. London: Cabinet Office.
- Tumber, Howard. 2000. *Media Power, Professionals and Policies*. Londres: Routledge.

Presentado para evaluación: 18 de marzo de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

yml@unam.mx

Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México. Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autora de los libros *¿Qué dicen los candidatos?* (Samsara 2012) y *Palabra y poder. Manual del discurso político* (Grijalbo 2011). Coordinadora del libro *Let's Talk about Politics and Policies in Mexico* (IIS, ITAM, LSEideas, LSE Entreprise, 2015). Investigadora visitante en la London School of Economics and Political Science en 2013-2014.

---

# Ciencia política, paradigmas y construcción sociocultural

## *Political science, paradigms and socio-cultural construction*

*Juan J. Martínez López*

Universidad de Sevilla

juanjomar26@gmail.com

### **Resumen**

Este artículo se suma al debate existente sobre las múltiples perspectivas que el pensamiento político contemporáneo puede aplicar hoy al análisis de la realidad, con el objetivo de delimitar de un modo novedoso su objeto de estudio. Para ello, incorpora una visión más amplia procedente de campos fronterizos, tales como la sociología jurídica, la antropología política, la sociobiología, la biología evolutiva o las neurociencias. Tales perspectivas demandan hoy una evolución cultural y política de las sociedades para hacer frente a la crisis del modelo existente. Tras una sucinta exposición de los cambios paradigmáticos que afectan al pensamiento político, se reflexiona sobre la necesidad de ampliar sus fundamentos de análisis y fuentes de estudio. El autor apuesta por mantener las metodologías propias de cada perspectiva, aunque integradas en una epistemología común. Concluye el artículo con la tesis de que, frente a los reduccionismos metodológicos, una epistemología compleja resulta quizá la más conveniente para dar respuesta a la incertidumbre en que se encuentra la ciencia política. Se propone una renovación de la misma que apueste por la construcción social, como vocación originaria de la reflexión política nacida en Grecia, y que tenga en cuenta los nuevos paradigmas científicos y sociales existentes. Por último, se citan algunos de los más recientes estudios publicados que avanzan en esta dirección. El artículo incide en la polémica generada la pasada década en torno a los autores Cansino-Sartori-Colomer, posicionándose en torno a ella.

*Palabras clave: complejidad, paradigmas, construcción sociocultural, ciencia de los sistemas globales, sociología jurídica, biología evolutiva, ecología política, neurociencia, división de poderes, Montesquieu.*

### **Abstract**

This article joins the current debate over the many perspectives applicable to contemporary political thought, with the aim of incorporating a broader view that would have its origin in border areas such as Legal Sociology, Political Anthropology, Sociobiology, Evolutionary Biology or Neuroscience. Such prospects are requiring nowadays a cultural and political evolution of societies, in order to cope with the crisis of the existing model. After a brief summary of the paradigmatic shifts that are affecting the political thought, the article reflects on the need to expand the foundations of political analysis and political study sources. The author defends the need of maintaining the specific methodologies of each perspective, although integrated into a common epistemology. The paper concludes affirming that, contrary to any

methodological reductionism, a complex epistemology is probably the more convenient way to respond to the current uncertainty of the political science. All this, provided that this approach is supported in a paradigmatic renewal which should be committed to social construction as the original vocation of the political thought that was born in Greece. Finally, the article cites some of the most recent studies that advance in this direction. The article continues by taking a position within the controversy created last decade around the visions of Cansino-Sartori-Colomer authors.

*Keywords: complexity, paradigms, socio-cultural construction, science of global systems, legal sociology, evolutionary biology, political ecology, neuroscience, separation of powers, Montesquieu.*

---

## INTRODUCCIÓN

La ciencia política contemporánea se encuentra inmersa en el desconcierto. De manera análoga a lo que ocurre en el campo musical, podría afirmarse en materia de pensamiento político que —en expresión de José Luis Pinillos— “hoy es el desconcierto de la realidad lo que constituye la realidad de los conciertos” (Comellas, 2008: 351). Puede afirmarse que la pluralidad de perspectivas posibles a las que se abre hoy la reflexión política hace su estudio inabarcable para los propios especialistas (Maíz *et al.*, 2009). Desde hace más de una década se persigue ahondar en las claves necesarias para desentrañar el futuro de la ciencia política (Vallespín, 2000). Se analizan los vínculos entre ciencia y teoría política (Harto de Vera, 2006), reflexionando sobre las teorías políticas para el siglo XXI (Pendás, 2007). Y se proclama incluso la muerte de la ciencia política (Cansino, 2008). Opinión esta última que se comparte desde aquí en un alto grado, alineándonos con las conclusiones que en su día expuso Giovanni Sartori (2005: 9), en el entendimiento de que asistimos sin duda a una crisis intercultural que demanda reinterpretar los métodos y categorías políticas tradicionales. Así pues, la pregunta que guía este trabajo es: ¿cómo trascender la miopía de los estudios políticos contemporáneos?

Es cierto que los frentes que necesariamente hay que abarcar hoy para pensar políticamente son muy amplios (Walzer, 2010: 203). A los temas tradicionalmente estudiados se superponen más recientemente aspectos epistemológicos, medioambientales, culturales, de identidad y de desigualdad económica. Se incorporan con fuerza cuestiones de género y relativas a la globalización y los nacionalismos. Se reflexiona sobre el futuro de las ideologías, aspectos geoestratégicos, movimientos sociales, comportamientos y actitudes, élites e instituciones, etc. Asuntos tan amplios que acaban por cuestionar la vigencia de toda una tradición en materia de ciencia política (Pendás, 2007: 241).

En este artículo se persigue situar el debate del rumbo a tomar por la ciencia política en un momento anterior a su definición por los contenidos y metodologías que tradicionalmente la caracterizan. Antes que la asunción de nuevos rumbos temáticos y metodológicos, esta perspectiva de análisis de la realidad —que abarca como pocas campos del saber muy extensos, interdisciplinares y fronterizos— requiere del reconocimiento y aprehensión de paradigmas y principios que podrían renovarla, contribuyendo así a salir de la crisis que experimenta. Ello supondría recuperar el sentido originario que entiende la política en el

contexto más amplio de la construcción de la sociedad, reconduciendo así la función estatal a la antigua concepción de agente encargado de mantener la cohesión social. Es un hecho que en la voraz economía financiera global actual, el inmenso poder y margen de maniobra de las corporaciones financieras lleva aparejado una alarmante pérdida de la gobernabilidad y legitimidad de los Estados. Se advierte correlativamente una disminución de la confianza en la política, instrumentalizada al servicio de beneficios privados, y una consecuente deconstrucción identitaria y participativa a nivel colectivo e individual.

Un segundo objetivo que se persigue con esta reflexión es enunciar los paradigmas que podrían renovar la ciencia política, alentando a la discusión posterior sobre si, efectivamente, las epistemologías y perspectivas disciplinares que enunciaremos son o no susceptibles de asunción complementaria por los pensadores de lo político. Esto se realiza desde la convicción de que una vez dispuestas las grandes orientaciones, será más difícil que la diversificación de metodologías y ámbitos de estudio obstaculicen la visión general que corresponde a la ciencia política, esto es, que los árboles nos impidan ver el bosque.

Por lo tanto, se procede en primer lugar a realizar una aproximación a la transición paradigmática vivida especialmente en Occidente por los sistemas sociales y, epistemológicamente, por el análisis filosófico en su conjunto, y que entendemos incumbe a la ciencia política. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se describe la problemática compleja en que se encuentra inmersa hoy la reflexión política. Finalmente, se deja abierta la puerta a la discusión tras unas breves conclusiones.

## CAMBIOS PARADIGMÁTICOS RELEVANTES PARA LA CIENCIA POLÍTICA

En este apartado trataremos de introducirnos en una visión paradigmática general, amparada en el marco de la filosofía de la ciencia, que desvele la correspondencia existente entre los aspectos cosmológicos, culturales y sociopolíticos, asumiendo que el teórico de la política no solo debería preocuparse y reflexionar sobre aspectos políticos. Si la política no va bien, todo acaba por verse afectado.

Ante la situación dada de crisis medioambiental (ya no parece haber dudas sobre el cambio climático), económica y sociocultural, desde diversos estamentos científicos como la antropología evolutiva (Bermúdez de Castro, 2010: 94), la antropología cultural (Harris, 2003: 2), o la ecología ambiental (Terradas, 2006: 492), más que una evolución biológica se demanda hoy una evolución cultural de las sociedades para hacer frente a la acelerada progresión de los cambios que están teniendo lugar. Partiendo de esta demanda, la hipótesis que seguimos es que para que este cambio tenga lugar es necesario previamente reconocer y asumir los pilares paradigmáticos desde los que las ciencias humanas analizan hoy los fenómenos, diferenciándolos de aquellos que sustentaron la manera de ver el mundo propia de la modernidad. Y a partir de ahí, generar ámbitos de estudio y propuestas metodológicas, que sirvan para edificar el presente con criterios que estén a la altura de los retos a que nos enfrentamos.

Contemplado el asunto desde la perspectiva de la filosofía de la ciencia, estamos en crisis en parte porque vivimos en una época de transición de modelos epistemológicos. Vivimos uno de esos periodos de inflexión históricos en los que se asiste al ocaso de lo viejo y a la demanda de ideas creativas que fundamenten nuevos modos de vivir. En estas situaciones, el estudio de la historia nos confirma la adopción de dos posturas básicas. Una, la de conservar lo vigente, o incluso dar un paso atrás, refugiándose en la precaria seguridad que proporciona lo ya conocido. La otra se decanta por participar activamente en la transformación de la sociedad, persiguiendo el incierto objetivo de generar nuevos modelos societarios. Dentro de esta segunda actitud, se puede adoptar una metodología revolucionaria, o seguir el más difícil ideal humano del camino de la moderación, recogiendo la tradición más fecunda del pasado pero innovando lo necesario para procurar transitar pacíficamente.

Un antecedente inmediato de un fenómeno como este, que afectó a la historia universal, lo constituyó la Revolución francesa (1789). Y es sobre la base del devenir de los ideales y formas políticas surgidas de la misma sobre los que se asientan, especialmente en Occidente, las caducas formas políticas contemporáneas. Esta caducidad de ideales y formas constituye hoy parte del problema, y es por ello que se apuesta aquí por su renovación.

Apoyada en los pilares arquitectónicos que fueron, de un lado, las reflexiones racionalistas de Descartes, Malebranche, Hobbes, d'Holbach y Spinoza, y de otro, el pensamiento de Leibniz, así como el posterior empirismo de Newton, Locke y Bayle, entre otros filósofos, se asentó toda una cosmovisión que podemos designar como moderna y que nutre el pensamiento contemporáneo hasta nuestros días. Un modelo que, expuesto de manera concisa, se asentó sobre premisas que abarcan una visión del cosmos, una concepción de Dios, unas reglas de organización de la naturaleza, y una idea específica del individuo como sujeto de derechos y deberes, que quedó reflejada sociopolíticamente en las nuevas formas de redistribución, reparto y participación en el poder político, económico y social.

Un repaso sucinto nos muestra cómo, desde la Ilustración, la visión cosmológica hasta entonces imperante del teocentrismo monista y dual medieval, que separa a un Dios único del hombre y del mundo, se sustituyó paulatinamente por una lectura, primero mecánica, basada en la matemática, y más tarde dinámica, apoyada en la naciente física y sus "leyes". Ambas transitaron hacia una epistemología científica que tendía, sin llegar aún a ello, a una visión no dual, pues se advierte cada vez más la unidad de lo real, resultante del análisis conjunto de los vínculos existentes entre todos los fenómenos observables. Así, frente a la concepción tradicional de un Universo estático, la realidad física y social comienza en la modernidad a analizarse como un fenómeno, primero mecánico y luego dinámico, en continua transformación.

Tal cosmovisión tuvo a su vez una traducción metodológica, pues mientras el mecanicismo se apoyaría casi en exclusiva en una metodología deductiva, en una razón especulativa y en el principio de causalidad, el dinamismo newtoniano acogería además a la olvidada hija

pródiga de la filosofía griega, de raíces dionisíacas: la experiencia. Ello afectó a las ciencias, porque frente a los métodos de estudio de una ontología medieval de corte metafísico, basada en los criterios de género próximo y diferencia específica (Maldonado, 2011: 5), se incorporaron paulatinamente —asumiendo el método inductivo— la observación y la experiencia de lo visible, de aquello que se manifiesta en la superficie, dando lugar a un largo proceso de disciplinarización del conocimiento que permeó toda la ciencia moderna y que aún no ha concluido.

Tal paradigma cosmológico se tradujo a su vez en una visión social y espiritual que permitió distinguir sociopolíticamente, y de modo creciente, entre Estado e Iglesia, entre religión y espiritualidad, entre moral y ética. Se transitaba entre el monismo teocéntrico cristiano que separaba a Dios del mundo, y un panteísmo espiritualista que dignificaba la naturaleza, apreciable en Spinoza, caminando hacia sociedades cada vez más secularizadas, en las que la felicidad temporal era el motor de la existencia humana (Prieto, 1990: 60). La consecuencia fue que se aceleró la separación político-jurídica entre el poder espiritual y el temporal.

A su vez, en todo entendimiento de la espiritualidad subyace siempre una visión de la naturaleza y del ser humano. Frente a epistemologías históricas anteriores, basadas en la teología, la naturaleza es fundamental en el periodo ilustrado, asumiendo para muchos pensadores un papel paradigmático al ser concebida como fuente primaria de conocimiento. En ella se manifiesta y a ella se aplica también la razón especulativa y, por tanto, cuando se analiza pasa por ser lógica, coherente, uniforme, sencilla, legible. La felicidad individual y social se encontraba siguiendo las leyes de la naturaleza. Pero al mismo tiempo su carácter mecanicista la desprovía de cualquier connotación mágica, sagrada, poniendo su legibilidad al servicio de los intereses humanos, como un instrumento que había que dominar. Los avances técnicos se pusieron así al servicio del ideal de progreso, sin que su también reconocido carácter dinámico, transitorio y mudable, permitiera aún descubrir en ella un componente evolutivo que solo se explicitará y asumirá progresivamente por la ciencia tras las reflexiones de Darwin.

En el plano sociopolítico, la confianza en la razón frente al dogma desembocó —aunque no siempre, tal y como demuestran los hechos históricos— en una mayor disposición hacia el pluralismo, hacia la tolerancia y el respeto de los derechos de los individuos.

Dado que toda visión del Cosmos lleva aparejada una concepción del ser humano, estos planteamientos son susceptibles de ser completados con un somero análisis de los paradigmas antropológicos subyacentes en la época; si bien, teniendo en cuenta que la perspectiva antropológica no existía aún como una disciplina autónoma del conocimiento. Tras una larga etapa epistemológica de predominio teológico en la ciencia, en el Renacimiento se dejó de mirar al astro rey, metáfora de Dios, para hacer del ser humano la medida de todas las cosas. Antes, el hombre y sus posibilidades estaban a merced de la voluntad omnipotente de un creador separado del Cosmos. Pero progresivamente los científicos miran de frente a las estrellas, y en ellas el ser humano encaja como una pieza más incluida dentro del mecanismo del orden universal. Una pieza que aspiraba a ser autónoma, pues

subyace paradigmáticamente un optimismo antropológico al haberse desligado intelectualmente la Ilustración de la doctrina teológica del pecado original. Reflejo de ello es la aparición de todo un tópico ilustrado: el añorar la vuelta a un estado de naturaleza original en el que los seres humanos podrían haber sido esencialmente buenos viviendo felices y en paz.

Desde entonces, el ser humano es concebido como un elemento más de la creación, una parte altamente capacitada y privilegiada, pues siguiendo el criterio manifestado por Leibniz y Locke, vive en el mejor de los mundos posibles. Y ello pese a las reconocidas limitaciones cognitivas postuladas por Kant. Dicho de otra manera, gracias a que —como ya se señaló— se confiaba en que la naturaleza es legible, las diversas e incipientes ciencias se encargarán de llevarnos a la ansiada felicidad personal y social. El logro de esta felicidad fue, no lo olvidemos, el objetivo inicialmente buscado por la filosofía política ilustrada, cuyo máximo reflejo y reconocimiento lo encontraremos en los mitos de la Ilustración, así como en la Declaración de Independencia de las colonias americanas.

La visión ilustrada siguió girando en torno a un modelo antropocéntrico, y lo ha seguido haciendo hasta bien entrado un mundo mucho más contemporáneo, teniendo su reflejo en la forma en que se ha entendido, y se siguen entendiendo, la naturaleza, la política y la economía. Entonces aún no se había formulado la teoría de la evolución, ni se habían asimilado las consecuencias que de ella se derivaron en relación al papel que juega el ser humano como un engranaje más de la vida en el planeta. Y pese a lo que hoy ya sabemos, seguimos anclados en paradigmas cognitivos, sociales y políticos desfasados.

Amén de otras implicaciones que los planteamientos expuestos conllevaron en el plano de lo político, conviene reflejar especialmente, en relación al reconocimiento ilustrado de derechos y deberes, que este se predicó de los individuos, fundamentalmente de algunos ciudadanos, y en todo caso no se extendió al resto de seres vivos. Y nos centramos en este punto porque el paradigma que subyace en el fondo es que el equilibrio de poderes en lo político, que se concretó en la teoría de la división de poderes de Montesquieu como garantía del reconocimiento de derechos, no se extendió formalmente al conjunto de la realidad, pese a que él sí reflejó en su obra, continuando con las tesis griegas resumidas en el concepto de homeostasis, el necesario equilibrio que debe existir entre los aspectos medioambientales, los antropológicos y los sociológicos como garantía de la continuidad de un sistema sociopolítico. No en vano, toda su visión parte de la importancia que concede a los factores geoclimáticos (Casabianca, 2010), sin perjuicio del reconocimiento de la trascendencia que, para lo político, otorga a otros factores antropológicos, sociológicos, técnicos y religiosos, entre otros. Abundaremos en esta cuestión y justificaremos esta referencia a la división de poderes más adelante, en el entendimiento de que, frente a la opinión de algunos autores, en ningún caso tales consideraciones dan pie a entender el pensamiento de Montesquieu, así como de muchos otros clásicos, como de precientífico (Cansino, 2004: 13).

En la modernidad el ser humano se elevaba por encima del resto de la creación. Solo más adelante, con el materialismo histórico, se incrementaría la importancia concedida a

los factores materiales frente a los ideales, situando progresivamente al hombre en pie de igualdad con el resto de lo creado. Así pues, el pensamiento político era fundamentalmente pensamiento de lo humano y lo institucional —la importancia otorgada en la época a la doctrina de la división de poderes y el reconocimiento de derechos y deberes fueron prueba de ello— y se proyectó así, tras la modernidad, como una física social, una ciencia del ser humano o la sociedad, que caminó hacia el positivismo en las diferentes versiones de Quetelet, Comte y Saint-Simon.

Esto tuvo también su efecto en la consideración política y económica de la vida colectiva, dando lugar a modelos o paradigmas sociales que intermediaron entre las visiones generales y las ansiadas conquistas individuales que persiguió la Ilustración. El utilitarismo era la doctrina más propensa en la época para aplicar en sociedad los principios observables en la naturaleza. El organicismo estamental corporativo que definía la sociedad medieval se transformó paulatinamente en sociedades con una burguesía competitiva, fundamentadas en la creencia del individualismo egoísta, de que la libertad para alcanzar la felicidad personal traería consigo necesariamente la felicidad de la colectividad. Para ello, las sociedades optaron mayoritariamente por transformar el aparato del Estado, por organizarse en Estados altamente reformistas, cuya eficacia requirió de un alto nivel de centralización, especialización administrativa y concentración de poder. Fue el auge de los Estados absolutistas ilustrados, fundamentados crecientemente, no solo en un origen cosmológico y divino (rey-sol), sino en la figura secularizada del contrato social, cuyo instrumento ejecutor esencial comenzaba a ser la incipiente Administración.

Como puede apreciarse, la perspectiva política se alimenta y camina paralela al resto de dimensiones: cosmológica, medioambiental, antropológica y sociocultural, que no son sino parcelas del saber convencionales e interdependientes desde las que analizar la existencia.

Haría falta un serio estudio de la cultura para desentrañar lo que tan solo hemos resumido apretadamente en unas páginas, pero si nos centramos en los cambios paradigmáticos operados más recientemente, comprobaremos que ha cambiado mucho la visión de la realidad que nos proporciona la ciencia. La tesis epistemológica de la modernidad, y de buena parte del mundo contemporáneo, se sostenía sobre la idea renacentista del hombre como medida de todas las cosas, hasta que la teoría de la evolución, el materialismo histórico, el análisis del inconsciente, la teoría de la relatividad y la física de partículas, entre otros saberes, deshicieron progresivamente este esquema conforme entró el siglo XIX y avanzaba el XX.

La física, que renunció a la trascendencia, se reencontró con un mundo de posibilidades que escapaban a toda “ley”. Cuando el ser humano penetró en el interior del átomo, afloró un mundo de realidades cuánticas, dejando sin efecto la pretendida universalidad que se predicaba de las leyes de la naturaleza y abriéndose al Principio de Incertidumbre, formulado por Heisenberg. La misma idea de que existan leyes en la naturaleza fue discutida. Esta nueva percepción penetró en el corazón mismo del conocimiento, relativizándolo todo, inclusive la filosofía política, refugiada cada vez más en el positivismo.

Y es que desde Kant todo saber es parcial, pues está en relación con las cualidades cognitivas y reglas de percepción del ser humano, y sometido a los límites que la técnica le proporciona en cada momento histórico. Y no solo eso: con el descubrimiento por Freud y Jung de los aspectos inconscientes de la psique, el ser humano se convirtió en un misterio para sí mismo. El otrora designio de lo divino se trastocó al observar, con las tecnologías más avanzadas, el misterio que constituye la propia realidad, para cuyo desvelo no basta la lógica de la razón, pues progresivamente el experimentalismo avanzó en el sustrato biológico que subyace en la percepción, en la conducta, y en el pensamiento. Y al incrementarse la importancia de los aspectos materiales que conforman la realidad, las tesis materialistas y constructivistas comenzaron a cobrar vigencia.

El cambio en la visión del macrocosmos y del microcosmos transcurrió de modo paralelo a las transformaciones que se produjeron a nivel de otras ciencias, hasta que por las neurociencias se advierte hoy que la “pureza” del pensamiento racional se ve mediatizada por el sustrato emocional y el imaginario que nos impulsa. Hoy se acentúa la importancia de elementos que hasta entonces pasaban inadvertidos, como el sentimiento, la creatividad, la imaginación, o la intuición. Se pone en evidencia el “error” de Descartes (Damasio, 2009), pues en cualquier elección intervienen muchos más factores que el racional. Se sabe que motivaciones y pasiones influyen en las conductas susceptibles de ser consideradas política, económica y jurídicamente. Y, por tanto, para hacerse un juicio con suficiente perspectiva, conviene desandar el camino de la especialización y remontarse a una visión amplia que advierta el equilibrio existente entre todos los aspectos confluyentes de la realidad, más allá de la formal división jurídico-política de poderes.

Por las distintas ciencias se advierte hoy que todo se encuentra en una relación recíproca de intercambio, de interdependencia con su entorno. Los objetos de estudio comienzan a concebirse como fenómenos más que como elementos aislados. De modo que el observador influye en lo observado, al tiempo que lo observado conforma la realidad del observador, quedando así desdibujada la idea misma de identidad (Taylor, 1996).

El ser humano se contempla hoy a sí mismo y a la naturaleza como un fenómeno vivo y consciente, intermediario entre el desbordante macrocosmos que observa al mirar a las estrellas, y el ignoto microcosmos inmanente a la realidad de los átomos. Por tanto, nos hacemos conscientes de que el carbono que nos compone, así como el oxígeno y la energía que nos mantienen vivos, proceden de procesos que tuvieron lugar en estrellas lejanas hace millones de años, y que perduran gracias a la energía que nos llega de su luz.

A esto se suma el cambio de visión de la naturaleza y de las especies que comenzó al apreciarse, tanto por Lamarck como por Darwin, el componente adaptativo y evolutivo que caracteriza el fenómeno de la vida. Se sabe que las especies coevolucionan con su entorno, por lo que la relación de dependencia que se aprecia es así mayor. Y no será hasta hoy en que tal visión madure para comprender el fuerte vínculo que une a los seres vivos con sus ecosistemas, siendo poco a poco la filosofía política permeable ante planteamientos de otras disciplinas como la filosofía de la naturaleza y su vertiente práctica: la ecología política.

Siguiendo en esta dirección, muchos científicos son proclives a la consideración de los seres humanos como una especie más, poniendo el acento en nuestra naturaleza relacional, así como en nuestro papel de activos agentes transformadores de los entornos. Amparándose en la visión de que los derechos y las libertades quedan en nada si no se garantiza la existencia de los medios necesarios para hacerlos efectivos, surgen hoy filosofías políticas que reivindicán derechos tanto para la naturaleza como para el resto de seres que cohabitan en el planeta, reclamando al pensamiento político y constitucional el reconocimiento inmediato de una denominada cuarta generación de derechos, más allá de los socioeconómicos propios del Estado del bienestar (Enríquez *et al.*, 2014). Y ello por citar tan solo una de las importantes consecuencias de tales planteamientos para el ámbito del pensamiento político y jurídico.

Esta visión relacional, que vincula estrechamente identidades y fenómenos, apunta hacia una visión del universo que manifiesta la unidad de lo existente, desdibujando paulatinamente el principio de jerarquía, y situando de modo creciente sus elementos en un plano (incluso filosófico político) de igualdad. Así, se comprueba que toda realidad, desde las estrellas a los seres vivos, se ve sometida al mismo proceso de cogeneración, desarrollo y muerte. Estos planteamientos encuentran su reflejo en la visión política que se desprende de las más recientes filosofías trans-humanistas (Bostrom, 2005: 202), ausentes aún del debate politológico.

La filosofía de la ciencia y la psicología de la percepción avanzan progresivamente hacia una dirección que, sin caer necesariamente en el solipsismo, transita del individualismo ontológico que caracterizó a la modernidad, a una concepción transpersonal gestáltica que analiza los fenómenos como parte de un todo más amplio y complejo, rindiéndose a la evidencia creciente de que en parte creamos la realidad que percibimos. La consecuencia directa es que la subjetividad se sitúa cada vez más en el punto de mira de los análisis filosóficos, literarios, artísticos o jurídicos. Otorgar un significado político-jurídico a conceptos como vida, identidad, libertad, consciencia, recuerdo, culpabilidad, sexualidad, etc., se torna cada vez más problemático, pues son aprehensibles asumiendo una pluralidad de perspectivas solo abarcables desde una visión compleja de la realidad. Y ello, con la carga añadida que supone para cualquier pensador la desconfianza creciente hacia el lenguaje, pues desde la “muerte de Dios” proclamada por Nietzsche, se inicia toda una fase de deconstrucción (existencialismo, fenomenología, postmodernismo, etc.) paralela a una crítica al lenguaje con la tesis del giro lingüístico, al reconocer que el uso acríptico de las palabras incurre en un mero convencionalismo incapaz de expresar con precisión la realidad. Para muchos, hace tiempo se desvanecieron los intentos de definir con palabras qué es “lo real”, y por tanto, se deslegitima el hecho mismo de filosofar, apostando tanto por el pragmatismo como por el empleo de métodos cuantitativos que, a la larga, topan con el mismo problema. Así ocurrió en la politología del siglo XX en torno al debate del concepto de democracia (Cansino, 2008: 22). Ello conecta con una necesaria renovación metodológica de la filosofía política y del resto de ciencias sociales.

Este camino culmina hoy con la complejización de todas las perspectivas de investigación, pero más especialmente de las ciencias humanas, máxime cuando se describe al ser humano como un organismo cuyos procesos son indisociables, no solo de su sustrato biológico, sino del entorno en el que interactúan. Y por tanto, como seres vivos, los seres humanos participamos de las características que la biología más reciente predica de los sistemas vivos, en especial que son esencialmente indeterminados (Maldonado, 2008: 19). De ahí que se afirme lo ambiguo y contradictorio de nuestra condición. También de ahí que se ponga crecientemente el acento en nuestras capacidades comunicativas, relacionales y de interacción con el entorno, cuya influencia puede llegar a ser tan decisiva para transformar el planeta que, por algunos, viene en caracterizarse este periodo de la historia como el Antropoceno.

Lo expuesto nos conduce al giro antropológico experimentado contemporáneamente que implica que la razón deje de ser el astro estrella que era para la modernidad, pues sabemos ya que su ejercicio se encuentra mediatizado, no solo por las emociones, sino más estrictamente, por todos aquellos procesos que tienen lugar conjuntamente a nivel bioquímico y neural. Algo a lo que ya apuntaba Montesquieu cuando afirmó que: “[...] el corazón es ciudadano de todos los países” (Montesquieu, 2005: 171). Los motivos del hacer político-jurídico, entendida la política en sentido amplio como lo concerniente al “modo en que vivimos juntos en tanto seres humanos” (McLeod, 2010: 10), se nutren así de todo un imaginario de valores, de mitos, de símbolos, y también de emociones como el miedo, la inseguridad, el odio, la codicia, etc., que acontecen tanto a escalas de relaciones individuales, personales y familiares, como colectivas e internacionales, alcanzando culturas y ámbitos civilizatorios enteros.

Nacen así perspectivas de investigación a las que conviene estar atentos, en el entendimiento de que los motivos y las consecuencias del obrar político exceden con mucho de la perspectiva ideológica imperante en los siglos XIX y XX. Su comprensión tiene que ser resultado de un esfuerzo interdisciplinar, holístico, que permita conquistar una nueva cosmovisión política, abarcando un saber acumulado desde la antigua Grecia hasta nuestros días. Se hace pues necesario reconstruir lo deconstruido, lo que nos lleva a completar esta exposición con una reflexión sobre la caducidad de las ideologías y formas políticas, así como sobre la complejidad de los fenómenos y perspectivas con trascendencia política.

## COMPLEJIDAD DE FENÓMENOS Y COMPLEMENTARIEDAD DE PERSPECTIVAS CON TRASCENDENCIA POLÍTICA

La complejidad de los contextos, actores y poderes actualmente implicados en procesos con trascendencia política requiere una ampliación de los fundamentos de análisis y las fuentes de estudio de lo político.

Los factores con trascendencia política son inabarcables. Especialmente hoy sabemos que la identidad y la historia personal son fruto de un proceso de interacción permanente

que tiene lugar dentro del ambiente sociocultural y político en que los individuos se encuentran inmersos. Igualmente, la formación y devenir de la identidad colectiva es resultado de un proceso de construcción, susceptible de ser investigado de modo interdisciplinar, cuyo conocimiento converge con los objetivos de la ciencia política. No en vano, legisladores y gobernantes disponen de una considerable capacidad de influir en tal proceso.

Un futuro para la ciencia política pasa por hacerse consciente de la importancia de la faceta constructiva presente en el pensamiento y la praxis política, asumiendo que la visión paradigmática de la realidad, la socialización y la formación de la identidad convergen subjetivamente en un mismo proceso (Berger y Luckmann, 2006: 167, 214). Se trata de un fenómeno susceptible de ser analizado, tanto a nivel colectivo por la filosofía, la ciencia y la teoría política, la psicología social y la sociología jurídica, como a nivel individual por la psicología, o las neurociencias, entre otras. Existen además otras perspectivas complementarias a la política inestimables para analizar la construcción de las sociedades, como la propuesta sistémica contenida en la obra de Niklas Luhmann, y la diferente visión crítica que aporta el pensamiento de Jürgen Habermas. Ambas inciden directamente en asuntos políticos, vinculando filosofía, teoría y análisis empírico de la sociedad, e incorporando a la reflexión política cuestiones simbólicas, lingüísticas y de comunicación.

Todo conduce a una ampliación de los fundamentos y fuentes de estudio de lo político. Por ejemplo, al campo de las ciencias de la vida, lo cual implica —superado el antropocentrismo— situar la ciencia política en el contexto de las relaciones entre todos los seres vivos. Esto es posible en la medida en que, como claramente afirma hoy la sociobiología, las relaciones sociales no son exclusivas de los seres humanos, ya que existen también en el reino animal, constituyendo una específica perspectiva de análisis de los vínculos que todos los seres mantienen con su entorno (Wilson, 1999). Tales conexiones responden a un proceso general de intercambio de energía e información con el medio, en busca de una homeostasis puesta a de manifiesto en el pensamiento político griego.

En sentido amplio, la construcción político-social se ve afectada tanto por las leyes físicas de la termodinámica, como por el patrón evolutivo general al que está sometido el fenómeno de la vida. Si bien, asumir el punto de vista evolutivo incide en la visión de la historia, pues esta no puede ser entendida ya como una línea continua de progreso, sino como fenómeno sujeto a discontinuidades, a ensayos, a pasitos adelante y vueltas atrás, algo a lo que, por otra parte, el análisis sociohistórico nos tiene más que acostumbrados (Gould, 2004).

Del estudio de este proceso se encarga la biología evolutiva, que amplía hoy su objeto de estudio a las sociedades humanas (Soler, 2009: 23). Precisamente, una de sus últimas propuestas es concebir las sociedades como “vehículos culturales de subsistencia”, mostrando los sistemas sociopolíticos como “estrategias alternativas estables”, al tener en cuenta el impacto que en ellos generan factores antropológicos como las emociones, la dimensión espiritual o la capacidad de imaginación (Pagel, 2013: 71, 164). Actualmente, esta perspectiva no encuentra respuesta en el pensamiento político. Lo mismo ocurre con

la ecología política, que insta al pensador de lo político a una reflexión acerca de las consecuencias de los distintos modos políticos que tiene el ser humano de interactuar con su entorno (Velázquez, 2007: 232).

Otra vía complementaria de la política-jurídica la constituye la antropología política, que combinando metódicamente complejidad e interdisciplinabilidad, estudia las características, instituciones y dinámicas de las estructuras de poder de las sociedades humanas en las que los aspectos medioambientales, los antropológicos y los socioculturales convergen. Trata así de especificar cómo la política se expresa por medio de instituciones, ideologías y prácticas aparentemente no políticas, ahondando en la importancia de fenómenos que contribuyen a la conformación de la sociedad (Lewellen, 2009: 249).

La creciente complejidad de las necesidades del mundo globalizado en el que nos desenvolvemos no puede hacernos olvidar el ideal clásico de que la política abarca en una unidad conocimiento y praxis, persiguiendo un equilibrio social y un bien común en el que alcanzar la felicidad personal. La conciencia de nuestra natural condición de agentes transformadores del mundo nos recuerda la importancia creciente de vincular conocimiento y poder político y económico, reconsiderando la capacitación, motivaciones y aptitudes de legisladores y gobernantes. Todo ello, dentro del contexto más amplio de las relaciones que mantienen los seres humanos consigo mismos y con el resto de los seres y entornos gracias a los cuales subsistimos. Máxime, en un momento en el que la política se convierte en una cada vez más compleja labor de gestión del conocimiento.

El pensamiento político es especialmente relevante para orientar los rumbos de la construcción social. Los fenómenos con trascendencia política tienen lugar en un entorno medioambiental, geoclimático y geoestratégico a un tiempo, en el que intervienen conductas, tanto individuales como colectivas, amparadas en la cosmovisión propia de cada sistema sociopolítico. Es un grave reduccionismo ignorar esta tesis. La complejidad de los elementos y perspectivas implicados en procesos políticos, sumado a la aceleración de los cambios que tienen lugar hoy día, requieren que la aproximación y análisis a los fenómenos de trascendencia política sea hoy altamente compleja, y fruto de la colaboración interdisciplinar. Exige de pensadores, investigadores y políticos aplicar la máxima de la filosofía de la complejidad que reclama pensar globalmente para actuar localmente.

Asumir este camino implica, a su vez, retomar a los clásicos políticos, pues exponemos una tesis a la que apuntaba ya claramente la concepción política aristotélica. Se encuentra también recogida en buena parte de los pensadores que a lo largo de la historia se ocuparon del pensamiento político. Pero no solo de este, pues al menos hasta el siglo XIX, la obra de estos autores abarcaba muchos más campos que el estrictamente político-jurídico, incluyendo reflexiones medioambientales, antropológicas, sociológicas, educativas, literarias, económicas, tecnológicas, religiosas, etc. En cambio, la parcelación del saber causa hoy un daño especialmente significativo en lo concerniente a la reflexión política, pues “todo está ligado hoy: política, economía, civilización” (Morin, 2007: 165).

Esto se advierte de modo ejemplar en la figura de Montesquieu, pues si bien el conjunto de sus reflexiones desembocan en lo político, su obra revela una amplísima visión

medioambiental, antropológica y sociológica, aún no desarrollada suficientemente (Tierno Galván, 1987). Una interpretación conjunta de sus reflexiones amplía claramente el sistema de fuentes y extiende el principio de división de poderes a todo hecho con trascendencia política, apuntando ya, en el tránsito de la Edad Moderna a la Contemporánea, a la necesidad de hilvanar el tapiz de elementos que luego serán objeto de estudio separado por ciencias diversas, antes inexistentes.

Montesquieu hizo en el siglo XVIII algo necesario también hoy: actualizar el camino aristotélico de avanzar en “la comprensión de las fuerzas políticas reales” (Sabine, 2009: 105), a la búsqueda del equilibrio entre todos los aspectos de nuestra naturaleza. Y no solo de un equilibrio jurídico-político de poderes que no sería sino reflejo del primero (Cotta, 1953: 355). Así, el principio de división de poderes expuesto por Montesquieu no preconiza tanto una división como una “armonía entre los poderes”, una “cosoberanía” de fuerzas políticas y sociales (Touchard, 2004: 311), un equilibrio sobre el que predominaría una aristocracia intelectual, moral y política (Althusser, 1974: 117).

La complejidad de lo político, así como su sustrato biológico y medioambiental, quedó ya claramente expuesta para la posteridad en el pensamiento político a través de su idea del espíritu general: “El espíritu general resumiría esa compleja relación causal que se establece entre el orden natural físico y la múltiple realidad política y social que los hombres han creado en diferentes espacios y tiempos históricos [...] Jamás es un dato definitivo, sino, como dice Vernière, un conjunto evolutivo” (Iglesias, 2005: 499). Montesquieu, en el capítulo de *Del Espíritu de las Leyes* (1748) titulado “¿Qué es el espíritu general?”, aporta una definición descriptiva y dinámica del mismo: “Varias cosas gobiernan a los hombres: el clima, la religión, las leyes, las máximas del gobierno, los ejemplos de cosas pasadas, las costumbres, las maneras, de donde se forma un espíritu general que resulta de todo ello. A medida que en cada nación actúa con más fuerza una de las causas, las otras van cediendo en la misma proporción [...]” (Montesquieu, 2007: 378). Por lo tanto, ya en el pensamiento político de la modernidad se apreciaba una orientación constructivista —que aquí se retoma— basada en la idea de que toda manifestación de la vida de un pueblo conforma con su entorno una “totalidad dinámica” susceptible de consideración política (Iglesias, 2005: 504).

## CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

“¿Hacia dónde va la ciencia política?”, se preguntaba en 2005 Giovanni Sartori (2005: 9). Pese a las contestaciones dadas por algunos autores (Colomer, 2004: 793), diez años más tarde, nos encontramos aún sin una respuesta clara, y sumidos en una crisis de modelo sociocultural, profundamente relacionada con cuestiones medioambientales, axiológicas y epistemológicas.

Tratándose de cuestiones de tanta magnitud, el pensamiento político es el primero que debería estar a la altura de la complejidad de las respuestas que se demandan. Por ello, para

trascender la miopía de los estudios políticos contemporáneos, se propone atender a los nuevos criterios de interdependencia, complejidad e incertidumbre que caracterizan hoy epistemológicamente un análisis conjunto de la realidad. Lo cual, como se dijo, requiere situar el debate sobre el rumbo a tomar por la ciencia política en un momento anterior a su definición por los contenidos y metodologías que tradicionalmente la caracterizan. Por ello, se ha realizado inicialmente una aproximación a la transición paradigmática, sociopolítica y epistemológica vivida especialmente en Occidente. En el entendimiento de que, cuanto menos, corresponde a la ciencia política abarcar su análisis, recogiendo las perspectivas más fecundas de otras disciplinas que afectan al plano sociopolítico, y formulando propuestas que persigan una más armónica redistribución de los poderes con trascendencia política en su conjunto, y no solo de los poderes jurídico-políticos. Lo cual requiere, a su vez, de la incorporación de nuevas perspectivas axiológicas, metodológicas y de investigación. Un ejemplo claro de este cambio lo tenemos en el debate sobre la extensión de derechos y garantías al resto de seres vivos con los que coexistimos, y gracias a los cuales subsistimos como especie. Otro, en la reflexión sobre el consumo de ciertas sustancias químicas y sus consecuencias para el rumbo social, habida cuenta la importancia que han desempeñado en la evolución de tantas culturas (Damasio, 2009: 173).

Para ensamblar las diferentes perspectivas que se derivarían de ello, y que debido a la parcelación del saber, han ido deconstruyendo paulatinamente la mirada política de la realidad, proponemos retomar el hilo de la historia, volver a las fuentes, y con inspiración en el espíritu originario de la tradición política griega, recuperar la vocación universal de la política que se aprecia en pensadores clásicos como Aristóteles, Locke o Montesquieu. La vía de la universalidad es quizá la única capaz de mostrarnos todas las facetas de la construcción social y las caras del poder, en su sentido más lato. Esto conlleva también reflexionar sobre los paradigmas y valores hacia los que se pretende transiten hoy los modelos socioculturales vigentes (Marín, 2007: 306), y exige reorganizar el conocimiento de modo que las diferentes perspectivas intelectuales puedan integrarse en pos de esa finalidad (Morin, 2007: 165).

Asumir la complejidad de la política y del poder en el siglo XXI supone dar pasos en un doble sentido pero sobre una misma dirección. Implica retomar el rumbo, al tiempo que se rescatan los orígenes. Supone concebir la ciencia política como comprensiva de una perspectiva que abarca el análisis de lo social, humano y medioambiental, yendo más allá de reduccionismos ideológicos o herramientas metodológicas cuantitativas.

La propuesta es pensar la política más allá de los límites de las trayectorias contemporáneas de la filosofía del derecho (Luño, 2007), incorporando las nuevas contribuciones que surgen y que conforman parcelas de estudio complementarias, como las procedentes de la antropología política, la sociología jurídica, la biología evolutiva, o la ecología política. Y hacerlo en base a la epistemología que reclama una concepción unitaria e interdependiente de un saber fundamentado en la unidad de lo real, y por lo tanto, sin dar la espalda a los pensadores clásicos (Cansino, 2008). Su amplia visión nos guiaría, permitiéndonos asumir las teorías que ponen su énfasis en la construcción sociopolítica de la

realidad, reconociendo así que todo cambio en la morfología política responde a una subyacente transformación sociocultural.

Tal visión no excluye aquellas otras que reconocen la influencia de los micropoderes en la gestación del poder político efectivo (Foucault, 1980). Se trata, en definitiva, de identificar y ser permeables a la imagen que las diversas ciencias nos devuelven hoy de la realidad. Por ejemplo, comenzando por asumir que la dimensión evolutiva de las sociedades debe formar parte de la esencia misma de la teoría política, y que su desarrollo constituye en nuestros días un imperativo evolutivo (Pagel, 2013). Esta es también la manera de dar respuesta a las demandas que se solicitan desde las ciencias naturales (Terradas, 2006: 358). Y conlleva que el pensamiento político, sin caer en el solipsismo, asuma el nivel de incertidumbre que genera el análisis de los poderes que, no siendo de naturaleza política, tienen trascendencia para lo político. Sobre todo, sabiendo que, en el fondo, incorporar eso que llamamos lo otro es “garantía del propio porvenir” (Araújo, 2014: 95), algo que saben muy bien los ecólogos políticos. Como diría Joaquín Araújo, no solo somos agua en un noventa por ciento, existimos gracias a ella.

De poco sirve una ciencia política que no esté fundamentada, no ya en el bienestar social, sino, expresado en términos evolutivos, en garantizar nuestra supervivencia como especie. No en vano fue George Sabine quien, con una visión preclara, afirmó en su día que las formas de organización sociopolíticas constituyen el mecanismo más importante de adaptación humana al medioambiente (2009: 19, 435).

Quizá el punto de vista más apto para afrontar este reto sea el de la filosofía de la complejidad. Pese a los estudios que ya proliferan sobre las relaciones entre complejidad y ciencias sociales, no parece razonable aplicar en su literalidad a los análisis político-sociales principios de la visión compleja, tales como los de linealidad, emergencia, auto-organización, indeterminación, incertidumbre, caos, orden, etc. (Ruiz y Solana, 2013: 30). Al menos, no tal y como se entienden en el ámbito de las ciencias físicas y se aplican al análisis del mundo natural. Aunque sí conviene al pensador político conocerlos y aplicarlos en sus postulados básicos. Esto es, no se trata de efectuar análisis políticos con la metodología propia de las ciencias de la complejidad, sino, al menos inicialmente, de tomar conciencia de las problemáticas transversales implicadas, entendiendo por complejidad el resultado de “aquello que se teje junto” (Morin, 2005: 45, 47). Tampoco se trata de reducir los fenómenos sociales a fenómenos biológicos, pero sí de incorporar los fundamentos sociobiológicos y neurobiológicos necesarios para la comprensión efectiva de los comportamientos humanos, de igual manera que interesa a las ciencias biológicas saber en qué medida y cómo la cultura modela el comportamiento instintivo (Damasio, 2009: 151). Tal desfase metodológico no condena al encasillamiento de las ciencias sociales como ciencias de rango medio, pues forma parte de la esencia misma de la epistemología compleja hacer de todo saber científico algo provisional, sujeto a la incertidumbre que caracteriza a la propia realidad.

Así pues, para finalizar, sin entrar a valorar, ni asumir necesariamente todas las consecuencias de la noción de paradigma empleada por Kuhn en su libro *La estructura de las*

*revoluciones científicas* (2006), pero en el marco de su teoría, y sin que se distinga aquí nítidamente entre filosofía, ciencia y teoría política, se han tratado de esbozar los vínculos disciplinares existentes entre las visiones cosmológicas, medioambientales, antropológicas, sociales y el pensamiento político, para orientar este último hacia la construcción sociocultural.

Comparar las cosmovisiones correspondientes a cada periodo y, especialmente, analizar nuestro tiempo en relación a los paradigmas vigentes en la modernidad, nos permite orientarnos políticamente en el presente. Partiendo de eso, y siguiendo la estela de Aristóteles, quien postuló ya la necesidad de adscribir a la política el análisis de las causas últimas de lo social (Fernández-Carvajal, 1981), se insta así a no olvidar que la visión que de la realidad y de sí mismos tienen los seres humanos, y que en última instancia proporcionan las diversas ciencias, forma parte del pensamiento político. De modo que se propone a debate que el núcleo central a desentrañar por la reflexión política no se sitúe en cuestiones ideológicas, ni metodológicas, sino que la tarea a realizar consiste en abrirse a estos paradigmas en aras de guiar la construcción política y social.

La conclusión más inmediata de lo expuesto es que, más allá de las materias concretas que podríamos referir como propias del ámbito de lo político, esto es, junto a los temas tradicionales como la soberanía, el Estado, la democracia, el totalitarismo, las ideologías, la ciudadanía, el Estado de bienestar, y otros recogidos más contemporáneamente (Moreira, Barbosa y Raus, 2011), debería también analizarse el giro epistemológico paradigmático al que obedece hoy su estudio y desarrollo, así como el nacimiento de perspectivas complementarias como las citadas. Inclusive las neurociencias (Mora, 2007: 19), en la medida en que persiguen “comprender el grado en que los factores sociales interactúan con los biológicos” (Damasio, 2009: 210).

Asumir que el mundo sociopolítico es cada vez más complejo en su devenir conlleva a admitir que los análisis también lo son. Los objetos de estudio no pueden ya estar compartimentados, y los problemas reales de investigación se convierten así en problemas de frontera. La investigación de punta en el mundo contemporáneo no se define ya por los objetos de investigación, por los métodos ni por las hipótesis. Se define por las fronteras con las que comunica con otras disciplinas (Maldonado, 2008: 11). Y esto obliga al pensador político a estar al corriente de los principios y tendencias vigentes en los distintos campos del saber, así como a reflexionar sobre su aplicabilidad a la construcción política de la sociedad, especialmente a través de la tarea de legislar.

La perspectiva política no puede permitirse hoy ser miope y reducirse a analizar fenómenos y conflictos aislados. Ni los seres humanos, ni las sociedades, son realidades al margen de los entornos medioambientales y socioculturales en que se asientan y con los que interactúan. Forman con ellos una unidad conjunta de estudio, lo que exige una visión global que acoja múltiples perspectivas complementarias e interdependientes. De hecho, la visión relacional es una de las aportaciones metodológicas más innovadoras que aportó al pensamiento político la teoría de redes sociales. Implica que, al igual que corresponde a la neurociencia la labor de dirección, comprensión y coordinación de los

mapas mentales que son resultado del análisis parcial de conexiones neuronales mutuamente interactivas (Damasio, 2009: 173), correspondería a la ciencia política ejercer —en la terminología de Gershenson— de ciencia de los sistemas globales, coordinando aquellos estudios que, como el FuturICT, de la Escuela Politécnica de Zúrich (Gershenson, 2015: 54), o los del GSADI, de la Universidad Autónoma de Barcelona, o los del CEIC, de la Universidad del País Vasco, inciden potencialmente sobre la construcción político-social.

Con independencia de que muchas de las líneas de investigación hoy vigentes dispongan de su campo de estudio propio y de un particular desarrollo metodológico y formal, su fundamento epistemológico y conceptual converge en el marco común proporcionado por la filosofía de la ciencia. Por ello, nos alineamos con la reflexión crítica de Sartori, quien proclamó que el predominio excesivo de los métodos cuantitativos y lógico-deductivos, fruto de la revolución conductista de la teoría sistémica de Easton y el funcionalismo sociológico de Parsons, entre otros, han conducido a la ciencia política por vericuetos formales poco o nada trascendentes (Sartori, 2005: 13). Por el contrario, la sociología jurídica que proponen autores como De Sousa Santos (De Sousa, 2009) se muestra hoy más apta para abarcar el conjunto de la realidad. Sin desdeñar importantes aportaciones como las procedentes del estructuralismo, posestructuralismo, la teoría de la elección racional o el colectivismo metodológico, en sus vertientes individual y colectiva, y otras como los estudios sobre comunicación política y opinión pública, se hace necesaria una revisión material y formal de calado que vaya a los principios y retome el sentido último y original del pensar y del quehacer político.

Procede profundizar en una deconstrucción del pensamiento político que no suponga privarlo de futuro, atomizándolo en sus elementos más íntimos, sino cuyo fin último sea contemplar conjuntamente los mismos para reconstruirlos nuevamente. Urge dar cabida consciente a todas las perspectivas citadas que reclaman una vertiente material de estudio, una metodología y enseñanza propia, pero también una epistemología común que haga de toda parcela una perspectiva complementaria del resto de perspectivas, algo que reclama desde hace no tanto tiempo la filosofía de la complejidad.

No se trata de rechazar los análisis políticos estructurales, organizativos, economicistas o puramente racionalistas, sino de ir un paso más allá, de integrarlos y complementarlos con el estudio de los elementos de construcción cultural, simbólicos, comunicativos, y otros, en el entendimiento de que, desde un punto de vista evolutivo, globalmente la política implica algo más que la mera interacción jurídica y económicamente reglada entre individuos e instituciones. La política orienta decisivamente el devenir de los modelos sociales, de sus sistemas de valores y de los paradigmas implícitos sobre la naturaleza y el ser humano hacia el que se orientan. Es por ello que la ciencia política no puede estar al servicio de intereses parciales, pues su objetivo legítimo, reducido al mínimo común denominador, no puede ser otro que perseguir la supervivencia y el bien común de la especie, a la par que contribuir a garantizar la realización y felicidad de los colectivos y de las personas en la medida de lo posible.

Las anteriores afirmaciones son algo más que una opinión personal del que suscribe, se fundamentan en estudios que otorgan una importancia creciente a los factores culturales y políticos como modeladores de la cognición y del comportamiento humano, así como del desarrollo individual y colectivo (Rubia, 2007: 15-96). Y en ellos no solo se destaca la necesidad de tener en cuenta las bases biológicas sobre la que descansa el comportamiento, por ejemplo a la hora de legislar. También se otorga una importancia creciente a emociones y sentimientos como elementos partícipes de los procesos racionales de pensamiento y toma de decisiones personal y colectiva, con las consecuencias político-jurídicas que ello conlleva, pues su influencia es, según la neurobiología, inmensa (Damasio, 2009: 75, 190).

Se trata de aspectos poco tenidos en cuenta hasta ahora en la reflexión científica política: ¿en qué medida las aptitudes y motivaciones de políticos y legisladores, así como su gestión emocional y sentimental, influyen en su labor y repercuten en los fines perseguidos constitucionalmente? ¿En qué medida generamos modelos sociales y líderes aptos para alcanzar los fines que nos proponemos colectivamente? ¿Es suficiente con adoptar criterios racionales, obviando la dimensión emocional? ¿A quién correspondería dirigir y evaluar este proceso? ¿En qué medida somos conscientes de su importancia?

Se trata pues de poner énfasis en recuperar la dimensión constructiva y la fuerza arquitectónica de la vida social que tiene la ciencia política a través del privilegiado instrumento que son los ordenamientos jurídicos, incorporando criterios científicos. Se habla aquí de abrirla a la complejidad, permitiendo que contemple la multiplicidad de posibilidades que se derivan de los procesos sociopolíticos, y trasladarlas a nuevas maneras de organización institucional y de toma de decisiones. Se apuesta así por evitar enfoques reduccionistas al ampliar hasta el límite los parámetros que intervienen, dando continuidad a la visión original expuesta por Aristóteles en su *Ética a Nicómaco*.

Cabe señalar brevemente que, al margen de las obras de alcance internacional citadas en la bibliografía, en la última década se han realizado en España novedosas aportaciones en este sentido. Son estudios que, bien con propuestas generales, bien profundizando en perspectivas concretas pero novedosas, incorporan a la reflexión política nuevos paradigmas o campos de investigación.

A título ejemplificativo traemos a colación estudios que, siguiendo la estela orteguiana en búsqueda de nuevos usos sociales, inciden en la importancia de los paradigmas imitativos y experienciales (Gomá, 2009). Otros incorporan la neuropolítica y micropolítica persiguiendo acortar la distancia entre teoría y práctica política (Alcántara, 2014). Algunos asumen nuevas perspectivas, como la de género (Alonso *et al.*, 2014). Los menos y más arriesgados formulan incluso aportaciones de corte global y fuertemente paradigmático, como la original propuesta de la profesora Blanca Rodríguez Ruiz, que reformuló fundamentalmente el concepto mismo de ciudadanía, transformándolo en *cuidadanía*, sobre la base de incorporar algunos de los nuevos paradigmas pospatriarcales a los que hacíamos referencia (Rodríguez, 2010).

Todos ellos son claros ejemplos de que se trabaja ya en una línea interdisciplinar y colaborativa que pretende reconciliar y no enfrentar, las diferentes perspectivas que conforman la complejidad de lo político, asumiendo, de modo más o menos consciente, la *vis evolutiva* que para la ciencia política reclaman —curiosamente— antropólogos, biólogos y sociobiólogos evolutivos, preocupados también por que no tenga lugar la crónica de una muerte anunciada en el ámbito de la ciencia política.

### Referencias

- Alcántara, Manuel. 2014. “Neropolitica: una aproximación a la micropolitica”, *Revista Española de Ciencia Política*, 35: 31-35.
- Alonso, Alba y Marta Lois (coords.). 2014. *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Akal.
- Althusser, Louis. 1974. *Montesquieu: la política y la historia*. Barcelona: Ariel.
- Araújo, Joaquín. 2014. *Sonata del bosque*. Valencia: Tundra.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 2006. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bermúdez de Castro, José M. 2010. *La evolución del talento*. Barcelona: Debate.
- Bostrom, Nick. 2005. “In defense of posthuman dignity”, *Bioethics, The American Journal of Bioethics*, 19 (3): 202-214.
- Cansino, César. 2007, “Adiós a la ciencia política. Crónica de una muerte anunciada”, *Temas y Debates*, 14: 13-30.
- Cansino, César. 2008. *La muerte de la Ciencia Política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Casabianca, Denis. 2015. “Climats”, *Dictionnaire électronique Montesquieu*. Disponible en web: <<http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376426390/fr/>>. [Consulta: 19 de enero de 2015].
- Comellas, José L. 2008. *Historia sencilla de la Música*. Madrid: Rialp.
- Colomer, Josep M. 2004 “Political Science Is Going Ahead (By Convuluted Ways): A Commentary on Giovanni Sartori”, *Political Science and Politics*, 37 (4): 793-794.
- Cotta Sergio. 1953. *Montesquieu e la scienza della società*. Torino: Ramella.
- Damasio, Antonio. 2009. *El error de Descartes*. Barcelona: Drakontos bolsillo.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2009. *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.
- Enríquez, José M. (coord.). 2014. *Educación plena en derechos humanos* Madrid: Trotta.
- Fernández-Carvajal, Rodrigo. 1981. *El lugar de la Ciencia Política*. Murcia: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- Foucault, Michel. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Gershenson, Carlos. 2015. “Complejidad, tecnología y sociedad”, *Revista Investigación y Ciencia*, 460: 40-54.
- Gomá, Javier. 2009. *Ejemplaridad Pública*. Madrid, Taurus.

- Gould, Stephen J. 2004. *La estructura de la teoría de la evolución*. Barcelona: Tusquets.
- Harris, Marvin. 2003. *El desarrollo de la teoría antropológica: una historia de las teorías de la cultura*. Madrid: Siglo XXI.
- Harto de Vera, Fernando. 2006. *Ciencia política y teoría política contemporánea: una relación problemática*. Madrid: Ediciones Trotta.
- Iglesias, Carmen. 2005. *El pensamiento de Montesquieu. Ciencia y filosofía en el siglo XVIII*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Kuhn, Tomas. 2006. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Madrid: FCE.
- Lewellen, Ted C. 2009. *Introducción a la Antropología Política*. Barcelona: Bellaterra.
- Maíz, Ramón (coord.). 2009. *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Maldonado, Carlos. 2008. “Ambigüedad de lo humano: Un estudio hacia la complejidad de la Antropología”, *¿Quiénes somos? ¿Hacia una comprensión de lo humano?* Bogotá: Universidad de la Sabana.
- Maldonado, Carlos. 2011. *El lugar de las ciencias sociales*. Disponible en web: <http://www.desdeabajo.info/ciencia-y-filosofia/item/20558-el-lugar-de-las-ciencias-sociales.html> [Consulta: 2 enero 2015].
- Marín, Higinio. 2007. *La invención de lo humano. La génesis sociohistórica del individuo*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- McLeod, Melvin (coord.). 2010. *Política con conciencia*. Barcelona: Kairós.
- Montesquieu. 2005. *Cartas persas*. Buenos Aires: Losada.
- Montesquieu. 2007. *Del espíritu de la leyes*. Buenos Aires: Losada.
- Mora, Francisco, 2007. *Neurocultura. Una cultura basada en el cerebro*. Madrid, Alianza Editorial.
- Moreira, Carlos, Sebastián Barbosa y Diego Raus. 2011. *Teoría Política Contemporánea. Perspectivas y debate*. UNLa: Remedios de Escalada.
- Morin, Edgar. 2005. *Mis demonios*. Barcelona: Kairós.
- Morin, Edgar. 2007. *La mente bien ordenada. Repensar la reforma. Reformar el pensamiento*. Barcelona: Seix Barral.
- Pagel, Mark. 2013. *Conectados por la cultura. Historia natural de la civilización*. Barcelona: RBA.
- Pendás, Benigno. 2007. *Teorías políticas para el siglo XXI*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Pérez Luño, Antonio-Enrique. 2007. *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho*. Madrid: Tébar.
- Prieto, Fernando. 1990. *Historia de las ideas y de las formas políticas, III. Edad Moderna, 2. La ilustración*. Madrid: Unión Editorial.
- Rodríguez Ruiz, Blanca. 2010. “Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía”, *Revista de Estudios Políticos*, 149: 87-122.
- Rubia, F. J. 2007. *El cerebro nos engaña*. Madrid: Temas de Hoy.
- Ruiz Ballesteros, Esteban y José Luis Solana Ruiz (eds.). 2013. *Complejidad y Ciencias Sociales*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.

- Sabine, George. 2009. *Historia de la Teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2005. “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 9-13.
- Soler, Manuel. *Adaptación del comportamiento: comprendiendo al animal humano*. 2009. Madrid: Síntesis.
- Taylor, Charles. 1996. *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Barcelona: Paidós.
- Terradas, Jaume. 2006. *Biografía del mundo: Del origen de la vida al colapso ecológico*. Barcelona: Ediciones Destino.
- Tierno Galván, Enrique. 1987. “Introducción”, *Del Espíritu de la Leyes*. Madrid: Tecnos.
- Touchard, Jean. 2004. *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Tecnos.
- Vallespín, Fernando. 2000. *El futuro de la Política*. Madrid: Taurus.
- Velázquez, Héctor. 2007. *¿Qué es la Naturaleza?* México: Porrúa.
- Walzer, Michael. 2010. *Pensar políticamente*. Barcelona: Paidós.
- Wilson, Edward O. 1999. *Consilience. La unidad del conocimiento*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Presentado para evaluación: 4 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de septiembre de 2015.

JUAN JOSÉ MARTÍNEZ LÓPEZ, Universidad de Sevilla

juanjomar26@gmail.com

Licenciado en Derecho (Murcia, 1992). Jurista funcionario de carrera TAG en el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla desde 1998. Doctor en Filosofía (Sevilla, 2013). Asistente Honorario del Departamento de Filosofía y Lógica y Filosofía de la Ciencia de la Universidad de Sevilla (2013/2014).

---

# Introducción

*Máriam Martínez-Bascuñán*

Universidad Autónoma de Madrid  
mariam.martinez@uam.es

*Silvia López Rodríguez*

Universidad Autónoma de Madrid  
silvia.lopezr@uam.es

Hace tiempo que Martha Nussbaum (2000) argumentaba con rotundidad que el pensamiento político y económico internacional debía ser feminista. Que el modo de observar procesos sociales debía hacerse a través de lo que Susan Moller Okin (1989) denominó como “el prisma de género”. Entiéndase por esto una orientación analítica que llama la atención sobre los efectos que las ideas, las instituciones o las políticas públicas tienen sobre la situación de las mujeres en la sociedad, en la distribución de recursos y oportunidades para garantizar su bienestar y el desarrollo de capacidades. El “prisma de género” es pues una forma de hacerse preguntas y observar la realidad de manera que pueda enfrentarse correctamente a los problemas que afectan a la mitad de la población del mundo. Porque como ya observaba Amartya Sen (1990: 61-66): “con cuánta frecuencia los cálculos de la prosperidad general de una nación no consideran la situación de las mujeres, y los modelos económicos dominantes disuaden al investigador de formular esa pregunta”.

La conclusión a día hoy sigue siendo la misma: los modelos de investigación dominantes continúan mostrando un importante vacío a este respecto. Vacío en el conocimiento, vacío en el entendimiento de lo que le estaba ocurriendo a la mitad de la raza humana. A pesar de que estas investigaciones van entrando (despacio) en la vida académica, transformando no solo el contenido, sino a veces la propia metodología y los fundamentos epistemológicos de las mismas, tales cambios siguen siendo polémicos. John Stuart Mill sostuvo en 1869 que esta situación no cambiaría hasta que las mismas mujeres se abocaran a la investigación y comenzaran a narrar sus propias vidas; la historia de las mujeres. Para ello

sería necesario forjar nuevas técnicas, nuevas formas de contar y de narrar, tomando conciencia a veces de que era necesario volver a pensarlo todo; desde sus experiencias de opresión, sus ideas filosóficas, su psicología, sus actitudes religiosas, etc. Porque incluso teniendo claro que no existe una única experiencia femenina, sí que puede hablarse, como ya sostuvo Simone de Beauvoir (1949), de “una base común que subyace a toda existencia individual femenina en el actual estado de la educación y las costumbres” ([1949] 2005: 97). Esto quiere decir que la situación de la mujer dentro de un contexto sociohistórico dado, a pesar de su variación individual, de la experiencia y oportunidades de cada una, tiene una unidad en cada periodo que puede ser descrita y hecha inteligible. Sin esencialismos, ni etnocentrismos. Formulada además con el ánimo expresivo de evocar un poco de reconocimiento, pero también desde un llamamiento a la razón para poner de manifiesto que aún no somos tan libres como deberíamos serlo.

Hace tiempo que las académicas tienen quejas justificadas contra la investigación y la enseñanza “neutra”. Y que es sorprendente que los propios ámbitos académicos hayan querido someterse así a lo que es la costumbre. De sobra sabemos que todo aquello que desafía presuposiciones metafísicas, terminología no cuestionada, líneas de razonamiento, preguntas características, enfoques metodológicos tradicionales, siempre parece amenazante. Más aún si ese desafío apunta a estructuras de poder consolidadas. Es por esto que hemos querido articular el monográfico en torno al poder.

Sabemos que el poder es el objeto de estudio de la ciencia política por excelencia, y como mujeres académicas, bien entendemos por qué. Conocemos las distinciones que se manifiestan dentro del concepto poder. Desde la escuela marxista hasta aquellos que siguen la línea clásica de Weber; desde que el propio Foucault revolucionara el concepto, hasta que Arendt nos mostrara otra lectura, hemos estudiado que el poder puede comprenderse a través de la óptica de la dominación, pero también desde la perspectiva de la colaboración. Sin embargo, para analizar y entender cómo opera (incluso en sus formas “invisibles”), cómo se transforma, cómo se distribuye, hemos tomado conciencia de que ninguna estructura institucional, social o política, puede ser tratada independientemente de la distribución por género de los roles. Por tanto, no se puede hablar de poder sin hablar de género, como no se puede hablar de género sin hablar de poder. El género además comprende formas específicas a través de las cuales se manifiesta el poder que solo los estudios feministas desde Simone de Beauvoir a Judith Butler entre muchas otras, han sabido identificar, analizar y describir. Esta sección monográfica pretende ser un ejemplo de ello.

Así pues, la sección monográfica que coordinamos se abre con el trabajo de María de la Fuente, titulado “Ideas de poder en la teoría feminista”. Este artículo aborda la “heterogeneidad” de concepciones alrededor del poder en la teoría feminista contemporánea, una diversidad que la autora pone en diálogo con la triple distinción elaborada por Amy Allen: poder *para*, poder *sobre*, poder *con*. El artículo explora cómo la Segunda Ola del feminismo sitúa como eje central del debate la cuestión del poder, interrogándose especialmente por las causas de la opresión y subordinación de las mujeres. La

diversidad de la producción feminista en este momento es ordenada por la autora a través de cuatro tipos ideales (poder *como dominación*, el poder *como recurso*, el poder *como cuidado* y el poder *como libertad*), ejemplificados con sus trabajos más significativos. El artículo aborda también las principales críticas formuladas a estos entendimientos del poder a partir de los años noventa, e introduce debates que a partir de ese momento adquieren mayor relevancia, como el de la identidad. El texto se cierra con una reflexión abierta acerca del poder *con* y se interroga por las nuevas formas de solidaridad feminista en un momento en el que el sujeto político *mujer* es cuestionado o desafiado como sujeto central en el despliegue de acciones solidarias o en nuevas alianzas políticas.

El artículo de Sonia Ruiz García, titulado “Representation and power: gender challenges at work”, estudia los discursos del Movimiento Feminista y de Mujeres en España alrededor del concepto de “trabajo” y concluye que la manera en que se representa este concepto desafía los significados hegemónicos de la noción misma de “trabajo” y del “trabajador” como sujeto político. Como expone la autora, desde los discursos del movimiento feminista, el concepto de trabajo recoge ámbitos y actividades que exceden el empleo en el mercado formal de trabajo e incluye y visibiliza a las mujeres dedicadas a los trabajos domésticos y de cuidados (madres, amas de casa, trabajadoras domésticas). Esta representación del trabajo conlleva no solo nuevas formas de acción colectiva sino también la atribución de nuevos significados a expresiones clásicas como la huelga, incluyendo aquí, por ejemplo, las “huelgas de cuidados”. Con ello, la reivindicación colectiva visibiliza y enfatiza el ámbito privado como espacio de lucha política y el protagonismo de mujeres ajenas a la participación política a través de sindicatos o partidos políticos. Finalmente, la autora subraya cómo los discursos del movimiento feminista entienden que la inequidad estructural de género en el trabajo actúa conjuntamente con el capitalismo, el racismo o la “heteronormatividad”. Esta interpretación no solo complejiza el debate en torno al trabajo sino que introduce nuevos valores, así como visibiliza un mayor número de voces.

El trabajo de cuidados es también el objeto de análisis del artículo de Elin Peterson, si bien bajo una óptica diferente. El texto titulado “Framing care-giving work for the elderly in Spanish public policy: gender, power and social justice” parte de la crisis de los cuidados en España, un país caracterizado por un modelo de bienestar apoyado en gran medida en la familia (*familialism*) y por un modelo de cuidados cuyo ámbito primordial de provisión es el hogar. La autora se interroga acerca de cómo las políticas públicas enmarcan la provisión de cuidados en el hogar y cómo constituyen el sujeto político que provee de cuidados en el ámbito doméstico, ya sea en la forma de cuidador(a)s informales o en la forma de trabajador(a)s en el cuidado doméstico. El estudio de la producción de subjetividad que se desprende del discurso político es especialmente relevante en el análisis de los cuidados en tanto que *site* para el análisis de la distribución de poder: el discurso de las políticas públicas no solo constituye sino que posiciona socialmente a las cuidador(a)s en un espacio de poder/vulnerabilidad determinado,

otorgando a su tarea un (no) valor e incluso condicionando su estatus de ciudadanía. Peterson establece un diálogo entre el papel del Estado y de las políticas públicas en la valoración del trabajo doméstico, y las nociones de “redistribución” y “reconocimiento”, manejadas por Nancy Fraser como instrumentos para distinguir entre justicia económica y cultural. Además, alerta de los peligros del rampante discurso neoliberal y las consecuencias de la primacía que otorga este al déficit público sobre el déficit de los cuidados.

Distribución de poder y políticas públicas son también el objeto de análisis de Alba Alonso y Tània Verge, en su artículo titulado “El impacto de la distribución territorial de poder sobre las políticas de igualdad en España”. Las autoras establecen un diálogo entre los estudios sobre federalismo y los estudios de género para explorar cómo la distribución de poder en el actual Estado de las Autonomías tiene un impacto sobre el diseño e implementación de políticas de igualdad, así como en las posibles estrategias a desarrollar por el movimiento de mujeres. Particularmente, las autoras analizan cómo distintas dinámicas territoriales —existencia de diferentes arenas políticas, competencia entre territorios por alcanzar mayores cuotas de autogobierno, falta de mecanismos de cooperación intergubernamental, mimetismo horizontal o vertical...— tienen o no influencia en políticas públicas relacionadas con la puesta en marcha de la transversalidad o *mainsstreaming* de género, el establecimiento de cuotas electorales y las políticas sobre violencia de género. Los resultados mostrados por las autoras difieren en cada uno de estos tres casos, siendo la importancia de la descentralización variable. De ahí que las autoras compartan la tesis del “enfoque condicional”, que entiende que la influencia del modelo federal ha de ponerse en relación con otras dinámicas subyacentes a cada uno de los casos estudiados. El artículo finaliza señalando aspectos recientes que no pueden dejar de tomarse en consideración en el marco de estos debates: de un lado, la agenda conservadora del Gobierno central en la legislatura 2011-2015 y de los Gobiernos autonómicos previos a las elecciones de la primavera de 2015; y, de otro, el fuerte cuestionamiento del actual modelo autonómico.

Finalmente, Eva Alfama sitúa la discusión sobre el estudio de la distribución de poder en el ámbito de las Administraciones públicas, en su artículo “Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad de un cambio en instituciones patriarcales”. En esta investigación, la autora parte de un contexto en el que se ha producido la incorporación efectiva de la transversalidad de género, lo que convive con tensiones, resistencias y conflictos en el seno de las instituciones públicas, que impiden de hecho la consecución de resultados más igualitarios, tanto en lo que se refiere a la producción de políticas públicas como al contenido y naturaleza misma de los servicios públicos en materia de igualdad. Así pues, la autora pretende explorar qué variables han de tomarse en cuenta para promover el cambio hacia una mayor equidad en las Administraciones públicas. Particularmente, el artículo debate acerca de la necesidad de explorar dinámicas variables dependientes del contexto, que facilitan o dificultan la ductilidad al cambio de las instituciones públicas.

Como coordinadoras nos complace que la primera sección monográfica de la *Revista Española de Ciencia Política* se dedique al debate sobre género y poder. Agradecemos al Consejo de Redacción su esfuerzo y dedicación para que este proyecto haya salido adelante. Deseamos que las investigaciones aquí presentadas sirvan para nutrir el debate sobre los dilemas alrededor del poder desde el enfoque de género, y que este monográfico contribuya en alguna medida a fortalecer y visibilizar los estudios feministas y de género en la ciencia política española, y especialmente el trabajo de sus jóvenes investigadoras.

### Referencias

- De Beauvoir, Simone. [1949] 2005. *El Segundo Sexo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mill, John Stuart. 1968. *The Subjection of Women*. Penguin Classics.
- Moller Okin, Susan. 1989 *Justice, Gender, and the Family*. New York: Basic Books.
- Nussbaum, Martha. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya. 1990. "More than 100 Million Women are Missing", *New York Review of Books*, pp. 61-66.

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

Máriam Martínez-Bascuñán es profesora contratada doctora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido becaria FPU y *visiting researcher* en la University of Chicago, en Columbia University de Nueva York y el Institut d'Études Politiques de París. Su área de investigación se centra en la teoría política y social contemporánea y la teoría política feminista. Ha publicado trabajos sobre teoría política de las migraciones como "¿Es el multiculturalismo bueno para los inmigrantes?", en la *REIS*, 135, 2011, y también "On Immigration Politics in the Context of European Societies and the Structural Inequality Approach", en *The Philosophy of Iris Marion Young*, Ann Ferguson and Mechthild Nagel (eds.), New York: Oxford University Press, 2009. Ha trabajado en profundidad cuestiones sobre democracia deliberativa y comunicativa con especial interés en el impacto de la revolución tecnológica en la teoría política contemporánea como "¿Puede la deliberación ser democrática?", en la *RECP*, 24, diciembre 2010, o "Democracia y redes sociales: el ejemplo de Twitter", en la *REPC*, 168, abril-junio 2015. También ha profundizado sobre temas de relevante actualidad, como "Crisis sistémica y nuevos desafíos: el 15 M en situación", en *Circunstancia*, año XI-nº 31-mayo 2013. En la mayoría de sus análisis incorpora la perspectiva de género, y en relación a ello ha publicado numerosos trabajos y un libro titulado *Género, emancipación y diferencia(s): la teoría política de Iris Marion Young*, en Plaza & Janés, 2012.

SILVIA LÓPEZ RODRÍGUEZ, Universidad Autónoma de Madrid

silvia.lopezr@uam.es

Silvia López Rodríguez es profesora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, en el área de Docencia e Investigación de Políticas Públicas. Está realizando su tesis doctoral sobre los discursos de las políticas de igualdad de género en España, particularmente en lo que se refiere a derechos sexuales y reproductivos, y violencia contra las mujeres. En estas áreas cuenta con diferentes publicaciones académicas en Cátedra Feminismos, Akal, la *Revista Española de Ciencia Política* o la *Revista de Estudios Políticos*. Tiene también amplia experiencia como formadora en materia de igualdad de género, especialmente en la Administración pública.

---

# Ideas de poder en la teoría feminista

## *Ideas of power in feminist theory*

María de la Fuente Vázquez

Observatori iQ

mdelafuentevazquez@gmail.com

### Resumen

Como afirmara Alison Jaggar, la segunda ola del feminismo fue un movimiento social y teórico que desplazó el análisis desde la lógica de los derechos y la igualdad —propias de la primera ola— a la de la opresión y la liberación. Así, si bien los debates sobre la justicia han protagonizado algunos de los intercambios teóricos feministas más influyentes de los últimos años, el poder es una cuestión central, si no *la* cuestión central, del feminismo contemporáneo y, en consecuencia, un concepto clave para las teorías feministas. Ello a pesar de que, desde la década de 1980, dicho concepto haya estado presente a menudo de forma más implícita que explícita en las mismas. Esa centralidad, así como el pluralismo característico del feminismo, hacen necesaria la identificación de las diferentes concepciones de poder que son utilizadas. Este artículo propone una tipología de las perspectivas feministas del poder mediante la revisión de algunos de los trabajos clave de los últimos cuarenta años en este ámbito. Se hace partiendo de la discusión del trabajo de Amy Allen, centrado en las categorías *poder sobre/poder para*. La presente ordenación define cuatro perspectivas del poder originarias de la segunda ola (*poder como recurso, dominación, libertad y cuidado*) que han sido revisadas desde los años noventa, de forma interconectada con otros debates como el del sujeto político. En último término se contribuye a clarificar las distintas y a veces contradictorias estrategias teóricas del feminismo, así como a mostrar la aportación de estas a una conceptualización crítica del poder.

*Palabras clave:* poder, feminismo, teoría política, género.

### Abstract

As Alison Jaggar pointed out, the second wave of feminism was a social and theoretical movement that shifted the analysis from the logics of rights and equality —an intrinsic feature of the first wave— towards those of oppression and liberation. So while the debates on justice were prominent in some of the most influential feminist theoretical discussions of the recent years, power has become a central issue, maybe *the* issue, of contemporary feminism and therefore a key concept for feminist theories; notwithstanding this concept was present in these theories in a rather more implicit than explicit way since the decade of 1980. The centrality of this concept, as well as the characteristic pluralism of feminism, produces the need to identify the different understandings of power currently in use. This paper suggests a typology of feminist perspectives on power based on reviewing some of the key contributions in this field over the last four decades. Amy Allen's work focusing on the *power over* and *power to* categories is the starting (although discussed) point for this task. The resulting typology defines four perspectives

of power originated in the second wave (power as *resource, domination, freedom and care*) and revisited since the decade of 1990 in connection with other debates such as that of the political subject. In the end, this paper aims to clarify the different and often contradictory theoretical strategies of feminism and to show what these ideas can contribute to a critical conceptualization of power.

*Keywords: power, feminism, political theory, gender.*

---

## INTRODUCCIÓN

La teoría feminista vivió una importante efervescencia en los años setenta en EE. UU. y Europa y en los ochenta institucionalizó progresivamente su producción con el acceso al sistema de conocimiento reglado. En los años setenta el poder era un concepto central en la teoría feminista. Se considera, de hecho, que la segunda ola del feminismo se caracteriza por ser la primera que afronta, como un paso imprescindible para una sociedad justa, la explicación de la subordinación sistemática de las mujeres, dando cuenta de los mecanismos que la han sostenido a lo largo del tiempo y de los modos para transformarlos. Sin embargo, durante los ochenta se pueden identificar dos tendencias. Algunos trabajos feministas teóricos desplazaron su marco de análisis del poder a la justicia, desarrollando debates sobre la esfera pública, la igualdad y la diferencia, la redistribución y el reconocimiento, entre otras cuestiones. Otros siguieron la tendencia, aparecida en algunos trabajos de la década anterior, de rechazar la idea de poder en su conjunto, abandonando la posibilidad de un análisis en profundidad y de una clarificación normativa del fenómeno desde una perspectiva feminista (Yeatman, 1997). Por todo ello, el poder fue insuficientemente tematizado. A menudo esta categoría se ha dado por supuesta y ese hecho ha provocado una falta de claridad sobre su relación con la estabilidad y el cambio social, las categorías de libertad y la solidaridad y los cursos deseables de acción política.

Sin embargo, a partir de los noventa la idea de poder ha recobrado protagonismo y los distintos feminismos (modernos y posmodernos) la han actualizado para dar cuenta de los retos políticos y teóricos del feminismo actual. Esta década se señala como el inicio de la deconstrucción de la *mujer* como sujeto político y del llamado giro lingüístico. Relacionada con esta tendencia, se puede identificar una evolución del tratamiento del poder en las distintas perspectivas, gracias al diálogo con otras corrientes del pensamiento en el terreno académico —como el pensamiento psicoanalítico, el deconstructivismo, el postestructuralismo, la democracia deliberativa o el multiculturalismo—. Esta evolución del concepto también está relacionada con su permeabilidad a las experiencias de los movimientos de descolonización, a favor de la igualdad racial, las luchas campesinas y los movimientos de homosexuales y lesbianas (Mohanty, 2003a: 90). Por lo que respecta a las prácticas políticas feministas, en estas últimas décadas emerge un feminismo institucional consolidado gracias a la Cumbre Internacional de las Mujeres en 1995. También los feminismos del Sur cobran un mayor peso en un contexto cada vez más globalizado, y aparecen opciones que apuestan más por la acción performativa que por la programática. Estos distintos cursos de

la acción responden a diferentes conceptualizaciones del poder. Por ello, una mejor comprensión de estas nos informa sobre las distintas opciones políticas.

En este artículo se desarrolla una aproximación a la cuestión del poder en la teoría feminista mediante una propuesta de tipología. En ella se identifican cuatro modos de entender el poder, dos basados en la idea de *poder sobre* y otros dos basados en la idea de *poder para*. Estos emergen en el feminismo de segunda ola y son discutidos y revisados a partir de los años noventa. Así, se señalan tanto los tipos emergidos con la segunda ola como sus críticas y revisiones más contemporáneas, realizadas a partir de los noventa, con el objetivo de clarificar las implicaciones de cada una de estas ideas del poder, tanto para la teoría como para las ciencias sociales y las prácticas políticas.

#### CUATRO PERSPECTIVAS DEL PODER EN LA TEORÍA FEMINISTA

En este artículo se propone una tipología de los modos en que las teorías feministas han interpretado el poder. La misma utiliza como referencia la propuesta de Amy Allen en *The Power of Feminist Theory* (1999). También, en menor medida, se recupera la aportación al respecto de Judith Squires en *Gender in Political Theory* (2000). Ambas visiones, aunque son notablemente coincidentes, presentan algunas diferencias.

Para Amy Allen (1999; 2005), hay tres modos en los que la teoría política feminista ha abordado la cuestión del poder: (1) como *recurso*, (2) como *poder sobre* y (3) como *poder para* (o empoderamiento). El primero interpreta el poder, siguiendo a Robert Dahl (1957), como la capacidad de hacer que otros hagan aquello que de otro modo no harían. La cuestión problemática para el feminismo es su injusto reparto entre hombres y mujeres. Este debe ser identificado y corregido. El segundo modo en que se ha interpretado el poder, según Allen, es como *poder sobre*. En este caso, se definiría como la habilidad de un individuo o un grupo de limitar las opciones de otro en virtud de un conjunto de factores culturales, sociales, institucionales y estructurales (Allen, 1999: 123). La *dominación* (masculina) es, sostiene la autora, la forma específica de *poder sobre* que incumbe a las feministas. La tercera de las interpretaciones es el poder como *poder para*. Se define como la capacidad de un individuo o colectivo de perseguir una serie de fines, incluso a pesar de su situación de subordinación (1999: 126)<sup>1</sup>. Allen, en su análisis crítico, descarta la visión del poder como *recurso* por su sesgo individualista y se centra en las otras dos interpretaciones contrapuestas en la teoría feminista, *poder sobre* y *poder para*<sup>2</sup>, para finalmente proponer la necesidad de una visión integrada.

Judith Squires se refiere a la cuestión de las perspectivas del poder en la teoría feminista de forma similar, aunque con algunas diferencias. Squires (2000) sostiene la tesis general de que la teoría feminista se ha desarrollado en tres direcciones: la de la *inclusión*

---

1. Cuando, efectivamente existe una situación de subordinación, podemos llamarla *resistencia*.

2. También se refiere a un último tipo de poder: el *poder con*, la solidaridad o resistencia de carácter colectivo.

en el marco conceptual hegemónico (androcéntrico), la de la *inversión* de dicho marco y, finalmente, la del *desplazamiento* del mismo, mediante la generación una propuesta teórica nueva, que supere la dialéctica anterior. Aplicando este esquema, Squires sostiene que el poder ha sido interpretado por las feministas que optan por la estrategia de la *inclusión* como *poder sobre*, ya sea desde una perspectiva individualista<sup>3</sup> o desde una perspectiva estructural. Para Squires, esta manera de interpretar el poder es conflictual y de suma cero: para que unos lo ganen, otros lo tienen que perder. Como Allen, Squires señala que existe otra conceptualización del poder (*poder para*), que sigue la estrategia de la *inversión*. También afirma que *inclusión* e *inversión* son estrategias insuficientes. La estrategia del *desplazamiento* permite una conceptualización fuera del marco dominante. La misma se lleva a cabo integrando ambas dimensiones del poder en un solo concepto, con el objetivo de hacer posible la comprensión tanto de la subordinación como de la agencia, ya que estas son dos realidades inseparables en un análisis de lo social<sup>4</sup>.

A partir de la revisión bibliográfica que se presenta en los apartados siguientes, en este artículo se realiza una propuesta de tipología de conceptualizaciones feministas del poder basada en las anteriores, pero con algunas diferencias relevantes. Se comparte la idea de que el poder puede ser interpretado como una restricción de opciones ajenas (*poder sobre*), o bien como una realidad creativa (*poder para*). En el feminismo, como se mostrará en los siguientes apartados, algunas autoras han optado por el primer grupo de enfoques, analizando de forma crítica las condiciones sociales de las mujeres. Otras han apostado por el segundo, explorando alternativas heurísticas y prescriptivas de lo social a partir de la experiencia de las mujeres.

Dentro de estos dos grandes grupos, las teóricas feministas han desarrollado cuatro (no tres) interpretaciones del poder: como *recurso*, como *dominación*, como *cuidado* y como *libertad* (véase Tabla 1). Para el análisis de las dos primeras interpretaciones (*recurso* y *dominación*) el presente trabajo toma y amplía la propuesta de Amy Allen. Sin embargo, se considera, tal y como sostiene Squires, que ambas son versiones de *poder sobre*: una lo interpreta desde una perspectiva individualista y la otra, desde una perspectiva sistémica.

Por contra, a diferencia de ambas autoras, se considera aquí que no hay una sola forma de *poder para*, sino dos. La primera es de contexto anglosajón y lo interpreta a partir de la idea de *cuidado* empoderador de los demás. La otra es de contexto continental y lo interpreta como la práctica de la *libertad* femenina, manifestada mediante relaciones entre mujeres ajenas al falogocentrismo.

---

3. Equivalente a la idea de poder como *recurso* de Allen.

4. La estrategia del desplazamiento es posible ya sea mediante el uso de la perspectiva abierta por Foucault (1999), que integraría en el mismo poder ambas dimensiones, o bien mediante el desarrollo feminista de la idea de que una potestas democrática es necesaria para el desarrollo de la potencia.

TABLA 1.

## TIPOLOGÍA DE PERSPECTIVAS FEMINISTAS DEL PODER

Presente trabajo		Amy Allen (1999)		Judith Squires (2000)	
Poder sobre	Poder como recurso		Poder como recurso	Poder sobre	Poder como recurso
	Poder como dominación	Poder sobre	Poder como dominación		Poder como dominación
Poder para	Poder como cuidado	Poder para	Poder como empoderamiento	Poder para	Poder como capacidad
	Poder como libertad femenina				

Fuente: elaboración propia en base a datos de ONEI, 2014.

## EL PODER COMO RECURSO

El primer tipo de conceptualización feminista del poder es el que lo interpreta como un recurso que debería ser repartido de forma justa. Esta concepción está muy presente en el ámbito de la política y las políticas públicas. Un caso emblemático de este tipo de propuestas políticas es la demanda de presencia paritaria en los espacios de decisión, cuando se argumenta por la necesidad de un reparto igualitario del poder entre mujeres y hombres en las instituciones. La idea del poder como algo asimilable a un bien injustamente distribuido entre los sexos — como el trabajo remunerado o el dinero — tiene la virtud de presentar una relación muy clara entre problema político y la solución del mismo. Incardinada en una concepción individualista de lo social, el poder se considera un atributo individual: se habla de mujeres que no tienen *poder sobre* los demás o sobre el mundo, pero no se habla de mujeres en una posición de subordinación respecto a otros.

Esta perspectiva del poder es propia del liberalismo y, tal y como lo ha señalado Judith Squires, se corresponde con las dimensiones uni y bidimensional del poder según la definición de Steven Lukes (2007). La pionera de esta corriente Betty Friedan, en *La segunda fase* (1983), relata cómo las mujeres han ganado ciertas cuotas de poder en la esfera pública en la década anterior y realiza una reflexión sobre su buen o mal uso. Susan Moller Okin, en la obra de referencia del feminismo liberal, *Justice, Gender and the Family* (1989), propone un reparto del poder mediante la garantía del acceso de las mujeres a la esfera pública — particularmente laboral —, rompiendo el círculo vicioso entre la orientación tradicional de las mujeres hacia el ámbito doméstico y su vulnerabilidad.

Bajo esta perspectiva se realiza una abstracción y una universalización de ciertas propiedades individuales que son imaginadas en relaciones hipotéticas entre hombres y mujeres, con ficciones como la del contrato. La concepción atomística de la sociedad que se presupone (Lukes, 2007) es intuitiva, pero impide dar cuenta del alcance global, estructural, de las dinámicas de género y su resistencia al cambio. La idea del poder como una posesión de los mencionados individuos simplifica excesivamente los modos en los que este opera, se sostiene y resiste a los cambios, así como los modos de intervenir en él. Al

ofrecernos una imagen a semejanza de los bienes físicos, se presupone como una realidad estática y no da cuenta del dinamismo y maleabilidad que el poder muestra en las distintas relaciones en las que opera (Allen, 1999), ni de los límites de la justicia distributiva para afrontar la opresión en la sociedad (Young, 1990). Todavía más, parece indicar una concepción de suma cero, en la que unos individuos deberán perderlo en equivalentes proporciones en que otros lo ganen (Squires, 2000). Así, no permite dar cuenta de procesos de empoderamiento colectivo y de transformación de las relaciones sociales en un sentido democratizador o revolucionario.

Por otro lado, los derechos civiles efectivos tienen un papel clave en el reparto del poder, que se produce mediante el acceso de las mujeres a la esfera política y al trabajo. Sin embargo ¿cómo hacer compatible la preeminencia de la esfera pública con la defensa de la libre elección de los individuos (mujeres) de renunciar a ella? Para Okin, en aquellos casos donde las mujeres eligen libremente la posición de ama de casa, el Estado debe compensar el desequilibrio de poder que esta decisión implica. Respetándola como una opción legítima y privada — aunque condenada a desaparecer —, la administración debe proteger la “opción de salida” de la institución familiar de este colectivo. Para hacerlo, se deben garantizar los recursos económicos necesarios en el caso de que dicha salida se produjese. Así, el dinero es el medio por el que se garantiza la opción de salida del contrato matrimonial, igualando el poder del que disponen las mujeres frente a sus maridos en el ámbito familiar. Para sostener este argumento, Okin utiliza una ficción de la negociación entre dos individuos sin especificidades fruto de su experiencia o incardinación en una estructura social.

Friedan también reconoce la existencia de poder en la esfera privada-doméstica y propone analizarla a imagen del ámbito público, de modo que se pueda aprender, en una segunda fase, las lecciones del feminismo liberal de los sesenta en lo que respecta a un mejor reparto del poder. La autora afirma que por un lado existe el poder en los puestos directivos de las corporaciones privadas y las instituciones públicas, que como ya se ha comentado, ha mejorado notablemente su reparto. Por otro lado está el poder en el hogar. Friedan considera que es necesario reconocer el poder que aquí ostentan las mujeres y propone un mayor protagonismo masculino —también con mayores cuotas de poder— para lograr la mencionada segunda fase de la lucha para la igualdad.

Como vemos, la noción del poder como *recurso* se sostiene en una idea de esfera pública o ciudadana no condicionada por el poder mismo (Vogel y Moran, 1991). Esta ficción de una esfera pública que es anterior y, por tanto está libre de las dinámicas subordinación del ámbito privado, es una idea muy problemática para el feminismo. No permite explicar la subordinación en contextos de igualdad de oportunidades (es decir, de una esfera pública que ya garantiza la igualdad) y ha de remitirse a las costumbres y tradiciones culturales de la desigualdad, despolitizando su naturaleza (Jaggar, 2005). Todavía más este presupuesto puede ser, en sí mismo, subordinador: no sólo es esperable que la exclusión de la esfera pública de las mujeres haya sesgado las características y normas de la misma, si no que esta esfera pública, para algunas autoras, está constituida precisamente

como aparentemente neutral precisamente para sostener su exclusión de las mujeres y mantenerlas en una posición sistémica de subordinación. La invisibilización del sesgo de género en la ciudadanía es, en sí misma, un mecanismo de dominación (Vogel y Moran, 1991).

La revisión de la idea del feminismo liberal del poder a partir de los años noventa tiene como exponente más relevante a Martha Nussbaum (1999). Su versión de la teoría de las capacidades critica la concepción de la igualdad en los *bienes críticos* para elaborar una teoría en la que la interacción entre los bienes externos y las capacidades básicas o internas dan lugar a capacidades combinadas. Habla de capacidades o *poderes* y describe la posibilidad de procesos de empoderamiento individual de las mujeres que se deben de garantizar mediante unos mínimos heterogéneos de recursos. De este modo, hace transitar el feminismo liberal hacia una idea de empoderamiento como auto-realización, del *poder sobre* al *poder para*. Su pensamiento, que combina liberalismo y aristotelismo, enfatiza la importancia de la amistad y la vulnerabilidad fundamental de cada uno de los sujetos humanos. Esta mayor complejidad de la idea de sujeto y de las relaciones sociales orienta normativamente el poder como algo deseable. También supera el efecto de suma cero y su carácter estático, dotando de complejidad al concepto. En su propuesta, sin embargo, no encontramos una reflexión sobre el poder como *poder sobre*, que existía en Friedan u Okin. Eliminada la idea de distribución injusta de los poderes, y sin incluir la idea de dominación sistémica (que sí incluye Young, quien comparte con Nussbaum la crítica a la perspectiva distributiva) parece que nos encontramos con una idea de empoderamiento sin poder. Sin mal reparto ni estructura subordinadora, la idea de las capacidades nos habla de poder(es) sin política.

## EL PODER COMO DOMINACIÓN

Siguiendo en una perspectiva del poder como la restricción de las decisiones de otros (*poder sobre*), nos encontramos con otra forma de interpretarlo, teórica y políticamente. Se trata del poder como *dominación* (según la designación de Amy Allen). La dominación de la mujer ha sido un idea compartida por las autoras que han analizado la posición de las mujeres como fruto de una realidad sistémica. Las relaciones de poder anteceden y condicionan un supuesto reparto del poder que poseen los individuos y por ello el poder condiciona la idea misma de justicia. Por tanto, bajo la presente perspectiva, las propuestas derivadas de la concepción del poder como *recuso* ignoran y dejan intactas las normas explícitas o implícitas de la esfera pública (laboral, política y social) que protegen las relaciones entre hombres y mujeres dentro de las estructuras familiares e íntimas. De forma circular, tampoco identifican cómo las relaciones en estas estructuras condicionan la esfera pública. Estas son relaciones de subordinación, en todos los casos. La *dominación* no puede ser distribuida, sino que debe ser abolida (Allen, 1999: 11)<sup>5</sup>.

---

5. Se trata de una idea de poder consistente con lo que Steven Lukes (2007) conceptualiza como una noción tridimensional (Squires, 2000).

Esta idea ha sido clave en los movimientos feministas radicales y socialistas surgidos en los años setenta. También está presente no sólo en sus herederas, sino que ha traspasado en ocasiones al ámbito de las políticas públicas, a pesar de que, en su conceptualización ideal, la intervención en el terreno político-institucional no concuerda con la ruptura sistémica que requeriría la subversión de la dominación. Un caso claro de la permeabilización de dicha idea en el ámbito jurídico es la prohibición de la prostitución en algunos países (paradigmáticamente, en Suecia). Esta se sostiene sobre la idea de que existe un sistema de dominación masculina en el que el consentimiento de dos personas adultas a una relación sexual mercantilizada no puede considerarse como tal; esto es, como si existiera negociación libre en un contexto neutral o irrelevante. Bien al contrario, la estructura patriarcal es anterior a dicha negociación, situando en posición de subordinación a las mujeres en esas relaciones, lo cual desvirtúa su voluntariedad y las convierte en agresiones sexistas que deben ser erradicadas.

La pluralidad de feminismos (básicamente socialistas y radicales) que han concebido el *poder sobre* desde un punto de vista sistémico comparte dos elementos comunes. El primero es el uso de una categoría específica que da cuenta de la subordinación femenina: el patriarcado. El segundo rasgo común es el rol central de la esfera privada (incluyendo tanto la institución familiar como la vida sexual y la capacidad reproductiva de las mujeres) como el núcleo de la *dominación* patriarcal. Sin embargo, tanto la repetida afirmación de que “lo personal es político” como la idea misma de patriarcado se han desarrollado en una multiplicidad de concepciones divergentes.

La caracterización del sistema patriarcal depende de la opción tomada respecto a tres elementos definitorios. En primer lugar, quiénes son sus protagonistas: puede ser un sistema basado en la oposición del cabeza de familia frente al resto de miembros de la unidad familiar (por ejemplo, ver Delphy (1982)), o bien en el conflicto entre hombres y mujeres (Millet, 1970)). En segundo lugar, se debe dirimir su carácter histórico (o ahistórico): puede ser considerado anterior al capitalismo (Millet, 1970), o asociado al actual régimen político-económico (Pateman, 1988). Finalmente se puede considerar, respecto su capacidad de estructurar las relaciones sociales, que las regula por sí solo todas (por ejemplo, ver Firestone (1970)), o más bien que interactúa con el capitalismo (por ejemplo, ver Eisenstein (1979)).

En cualquiera de esas versiones del patriarcado, existe también pluralismo a la hora de definir el ámbito nuclear de la *dominación*. Algunas autoras han interpretado la dominación patriarcal como operando a nivel económico, en forma de explotación del trabajo reproductivo — o productivo y reproductivo (Delphy, 1982; Hartmann 1980). Otras han sostenido que se trata de una forma de dominación fundamentalmente cultural o simbólica (Millet, 1970). Finalmente se ha desarrollado también una perspectiva materialista no economicista que afirma que, en realidad, el núcleo de la opresión patriarcal es la constricción del placer sexual y la capacidad reproductiva de las mujeres (Firestone, 1970; MacKinnon, 1989)<sup>6</sup>.

---

6. Esta diversidad de interpretaciones de la naturaleza del poder está asociada a una diversa interpretación de la esfera privada: esta ha sido considerada como el ámbito familiar —ya sea en su dimensión económica o social—, o como las relaciones sexuales —dentro o fuera de la institución familiar—.

El concepto de patriarcado ha sido muy usado por el activismo feminista desde la emergencia de la segunda ola, pero al mismo tiempo es altamente problemático, y así ha sido puesto de manifiesto en particular desde los años noventa. Ha sido acusado de tener un carácter a-histórico y falsamente universal (Fraser, 1997). En este sentido, en las últimas décadas se ha puesto de relevancia que existen otros sistemas de dominación —más allá del citado sistema de clases— que intersectan con el de género y generan experiencias cualitativamente distintas de subordinación (Young, 2000). También se ha puesto en cuestión el fundacionalismo que implica: la necesidad de buscar una sola o máximo dos auténticas razones últimas (o mecanismos profundos) que expliquen todos los fenómenos de la subordinación sistémica, a imagen del marxismo. Ello contribuye a una idea de sistema esencialista, apriorística y homogeneizadora de la complejidad social (Mohanty, 2003).

Con las críticas han emergido también algunas propuestas que corrigen estas debilidades. La idea de sistema de Sylvia Walby (1990; 2009), por ejemplo, hace frente a la cuestión del carácter a-histórico y la dificultad de explicar variabilidad de contextos y posibilidad de cambio. En *Theorising Patriarchy* (Walby, 1990) nos habla de un patriarcado que puede ser interpretado como el compuesto de seis estructuras que interactúan entre sí en cada momento histórico, y que pueden experimentar cambios con la acción colectiva de cada momento. En *Globalization and Inequalities* (2009) la autora da mayor alcance a su perspectiva sistémica, afirmando cada régimen de desigualdad (por ejemplo el de género) puede actuar e interactuar con otros en cuatro ámbitos institucionales (economía, política, violencia, sociedad civil), produciéndose desigualdades complejas. Walby propone así una idea de *dominación* que permite pensar en variaciones significativas, en procesos de liberación y transformación a través del conflicto social y también en procesos de reajuste del propio sistema.

Otro problema de la idea de *dominación* que hegemonizó el feminismo de la segunda ola es que, a pesar de su carácter estructural, se ha señalado en cada una de las relaciones concretas entre hombres y mujeres. Así, se integran —sin solución de continuidad— el plano estructural y el plano individual, intencional. Cada hombre oprime a cada mujer estableciéndose una equivalencia universal entre mujer y víctima y entre hombre y opresor (Fraser, 1997). La posición de hombre como consciente y activamente opresor en todos los casos es poco verosímil y no permite captar cómo funcionan las relaciones de género, las cuales tienen más que ver con mecanismos estructurales impersonales que con la voluntad de todos los maridos de oprimir a sus mujeres (Jaggar y Rothenberg, 1993; Fraser, 1997; Allen, 1999).

Además, esta victimización impide contemplar a las mujeres como seres responsables y que conservan, aún en situaciones de subordinación, *poder para* resistir y desarrollarse: excluye la posibilidad del empoderamiento femenino (Allen, 1999; Moi, 1988<sup>7</sup>). Esta

---

7. Toril Moi señala un ejemplo de esta exclusión de la agencia femenina en *Política Sexual*, donde Kate Millet omite mujeres antecesoras en la creación de discurso sobre el patriarcado con el fin de conseguir el efecto de confirmar la dominación sistémica masculina, mostrándose reacia a reconocer a sus poderosas precursoras.

victimización, además, obstaculiza el análisis de la opresión que las mujeres pueden ejercer sobre otros individuos en base a su condición social en términos de sexualidad, raza o clase, reforzando por tanto dicha opresión (Mohanty, 2003<sup>a</sup>; Spelman, 1990).

Más recientemente, Anna Jónasdóttir (1991) ha propuesto una noción de poder que, manteniendo la idea de relación dual e intencional entre los sexos, busca superar el esencialismo y la victimización femenina. Según Jónasdóttir, en las sociedades formalmente igualitarias el patriarcado persiste gracias a la explotación masculina del amor sexual: las mujeres proveen a los hombres con un bien, las atenciones amorosas-sexuales, que no reciben en igual medida y que son necesarias para la existencia social. Así, el amor es un poder humano alienable y el patriarcado no es el conflicto de hombres contra mujeres, sino el conflicto de poder socio-sexual: la lucha sobre las condiciones políticas del amor sexual (1991: 21). La autora supera así el esencialismo, pero no lo que hemos llamado fundacionalismo, ya que mantiene la idea de una causa primigenia de la subordinación de las mujeres

El *poder* que retienen las mujeres (ya sea *para* auto-desarrollarse o *sobre* otros) ha sido puesto de relieve por diversas autoras postcoloniales. Chandra T. (2003<sup>a</sup>;2003b) conceptualiza la violencia epistémica ejercida desde las feministas del Norte sobre la pluralidad de mujeres de países empobrecidos, presentándolas como un grupo indistinto de víctimas —y, en particular, víctimas de sus propias costumbres— sin voz propia para llevar a cabo su lucha política. Este *poder* que las feministas del norte ejercen *sobre* las del sur se basa en una operación epistémica en dos pasos. El primero es el de la creación de una idea apriorística de La Mujer, como un grupo social universal, previo a su contexto social e histórico, y que es un constructo ideológico de la diversidad realmente existente, elaborado por medio de los discursos científico, literario, jurídico, lingüístico, fílmico, etc. El segundo paso es la caracterización de las mujeres que no se corresponden con ese sujeto como las víctimas absolutas, “otras” sin capacidad de voz propia ni de agencia (2003a: 19). Para Mohanty el feminismo debe poner de relieve la relación entre ambos conceptos (la Mujer y las mujeres), que no es una relación de identidad o correspondencia, sino una relación arbitraria fijada por ciertas culturas y con efectos de dominación.

Además está el problema de los “intereses objetivos”<sup>8</sup> de las mujeres. La suposición de estas autoras es que la opresión invade inexorablemente el ámbito de lo privado y determina los sentimientos personales de las mujeres. Las feministas de los setenta, a falta de un análisis sobre los mecanismos psíquicos del poder (Butler, 1997), concluyen que la expresión de los deseos de las mujeres está manipulada, escindida de sus intereses reales, objetivos y, a menudo, no identificables por las mujeres mismas. Esta ideología debe ser desarticulada y los intereses reales de las mujeres como víctimas del patriarcado deben emerger. El problema es, entonces, quién y cómo se determina cuáles son esos intereses objetivos desconocidos para las propias mujeres.

---

8. Véase también sobre este problema (Lukes, 2007).

Finalmente, el poder como *dominación* tiene dificultades normativas. El rechazo al poder en su conjunto dificulta reflexionar teóricamente sobre en qué casos el poder sería deseable, de si existe alguna manera de pensar en un poder justo y legítimo. No existe la posibilidad de una evaluación normativa de las relaciones de poder, ya que el poder tiene carácter monolítico, sin posibilidad de cambio ni variabilidad (Yeatmann, 1997). Incluso se puede llegar a argumentar que un sistema no vinculado a las contingencias históricas hace legítima su validez como forma de organización social (Jaggar, 1983: 116-117).

Es la teoría crítica la que, posiblemente, a partir de los noventa, hace frente de forma más completa a los problemas del feminismo socialista y radical de las décadas anteriores. En la revisión de esta concepción de poder sobresale la aportación de I. M Young (1990). La autora lleva a cabo una tarea de identificación de la pluralidad de formas del *poder sobre*. En primer lugar, distingue entre los fenómenos de dominación —el cual limita la autodeterminación— y opresión —que impide su autodesarrollo, o *poder para*. El segundo es anterior al primero. Incluye la explotación, la marginación, la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia, que afectan de forma heterogénea a los diferentes grupos sociales. A su vez, estos son definidos de forma no esencialista a partir de la idea de experiencia. En el caso de las mujeres, Young propone, por un lado, una visión fenomenológica de la experiencia de la diferencia (la experiencia del cuerpo vivido) y, por otro, una idea del género como estructura social de subordinación (Martínez-Bascuñán, 2012). Por ello, Young puede explicar, en el contexto de una estructura de subordinación, tanto las posibilidades de identificación de los propios intereses grupales y de la acción política (*poder para*, individual y colectivo) como los límites de esas posibilidades (*poder sobre*), marcados por el hecho de ser sujetos situados, condicionados por nuestra experiencia.

## EL PODER COMO CUIDADO

Los dos tipos presentados no agotan las concepciones feministas del poder. Los desarrollos sobre el poder ya en la década de los ochenta incluyen aquellos trabajos que, a menudo utilizando las ideas de Hannah Arendt (2003), consideran que el poder como *poder sobre* es una idea sesgada que subestima las energías que retenemos los individuos para actuar a favor de otros, para desarrollarnos y para transformar de un modo positivo las relaciones humanas y la sociedad. Estas perspectivas invierten las lógicas hegemónicas liberal y marxista (Hartsock, 1983), consideradas parciales e incapaces de dar cuenta de unas relaciones socio-políticas en las que las mujeres estén presentes. El *poder para* es una alternativa heurística y prescriptiva a la concepción dominante del poder y, en consecuencia, del sujeto político y de lo social (Squires, 2000).

La perspectiva del *poder como cuidado* persigue incluir nuevos actores, nuevas experiencias y nuevos valores en la esfera pública. El poder puede ser la relación social que permite capacitarse a una misma para participar en la sociedad o en la política, y al mismo tiempo, capacitar a otras personas con las que establecemos, irremediabilmente, una

relación afectiva y respecto a las cuales adquirimos cierto sentimiento de responsabilidad (Held, 1993). Se pone el acento en el empoderamiento ajeno, en el carácter relacional del sujeto político y en el poder que se produce en las relaciones de reproducción y cuidado.

Este tipo de orientaciones toma cuerpo en el terreno de la acción socio-política en forma de análisis y promoción de formas alternativas de liderazgo, no sólo en el ámbito político, sino también social y económico. Se suele hacer referencia a la importancia de introducir en la esfera pública estilos de dirección vinculados al consenso, al empoderamiento de terceros, al ejercicio de la empatía u otras características que genéricamente se consideran virtudes de la esfera privada. Estas características pueden llegar a asociarse a virtudes femeninas que enriquecen el poder en la esfera pública, ya sea política o económica.

Las perspectivas del *cuidado* pretenden sacar de lo particular una razón política coherente con la experiencia del cuidado y, en algunos casos, de forma más específica, de la maternidad. Se trata de integrar un vocabulario y un conjunto de experiencias que habían sido excluidas del debate del poder por ser asociadas a la esfera privada “no-política”. Pero no quieren substituir un vocabulario político sobre el poder por uno basado en el cuidado o la intimidad, sino fundamentar el primero en este último (Mansbridge, 2005: 149).

Las perspectivas del *cuidado* se han desarrollado principalmente a partir del campo de la ética o la psicología moral. Se propone que existen no sólo evaluaciones de la acción distintas de las que han sido propuestas por las teorías morales heredadas de la ilustración europea, sino que también se llega a esas evaluaciones a través de un proceso de reflexión moral alternativo (Jaggar, 1995: 179), en el que la experiencia juega un rol clave (Gilligan, 1982). El tránsito entre la ética y la teoría política (Held, 1993, 1995; Ruddick, 1980), se realiza ampliando el dominio de esta forma de razonamiento hacia una idea de justicia y de organización social. Para ello, se desarrolla una revalorización de la experiencia propia como elemento fundamental para una idea de la justicia y el poder.

Es una autora materialista, Nancy Hartsock (1983), quien realiza el intento más explícito de reconstrucción de la idea de poder como *poder para*. *Money, Sex and Power* expone cómo la experiencia femenina nos habilita para llevar a cabo esta tarea<sup>9</sup>. La autora sostiene que la experiencia de las mujeres aporta luz a la antes ignorada lógica de la reproducción, que es alternativa a la lógica del intercambio (capitalista) y de la producción (marxista). Hartsock se centra en las relaciones psicoanalíticas entre mujer e hijo/a y sus implicaciones a la hora de comprender y establecer las relaciones con los otros (*eros*). Los distintos aspectos de *eros* (corporal, sensual, creativo, y de comunidad) deberían proveernos de esa forma alternativa de entender el poder en forma de empoderamiento de otros/as, o de cuidado. Este tipo de relaciones es, de hecho, comúnmente experimentado en la esfera privada pero ha sido considerado irrelevante en el análisis de

---

9. Hartsock argumenta la necesidad de integrar el *poder para* en un marco teórico más amplio que explique la dominación y tenga un carácter universalizable.

la sociedad e inadecuado para llevar a cabo relaciones políticas. La teoría feminista debería reconocerlo y elaborarlo críticamente para proveernos de este camino alternativo para ejercer y dar cuenta del poder.

Sin embargo, existen dificultades para incorporar la idea del cuidado como motor de relaciones políticas. La primera de ellas es que existe una tendencia a la sobrevaloración de la agencia y la minusvaloración de la subordinación. Esta socava la capacidad crítica y transformadora del feminismo (Hartsock, 1990; Yeatmann, 1997; Allen, 2009b). Tal y como lo afirma la misma Hartsock, no basta con desvelar el androcentrismo subyacente a la idea de *poder como dominación* y revalorizar prácticas feminizadas. Ello por sí solo no modifica las instituciones opresivas, que no son una ficción masculina sino que operan efectivamente sobre las vidas de las mujeres. Es necesario, además de una identificación del *poder para*, un análisis del *poder sobre*. Sin un análisis de ambos fenómenos y de sus interacciones no es posible hacer una teoría política feminista del poder.

Esa misma sobrevaloración del poder como *poder para* está relacionada con el sesgo prescriptivo de esta idea (Squires, 2000; Wartenberg, 1990; Lukes, 2007). Así, sus críticos señalan que esta idea de poder no nos permite comprender mejor la realidad y es más bien un deseo de una forma alternativa de la misma (Squires, 2000: 35). Su ambigüedad entre el plano descriptivo y prescriptivo acaba provocando un problema equivalente, aunque en sentido opuesto, al que ocurría con las teóricas de la *dominación* masculina: no disponemos de herramientas evaluativas de la realidad política, puesto que el *cuidado* se presupone normativamente positivo y libre de relaciones de dominación. Así, sirve para redefinir una idea de política en función de determinadas orientaciones normativas, pero tiene grandes limitaciones a la hora de conocer las relaciones reales de poder, que están marcadas por el conflicto, y no (o no sólo) por la persuasión, los fines colectivos o el consenso (Lukes, 2007: 39).

Una actualización clave de la idea del poder como cuidado, por su gran impacto político, es la idea de empoderamiento. Esta ha sido desarrollada y debatida por distintas autoras estrechamente ligadas a las teorías del género en el desarrollo y a las prácticas políticas feministas en distintos países de América Latina y Asia (León, 1997; Batliwala, 1997; Kabeer, 1998, 1999). Se trata de una idea de *poder para* que, siguiendo parcialmente la idea del *cuidado* —es decir, identificando ese tipo de relaciones para incorporarlas en la esfera pública— no subestima del contexto de subordinación ni cae en un esencialismo maternalista porque las localiza en situaciones de subordinación, como un modo de transformación social. El empoderamiento es considerado como un proceso a través del cual los grupos subordinados desarrollan la habilidad de incrementar su autoconfianza y fuerza interior, identifican factores que determinan su posición y los desafían individual o colectivamente (León, 1997). Elementos psicológicos, educacionales, culturales, ambientales, sociales y políticos están implicados en este proceso, y la dimensión individual, colectiva y estructural están indisolublemente ligadas. Esta perspectiva utiliza herramientas estructurales para analizar la dominación, pero sugiere procesos dinámicos individuales y colectivos como el camino de cambio.

## EL PODER COMO *LIBERTAD*

Las autoras que han desarrollado esta perspectiva (principalmente pensadoras continentales de la diferencia sexual) han defendido el poder *para* como un significante vacío que debería ser desarrollado en cada caso a través de las relaciones reales entre mujeres, siempre en contacto con la experiencia femenina y al margen de los significados del orden simbólico patriarcal. El poder debe ser sustituido por un repertorio de prácticas alternativas que redefinen lo político sin desvirtuarlo mediante una teorización que les quitaría su carácter experiencial. A pesar de su rechazo explícito a la idea de poder en sí mismo (Librería de Mujeres de Milán, 1991; Cigarini, 1997), su propuesta no es otra que una forma *poder para*. Es decir, una propuesta de poder a partir de una estrategia política de *inversión*, dicho en términos de Squires.

La vigencia de esta perspectiva del poder en el mundo político se hace patente en la existencia de grupos autónomos de mujeres que aspiran a construir una esfera política alternativa basada en las relaciones entre ellas, libres de las categorías y normas androcéntricas. Son colectivos derivados de los grupos de autoconciencia, pero que han desarrollado una práctica política más ambiciosa que la mera toma de conciencia de su posición como mujeres en la sociedad: llevan a cabo unas relaciones políticas que se resisten a ser esencializadas mediante una definición sustantiva. Se pretenden prácticas “vivas” y cambiantes.

A diferencia de la perspectiva del poder como *cuidado*, en este caso no influye la psicología moral evolutiva anglosajona, sino la semiótica y el psicoanálisis continentales (Irigaray, 2007; Kristeva, 1991; Muraro, 1991; Diotima, 1995). Sí se comparte la influencia de Hannah Arendt. En este caso, tiene un gran peso su definición del poder: tiene un carácter no instrumental y, opuesto a la violencia, es interpretado como la habilidad de actuar en concierto.

Las autoras italianas que comparten esta perspectiva han desarrollado algunos conceptos para concretar esta versión del poder como *libertad*. En primer lugar está el *affidamento*, que es una relación de confianza entre mujeres habilitada por el reconocimiento de la diferencia sexual que es compartida entre ellas (Librería de mujeres de Milán, 1991). Esta relación personal de mutua confianza tiene consecuencias políticas. Permite no sólo (re) construir la propia identidad, sino también establecer nuevo terreno epistemológico para nombrar el mundo. Es una condición necesaria para el proceso individual del empoderamiento, ya que este se realiza, en primer lugar, gracias a la práctica epistémica de poner nuevas palabras al mundo a través del reconocimiento de la propia experiencia: es el *partir de sí* (Librería de mujeres de Milán, 2006; Diotima, 1996).

Por otro lado, en el terreno colectivo, las feministas italianas oponen el poder (*sobre*) a la autoridad. Todo lo contrario que poder (*sobre*), que depende de quién lo ostenta, la autoridad depende de quién la concede. Es concedida cuando una persona es capaz de hablar y actuar expresando (mediando con) la experiencia real de forma no androcéntrica. Esta persona está llenando, si bien de forma efímera, el significante vacío de la

diferencia sexual. La autoridad es una cualidad relacional (no una posesión) donde no median las instituciones (patriarcales) ni la representación, y que por tanto no es fija y estable, sino móvil y cambiante. El poder, en su fijación y estabilidad, impide que se produzca lo inesperado, “ese algo más que el estado de las cosas; un plus sin el cual, quién sabe por qué, estamos perdidos” (Muraro, 1994: 88). Sin embargo, distinguir esta relación genuina de las relaciones sociales de poder es, a menudo, complicado en la sociedad actual (Muraro, 1991; 1994; Diotima, 1995; Librería de Mujeres de Milán, 2006). Esta confusión se explica por la presencia simultánea de ambos fenómenos en muchos ámbitos, como por ejemplo, entre los maestros y maestras, o los jueces y juezas, donde el poder se superpone a la autoridad. Una política feminista implica discernir cuándo el poder ha desplazado a la autoridad y encontrar las relaciones de autoridad femenina alternativas al orden simbólico patriarcal. Esta identificación no es nunca estable, puesto que la autoridad sólo permanece en tanto que la experiencia femenina es compartida, pero no más allá de esta.

La idea de un empoderamiento formulado como *libertad* femenina presenta varios problemas. En primer lugar, al igual que sucedía con la idea de poder como *cuidado*, infravalora la dominación como fenómeno realmente existente (por ejemplo, Librería de Mujeres de Milán (1996)). Las prácticas alternativas que se proponen difícilmente representan una amenaza para el orden económico y social (Jaggar, 1995). Además, subestimándose la dominación no se atiende a la interacción entre dominación y agencia. No nos da herramientas para identificar cuál es la estrategia política de empoderamiento en un contexto de subordinación ni, de forma más amplia, nos alumbraba sobre la posibilidad de transformación social (Allen, 1999).

Por otro lado, las relaciones reales entre mujeres que encarnan ese nuevo universo de relaciones políticas son demasiado limitadas. El *poder para* debería hacer referencia a la posición de las mujeres en el conjunto de la sociedad, más allá de las prácticas de grupos feministas entre mujeres (Tong, 1989; Jaggar, 1983). Alison Jaggar lo sintetiza diciendo que no sólo necesitamos el poder de decir *no*, sino el poder de decir *sí* a relaciones libres con hombres, y este es un escenario que no encuentra lugar teórico en la idea de poder como *libertad* femenina. Además, esta concepción demasiado restrictiva de lo social también implica un solapamiento teórico entre la categoría “mujer” y la categoría “feminista”. El sesgo de la experiencia femenina como *experiencia compartida de la diferencia sexual* invisibiliza las diferencias dentro de esa identidad colectiva y da pie a la falsa suposición de que no hay relaciones opresivas en ella (Mohanty, 2003a).

En los años noventa, la idea de *poder como libertad* es ampliamente desarrollada más allá de la idea de la diferencia sexual. Pasada por el tamiz de una sospecha general sobre la “identidad” — y no sólo sobre aquélla impuesta por el orden simbólico patriarcal — aparecen voces que proponen un empoderamiento basado en la práctica y la resignificación del mundo radicalmente antiesencialista. Las autoras postcoloniales, por ejemplo, defienden una inestabilidad identitaria basada en la permeabilidad y la desnaturalización de las identidades de grupo. Proponen categorías como lo “híbrido” (Spivak, 2002), lo “mestizo”

(Anzaldúa, 1999), o lo “impuro” (Lugones, 1994), que desafían la ficción de un sujeto definido sin aristas, racional y no manchado por la necesidad o la experiencia corporal.

Pero si una autora ha influido en la nueva emergencia del poder y la agencia como tema central para el feminismo de los noventa, esa es Judith Butler. Butler entiende la *libertad* como la resistencia al poder normalizador, que es nuestro contexto de *dominación*. Los actos performativos (Butler, 1990) son, a un mismo tiempo, el mecanismo de dominación y la posibilidad de resistencia. Son intervenciones discursivas en el espacio público de carácter iterable. Es decir, que se repiten en el tiempo generando cada vez efectos nuevos. La dominación se produce por la repetición ritual de estos actos en la sociedad, generando una norma, así como por nuestro apego psíquico a la misma, fruto de nuestra vulnerabilidad (Butler, 1997). Pero al mismo tiempo, la reproducción imperfecta de estos actos a causa de lo inesperado, del error o de la parodia, genera la posibilidad de imaginar “lo impensable”, lo cual está en el corazón de la resistencia. Como Foucault, Butler sostiene que no hay una posición social que esté libre de subordinación, pero sí existe la capacidad de acción: el *poder para* es una interrupción eventual de la lógica hegemónica que puede desestabilizar los regímenes reguladores en los que estamos inmersos (Butler, 1990: 29 y 32). Esta perspectiva nos aporta una importante capacidad crítica. Sin embargo, no resuelve el problema de la debilidad de la orientación normativa de la acción política: como en la perspectiva de la *libertad* femenina, nos remite a un universo de relaciones políticas muy limitado. Pero, además, presenta un importante problema nuevo: su radical antiesencialismo nos retira los recursos teóricos disponibles para discernir qué acciones de resistencia son deseables y cuáles no lo son en un horizonte feminista.

## CONCLUSIONES

En este artículo se han mostrado cuatro modos en que la literatura teórica feminista ha abordado, de forma explícita o implícita, el poder. Dos de ellos son interpretaciones del *poder sobre*: el poder como *recurso* y como *dominación*. Las otras dos son interpretaciones del *poder para*: el poder como *cuidado* y el poder como *libertad*. Así pues, unas teorías (*recurso*) han vislumbrado la posibilidad de un reparto más justo de poder entre hombres y mujeres. Este reparto iría precedido del acceso de las mujeres a la esfera pública, a los bienes económicos (incluido el trabajo remunerado) y a la educación. Dicha posición no rompe con los supuestos liberales por lo que se refiere a su idea de sujeto político y de esfera ciudadana y ha fundamentado (y fundamenta) una práctica política en la que se supone la existencia de un terreno neutral para la negociación. En segundo lugar (*dominación*), se ha producido un gran giro del feminismo teórico cuando se ha localizado el poder no ya en los individuos sino en el sistema al que las teorías de los setenta han puesto nombre: patriarcado. Poniendo la intimidad, la sexualidad y lo doméstico en el centro de la política, se han ampliado los dominios de la misma. Esos nuevos dominios han generado nuevas lógicas sobre la mecánica de la opresión. Si las clases sociales permiten identificar

sujetos colectivos enfrentados en la vida pública, la dominación patriarcal ha hecho de las relaciones humanas íntimas un lugar de antagonismo político, poniendo lo estructural y lo personal bajo la misma mirada.

Otras autoras han optado por una senda alternativa, alejándose de una interpretación del poder como *poder sobre*, para ofrecer una interpretación opuesta: la del *poder para*. Este camino ha sido afirmativo y se ha orientado a dar cuenta de la agencia femenina. El poder es constitutivo de las relaciones políticas, pero no necesariamente estamos condenadas a un mundo político de opresión masculina. El *poder para* puede ser interpretado como *cuidado*, como capacidad de capacitar a otras personas. El cuidado, que es característico de las relaciones femeninas ya sea por razones naturales o socio-históricas, no es ajeno a la política, sino todo lo contrario. Y por ello, debe ser reconocido en la esfera pública como un modo de ejercer el poder que da lugar a relaciones sociales más deseables. Por otro lado, el poder como *libertad* es una práctica personal y política de relación entre mujeres, fuera de la lógica patriarcal y que se lleva a cabo (siguiendo una lógica performativa) sin que se le atribuya contenido sustantivo alguno. A pesar de eso, estas prácticas están vinculadas a la experiencia compartida de la diferencia sexual y han sido nombradas con términos como el *partir de sí* (que designa la nueva relación con el mundo), el *affidamento* o la *autoridad femenina* (que designan relaciones entre mujeres).

A partir de los años noventa la cuestión del poder adquiere un nuevo protagonismo (sobre todo por la influyente teoría de la performatividad) y los cuatro tipos señalados evolucionan y se influyen mutuamente. El poder entendido como un *recurso*, por ejemplo, es revisado para dar cabida a la cuestión de la agencia (por Martha Nussbaum). Por otra parte, la idea de *dominación* sistémica se desarrolla mediante la inclusión de la complejidad y de la posibilidad de cambio (Walby). También se intenta superar la disyuntiva entre la dimensión material y la simbólica de la opresión (Fraser, Young, Butler). Por otro lado, se busca despojarla de esencialismo y dar cabida a la diversidad (Spivak, Mohanty). Finalmente, es necesario identificar dimensiones intermedias entre las experiencias individuales y los fenómenos estructurales (como el grupo social de Young). Todo ello implica la caída de un universalismo apriorístico simbolizado por la categoría de patriarcado y por un sujeto oprimido *Mujer* unificado y esencializado.

También las perspectivas del poder como *poder para* han experimentado una evolución. Por una parte, la idea del poder como *cuidado* ha experimentado (además de la citada relectura de la teoría de las capacidades) una revisión a través del concepto de empoderamiento (León). Esta perspectiva ha integrado autodesarrollo y dominación, identificando nuevos factores en juego como el neocolonialismo o la destrucción del entorno necesario para la vida. Se ha identificado así el empoderamiento como un proceso dinámico de transformación física, psicológica, relacional, económica y política que implica tanto a sus sujetos como a las instituciones sociales en que estos se sitúan (Batliwala, Kabeer). Pero la evolución más relevante de la idea de *poder para* es la realizada por autoras que han seguido la estela dejada por la perspectiva de la *libertad*.

Influidas por el posestructuralismo, la han despojado de los últimos rastros de identidad de su sujeto como *Mujer* (Spivak, Anzaldúa, Lugones) y han llevado a sus últimas consecuencias la idea de que sus prácticas son un significante vacío que se llena en cada caso, en cada contexto. Estas han afrontado la necesidad de identificar la dimensión opresiva del poder cuando han señalado la identidad (y el binarismo de género) como la matriz de dominación (Butler).

En general, en la mayor parte de las propuestas más recientes encontramos una respuesta a la llamada de atención de Allen y Squires: cualquier teoría feminista del poder debe ser capaz de dar cuenta, de forma conjunta y consistente, tanto del *poder sobre* como del *poder para*. Tanto del sometimiento como de la capacidad de acción (Allen, 2008). Se trata, en definitiva, de poder explicar el cambio social en un contexto injusto sin caer en un voluntarismo banalizador de la situación de las mujeres.

Más allá de cartografiar la propia teoría feminista, la presente tipología puede contribuir a clarificar los marcos de análisis de las perspectivas feministas en las ciencias sociales y fortalecer así su capacidad crítica. Es necesario explicitar qué idea de poder se adopta en el análisis de las organizaciones, de la política y de las instituciones sociales, y eso no siempre ha sucedido. A veces se ha conceptualizado el *poder sobre* indistintamente como una situación sistémica de dominación y como un recurso a distribuir. También se ha pretendido analizar la agencia como si la opción de la *libertad* femenina fuera, sin más, universalizable.

Por otro lado, la opción por uno u otro tipo debe servir para evaluar nuestro enfoque a la luz de las posibles alternativas. En este sentido, algunos de los dilemas feministas de la actualidad tienen que ver con estas opciones. Como feministas, nos preguntamos si estamos dispuestas a descartar la idea del sujeto colectivo “mujeres” para hablar de la subordinación, si el cuidado puede contribuir a una alternativa a las relaciones hegemónicas de poder, o si la idea de sistema patriarcal debe ser abandonada sin una nueva categoría que permita la crítica y sostenga la solidaridad.

Vista desde una perspectiva más amplia, la clarificación de las distintas conceptualizaciones del poder nos permite engarzar las propuestas científicas o políticas en la propia tradición. Podemos así contribuir a la genealogía del pensamiento feminista dialogando de forma consistente con el mismo, haciendo explícitos sus debates, y aceptando el desafío de resolver, o al menos afrontar, las debilidades que ya fueron identificadas.

Para terminar, es necesario señalar que el contexto de crisis económica y política actual ha dado un protagonismo renovado a la cuestión del poder. El rol de las mujeres como víctimas y también como agentes de una posible solución política ha pasado a formar parte de los lugares comunes del debate público. Las diferentes suposiciones sobre el poder que encontramos en estos argumentos son la muestra más reciente de cuán necesario es ser conscientes de sus implicaciones y, si es el caso, responsabilizarnos de ellas. Una conciencia y una responsabilidad que deben sostenerse en el conocimiento que ya disponemos sobre los dilemas feministas ante la cuestión del poder.

## Referencias

- Allen, Amy. 1999. *The Power of Feminist Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- Allen, Amy. 2005. «Feminist Perspectives on Power», en *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <http://plato.stanford.edu/entries/feminist-power/>. [Consulta: 20 de octubre de 2010].
- Allen, Amy. 2008. *The Politics of Our Selves*. New York: Columbia University Press.
- Anzaldúa, Gloria. 1999. *Borderlands - La Frontera: The New Mestiza*. San Francisco: Aunt Lute Books.
- Arendt, Hannah. 2003. «¿Qué es la autoridad? », en *Hannah Arendt, Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Edicions Península 62.
- Barrett, Michèle y Anne Phillips. 2002. *Desestabilizar la teoría: debates feministas contemporáneos*. Mexico DF: Paidós.
- Batliwala, Srilatha. 1997. «El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción», en *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santafé de Bogotá: TM Editores.
- Butler, Judith. 1990. *El género en disputa*. Barcelona: Paidós.
- Butler, Judith. 1997. *Mecanismos psíquicos del poder: teorías sobre la sujeción*. Madrid: Cátedra.
- Cigarini, Lia. 1997. *La política del deseo: la diferencia femenina se hace historia*. Barcelona: Icaria.
- Dahl, Robert. 1957. «The concept of power», *Behavioral science* 2(3):201-215.
- Delphy, Christine. 1982. *Por un feminismo materialista. El Enemigo principal y otros textos*. Madrid: LaSal.
- Diotima. 1995. *Oltre l'uguaglianza: le radici femminili dell'autorità*. Napoles: Liguori.
- Diotima. 1996. *La sapienza di partire da sé*, Napoli: Liguori.
- Eisenstein, Zillah R. 1979. *Capitalist patriarchy and the case for socialist feminism*. New York: Monthly Review Press.
- Firestone, Shulamith. 1970. *The dialectic of sex; the case for feminist revolution*. New York: Morrow.
- Foucault, Michel. 1999. *Vigilar y castigar*. Madrid: Círculo de Lectores.
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*. Buenos Aires: Siglo del Hombre Editores
- Fraser, Nancy. 2009. «Heterosexismo, mal reconocimiento y capitalismo. Una respuesta a Judith Butler», en *Nancy Fraser, Dilemas de la justicia en el Siglo XXI*. Palma de Mallorca: TECSSED, Edicions UIB.
- Friedan, Betty. 1983. *La segunda fase*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Gatens, Moira. 2002. «El poder, los cuerpos y la diferencia», en *Desestabilizar la teoría: debates feministas contemporáneos*. México DF: Paidós Mexicana.
- Gilligan, Carol. 1982. *In a different voice*. Harvard: Harvard University Press.
- Hartmann, Heidi. 1980. «Marxismo y feminismo: un matrimonio mal avenido. Hacia una unión más progresiva», *Zona Abierta* 20:85-113.

- Hartsock, Nancy. 1983. *Money, sex, and power*. New York: Longman.
- Held, Virginia. 1993. *Feminist Morality: Transforming Culture, Society, and Politics*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Held, Virginia. 1995. *Justice and Care: Essential Readings in Feminist Ethics*. Boulder: Westview Press.
- Hirschmann, Nancy J. y Christine Di Stefano. 1996. *Revisioning the Political: Feminist Reconstructions of Traditional Concepts in Western Political Theory*. New York: Perseus Books Group.
- Irigaray, Luce. 2009. *Ese sexo que no es uno*. Madrid: Ediciones Akal.
- Jaggar, Alison M. 1995. «Caring as a Feminist Practice of Moral Reason». en *Justice and care: essential readings in feminist ethics*. Boulder: Westview Press.
- Jaggar, Alison M. y Paula S. Rothenberg. 1993. *Feminist frameworks: alternative theoretical accounts of the relations between women and men*. New York: McGraw-Hill
- Jónasdóttir, Anna G. 1991. *El poder del amor*. Madrid: Cátedra.
- Kabeer, Naila. 1998. *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México: Paidós.
- Kabeer, Naila. 1999. «Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment», *Development and Change* 30(3):435-464.
- Kristeva, Julia. 1991. *Extranjeros para nosotros mismos*. Barcelona: Plaza y Janés.
- León de, Magdalena. 1997. *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santafé de Bogotá: TM Editores.
- Librería de Mujeres de Milán. 1991. *No creas tener derechos*. Madrid: Horas y Horas.
- Librería de Mujeres de Milán. 2006. *La cultura patas arriba: selección de la revista Sottosopra (1973-1996)*. Madrid: Horas y Horas.
- Lugones, María. 1994. «Pureza, impureza y separación», en Neus Carbonell y Meri Torras (eds.). *Feminismos literarios*. Madrid: Arco Libros.
- Lukes, Steven. 2007. *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- MacKinnon, Catharine A. 1989. *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra.
- Mansbridge Jane. 2005. «Feminism and democracy», En *Feminism and politics*. Londres: Oxford University Press.
- Martínez-Bascuñán, Mariám. 2012. *Género, emancipación y diferencia(s). La teoría política de Iris Marion Young*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Millett, Kate. 1970. *Política sexual*. Madrid: Cátedra.
- Mohanty, Chandra T. 2003a. «Under western eyes: feminist scholarship and colonial discourse», en *Feminism Without Borders*. Durham: Duke University Press.
- Mohanty, Chandra T. 2003b. «“Under Western Eyes” Revisited: Feminist Solidarity Through Anticapitalist Struggles», *Signs* 28(2):499-535.
- Moi, Toril. 1988. *Teoría literaria feminista*. Madrid: Cátedra.
- Muraro, Luisa. 1991. *L'ordine simbolico della madre*. Roma: Riuniti.
- Nussbaum, Martha. 1999. *Sex and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.

- Okin, Susan M. 1989. *Justice, Gender and the Family*. Nueva York: Basic Books.
- Pateman, Carole. 1988. *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos.
- Ruddick, Sara. 1980. «Maternal Thinking», *Feminist Studies* 6(2): 342-367.
- Squires, Judith. 2000. *Gender in Political Theory*. Londres: Wiley-Blackwell.
- Spivak, Gayatri C. 2002. «La política de traducción», en Michèle Barrett y Anne Phillips (comps): *Desestabilizar la teoría: debates feministas contemporáneos*. México: Paidós Mexicana.
- Spelman, Elisabeth. 1990. *Inessential Woman: Problems of Exclusion in Feminist Thought*. Boston: Beacon Press.
- Tong, Rosemarie. 1989. *Feminist Thought: a Comprehensive Introduction*. Boulder CO: Westview Press.
- Vogel, Ursula, y Michael Moran. 1991. *The Frontiers of citizenship*. Londres: Macmillan.
- Yeatmann, Anna. 1997. «Feminism and Power», en *Reconstructing political theory*. University Park: Penn State Press.
- Young, Iris M. 1990. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.
- Walby, Sylvia. 1990. *Theorizing patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Walby, Sylvia. 2009. *Globalization and Inequalities: Complexity and Contested Modernities*. Londres: Sage Publications.
- Wartenberg, Thomas E. 1990. *The Forms of Power : from Domination to Transformation*. Philadelphia Pa.: Temple University Press.

Presentado para evaluación: 19 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 21 de octubre de 2015.

MARÍA DE LA FUENTE VÁZQUEZ, Observatori iQ  
mdelafuentevazquez@gmail.com

Maria de la Fuente Vázquez es licenciada en filosofía por la Universidad de Barcelona y doctora en ciencia política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus intereses de investigación se orientan hacia la teoría política, la teoría feminista, las políticas de igualdad y el género en los partidos políticos. Ha trabajado como técnica experta en género en la administración local y ha sido investigadora en el Institut de Ciències Polítiques i Socials (UAB), donde dirigió el programa Ciutats i Persones y el curso de lecturas de teoría política feminista. En la actualidad es consultora y formadora independiente y dirige el Observatori iQ ([www.iqobservatori.org](http://www.iqobservatori.org)), proyecto de divulgación de indicadores sociales con perspectiva de género.

---

# Power and representation: feminist movement challenges on work

## *Poder y representación: retos del movimiento feminista en torno al trabajo*

Sonia Ruiz García

Oxford Brookes University

ruizgs@gmail.com

### **Resumen**

El presente artículo analiza la representación del movimiento de mujeres y feminista (MMF) y sus relaciones de poder en torno al trabajo. Constatamos que estas retan las relaciones laborales y el sistema formal del trabajo a partir de la apertura de nuevas aproximaciones discursivas e innovaciones en la acción colectiva. Esto se ilustra mediante un análisis de los discursos del MMF sobre trabajo y género en el estado español entre 2009 y 2012. Se discute cómo los marcos de interpretación del MMF reestructuran la noción de trabajo, cómo los sujetos del trabajo desplazan al trabajador tradicional y hegemónico de los sindicatos, y cómo la acción colectiva del movimiento social transforma el lugar donde tiene lugar la representación del trabajo. El artículo se centra en teorías y perspectivas sobre poder para mostrar cómo el MMF formula nuevas demandas que empoderan redes y voces feministas.

*Palabras clave: movimiento de mujeres y feminista, representación, poder, empleo, trabajo domestico y de cuidados, trabajo político, análisis de discurso.*

### **Abstract**

In this paper we analyse the Women's and Feminist Movement (WFM)'s representation of work and power relations. We state that these are challenging the labour relations and the formal system of work by means of opening up new discursive approaches and innovative possibilities in terms of collective action. We will illustrate this through an analysis of the WFM's discourses about work and gender in Spain between 2009 and 2012. We will discuss how the WFM's interpretative frames are reshaping the notion of work, how their subjects of work displace the hegemonic and classical workers of trade unions, and how their collective action is transforming the place where representation about work occurs. We draw on power theories and representation approaches to show that the WFM is shaping new forms of work claims, which empower feminist networks and voices.

*Keywords: women's and feminist movement, representation, power, employment, care and domestic work, political work, discourse analysis.*

---

## INTRODUCTION

This paper draws on data collected from a research project that presents discourses about ‘work’ of the Spanish women’s and feminist movement (WFM). The primary objective of that study was to enrich through a gender perspective the knowledge on work developed around the turn of the last century (Ruiz, 2013). In this paper we will analyse the representation and power relations of the WFM through their discourses on work and gender and collective practices in Spain between 2009 and 2012. We will focus on the representation practices and power resources of the WFM through analysing the problems of and claims on work. The majority of these WFM approaches challenges the discursive hegemony that rules ‘work’ today. These disputes are shown in the changes of already consolidated interpretative frames, as well as in the intersectionality of gender with other categories of inequality expressed in the subjects of work and in the systems of inequalities — capitalism, patriarchy, racism, heteronormativity, sustainability, amongst others. The concept of work that emerges in these discourses also includes employment and care and domestic work, and takes political work into account, understanding representation, activism and power relations of the WFM itself as work.

Due to the WFM’s organisational freedom and to the informal style of many examples of female leadership, women’s collective action has not received the deserved attention in social movements’ literature (McAdam, McCarthy and Zald, 1999; Tarrow, 1997; della Porta, Kriesi and Rucht, 1999). Many women’s actions have been ignored or analysed as ‘tendencies’ or means to other movements, but not as spaces of insurgence, social change or resistance (Kaplan, 2008; Alfama, 2007; Ferrée and Martin, 1995). The fact that female collective action has not adopted mainstream forms — i.e., male and heteronormative forms — has resulted in political exclusion. What is at stake is the way that political representation is built, allowed to be built and legitimized. In addition, we suggest that the delimitation of the WFM should be a flexible task, situated by the subjects, by the context and by the interpretation of gender produced by the different groups. We propose pluralism, institutionalisation, atomization and ubiquity as four features of today’s Spanish WFM (Walby, 2011; Ferrée and Hess, 2000). For our purposes, it is important to bear in mind the break-up of the single subject ‘woman’ inside the WFM (Gil, 2011; Rich, 1984; Spivak, 1988; Braidotti, 2000). In this sense, we believe that feminist politics may not require the stable unitary subject (Lloyd, 2005: 7). This subject has to be also recreated in a situated way, taking into account each claim and each context. That is, a subject in process. In turn, we pay attention to the crisis of the dominant worker and the decline or changing situation of trade unions today (Engels, 1845; Roth and Ebbinghaus, 2011; Prieto, 1999; Letamendia, 2009; Comité invisible, 2009).

The main aim of this paper is to scrutinize the representation and power resources of the WFM on work. The objective is threefold. First, we shed light on the question of who the WFM is representing, by showing the voices and the different subjects in their discourses. Second, we address the main frames on work produced by the social movement.

And third, we bring into focus the question of where representation of work occurs. In this paper we argue that the WFM's representation of work challenges established labour relations and the formal system of work, as it opens up new possibilities for discursive and collective action. This article begins with a review of theoretical debates regarding the main concepts that guide our research, followed by an explanation of the methodology used, presentation of results, and conclusions.

## WORK, POWER AND REPRESENTATION: THEORETICAL FOUNDATIONS

In this section we consider the key concepts discussed in the paper and bind them together to theoretically support our main argument. In order to present how the WFM's representation and power resources are reshaping the system of work, we start describing our approach to the concept of work. Second, we draw on the feminist approaches to power. Finally we discuss the concept of representation.

### *Defining "work" as any person's activity that generates economic, human and political value*

Economic and political systems, together with the international sexual division of labour, have shaped and maintained the concept of work as being employment only and excluding any other form of work (Méda, 1998; Gorz, 1995; Gardiner, 1999; Federici, 2004). The crisis of the economic rationality that supports this one-dimensional approach can be seen in the erosion of the welfare state, globalisation processes as well as in the present precarious and unprotected labour market (Sassen, 2003; Benería, 2005; Mies, 1998; Beck, 1998; Castells, 1997). The analysis of emotional work and social relations that are established through work processes echo feminist approaches (Hardt, 2000). Gendered perspectives — valuing other activities beyond paid work and ensuring that citizenship rights are not only granted through employment — challenge the process of commodification of life and the planet, placing peoples' needs at the centre of political action. When analysing the discourses on work produced by the WFM, care and domestic work has a prominent position. Gendered literature has mainly focused on the characteristics of those activities, given them visibility and exploring how to measure them, through tools that have been proven valid to analyse employment or through the development of methods that are not linked to financial purposes but to the sustainability of life (Borderías, Carrasco, Alemany 1994; Leira and Saraceno, 2002; Carrasco, 1998; Pérez Orozco, 2006, Davis, 2004). The analysis of domestic work and care should not be separated from what happens in the labour market. Equally it has to be regarded through the lenses of autonomy, dependency and peoples' needs, and should also highlight all works at the margins: informal work, sex work or subsistence work (Durán,

2001; Mayordomo, 2004; Walby, 1990; Nussbaum and Sen, 1992). Nevertheless, the bifocal notion of work being regarded as employment and care and domestic work also suffers from dichotomy, dualism and hierarchy problems. In order to try to break these down, we propose to integrate political work in the definition of work. Political work exists beyond the public sphere, as empowerment happens also in the private field. Political work presents similarities with domestic and care activities: the exclusion of the latter from the category of the 'economic' has meant the exclusion of 'political' activities related to women. What stands out is the invisibility and lack of value of political work in generating economic and political rights in the current social and work models. Therefore, a triadic perspective on work (defining work as any person's activity that generates economic, human and political value) — open and in progress — also finds a place for what has not been considered as political and that should be taken into account, seeks a balance among its three elements and is especially useful to help us rethink the connections between paid and unpaid work.

Drawing on feminist and mainstream literature, as well as feminist practices, we define work as any person's activity that generates economic, human and political value. This definition is useful for the analysis of the WFM's representation of work. It highlights the hegemonic one-dimensional concept of work as a merely productive activity that only takes place in the labour market. It also integrates the feminist perspectives of domestic work and care as reproductive and economic activities. In addition, this proposal aims to shed light on political work as an occupation that gives room to tasks necessary for personal and public development in order to achieve a fuller experience of living. This triadic notion allows for political action that sidesteps the commodification of labour and life and helps to reformulate the processes of representation taking into account a meaningful existence.

Furthermore, in this paper we draw on another triadic proposal, namely Nancy Fraser's theory of justice (1997; 2006; 2008) — encompassing the concepts of redistribution, recognition and representation — to analyse the WFM's representation and power relations on work. We focus on the scales of redistribution and recognition contrasting and discussing the tensions between them as a central dilemma of Political Science (Laclau and Mouffe, 2004; Benhabib, 2006). Analytically, Fraser (1997) links redistribution to claims placed around exploitation, economic marginalisation and deprivatisation. They are economically rooted and mainly expressed by social class. Recognition presents other social injustices that are assumed as cultural. These are interpretative patterns that show cultural domination, non-recognition and disrespect and are mainly expressed by status. Fraser assumes that justice requires both redistribution and recognition as well as distinct remedies, political-economic restructuring and cultural and symbolic change. Redistribution and recognition are imbricated with one another and every struggle against injustice implies claims along both dimensions. Another main focus of this paper is the scale of representation discussed at the end of this section from different perspectives.

*Gender-empowered*

Gender literature identifies three main approaches to power: as a resource that has to be redistributed, as domination, and as individual and collective empowerment (SEF, 2005). Feminists claim that power is gender-related in the way that women and men have unequal access to resources, men have power over women, men and women tend to understand power differently and power relations constitute gender identities (Squires, 1999). While liberal feminists have argued for a share of men's power, radical feminists and some materialists have addressed power as men's domination, pointing to the historical subordination of women. But by rejecting the masculine form of power, feminists have reframed it as an ability to do things, as a creative experience (Lloyds, 2005). Thus, power relations also constitute subjects and create possibilities, choices, decisions and practices (Sawicki, 1991). Power presents reproductive features for the production of alternatives (Kantola, 2006) and resistance. These approaches are well developed in Allen's (1999) triadic conceptualisation of power with a gender perspective: 'power-over', 'power-to' and 'power-with'. Her proposal reveals some of the key issues related to power, mainly, domination, empowerment and solidarity (Lombardo and Meier, 2014). 'Power-over' is the "ability of an actor or set of actors to constrain choices available to another actor or set or actors in a nontrivial way" (Allen, 1999: 123). Lombardo and Meier (2014: 159) raise the example of male overrepresentation in parliaments as an instance of power-over in political representation. 'Power-to' is "the ability of an individual actor to attain an end or series of ends" (Allen, 1999: 126). That is "the power that women have in spite of the power that men exercise over us" (Allen, 1999: 122). For the purposes of this paper, 'power-with' is a key feature, as it shows the collective dimension of the WFM that we want to draw on. It is defined as "the ability of a collectivity to act together for the attainment of an agreed-upon end or series of ends" (Allen, 1999: 127). Power in representation is never either just domination or empowerment (Lombardo and Meier, 2015). Although the political field is male dominated — and the work arena, especially in its hegemonic notion is exclusive territory — "women have given enough proofs of their resistance and alternatives by making feminist claims in institutions and by acting collectively and building alliances to obtain their goals" (Lombardo and Meier, 2015: 172).

Finally, we embrace Lloyd's (2005) attempt to conceptualize the configuration of domination through an anti-determinist and contingent understanding of power relations. Lloyds uses the foucaultian 'global strategy'<sup>1</sup> as well as emphasizes economic materialism to both highlight the subordinate status of women in society and to acknowledge difference. She argues that to understand women's subordination in its multiplicity, the different

---

1. Foucault bio-power emerges from two set of techniques, those for population control and those of discipline. Those together generate a form of concrete arrangements that he calls a 'global strategy' (Foucault, 1980 in Lloyd, 2005: 85).

discourses and mechanisms of power that effect this domination have to be addressed historically. This approach to power connects our theoretical framework with the methodology applied to analyse the discourses of the WFM. It recognises the multiple forms of subordination “across, within and between gender, class, race and geographic location” and it offers a perspective “through the intersections between institutional forms of domination and the production of subjectivities” (Lloyd, 2005: 87-88). Thus it suits our intersectional approach, historically-driven and aiming to take into account subjectivity and structural or socio-economic mechanisms.

#### WORK REPRESENTATION IN THE MULTIDIMENSIONAL CRISIS

Hanna Pitkin (1967) distinguishes four dimensions of the concept of representation: formalistic, descriptive, symbolic, and substantive. Formalistic representation deals with the formal rules and procedures of representation; the descriptive dimension refers to the presence of an actor as “standing for” the represented and how this representative resembles those being represented (Pitkin, 1967). The two dimensions that have been more explored by feminists are descriptive and substantive representation (Childs and Lovendusky, 2012). According to Pitkin the latter refers to “acting in the interest of the represented in a manner responsive to them” (Pitkin, 1967: 209). Lately, substantive representation has received attention from both a mainstream and a gender perspective. Saward (2009) argues that representation can be made by a variety of actors, which may include non-elected claims-makers. While Celis (2013: 181), concerned about not diluting “feminist activist ambitions”, suggests the use of responsiveness as the key criterion to assess the quality of women’s substantive representation. By doing so, she aims to reflect women’s diversity and their often conflicting concerns. Recently, symbolic representation has deserved attention through innovative approaches stressing a gender focus (Lombardo and Meier, 2014). These scholars understand symbolic representation as more than a simple effect of the other dimensions. Adopting an idea of political representation as a construction, they analyse the symbolic representation of gender through the discursive construction of women and men as political symbols.

We draw on both substantive and symbolic representation to address the discourses of the WFM around work. We focus on the symbolic construction of work and on several features of substantive representation by shedding light onto three rephrased questions. These questions are — among others — central to the research agenda of substantive representation according to Childs and Lovenduski (2012): who is represented by WFM collective action? Is the WFM an agent that represents gender interest around work? And where does this representation occur? Our outline to analyse representation in the discourses of the WFM around work will follow Fraser’s triadic proposal on social justice. Fraser proposes the integration of redistribution and recognition claims (Fraser, 2008). To the best of our knowledge, Fraser has not developed the scale of representation by pointing out the characteristics of non-representation. Accordingly, we propose the following

dimensions of non-representation: (dis)empowerment, non-representation and (de)legitimation. We note factors of symbolic and substantive representation in these three dimensions. *(Dis)empowerment* is regarded as political marginalisation to the point of not knowing that you can raise your voice or the total oppression of your voice. The concept is not limited to formal politics, because it includes the private sphere as a political place of action. It seeks to capture the suppression of agency: to not recognise or be unable to express your experiences either at home, in the labour market or in an organisation. *Non-representation* is the breakup of the guarantee of participation in political structures and systems. It is defined by the functioning of hegemonic systems, so that non-representation reflects inequalities that are formally established. It reflects the institutional conditions necessary to exercise and develop full political individual and collective capacities (Young, 2000: 71). Finally, *(de)legitimation* implies mainly discursive elements that influence the structural features of democracies. It also hints at what can be thought or represented as political. It reflects framing processes, as well as discursive challenges.

The slogan “they do not represent us” that started to be echoed in the streets in Spain in 2011 referring to the low confidence that representative democracy generates among the population is an example of representation being at stake nowadays. It is also one political characteristic that has to be added to the socio-economic factors that together with the gendered aspects of austerity, the sexist neoliberal trends and ecological disdain, which describe the current multidimensional crisis (Grisoni and Ruiz, 2015). This crisis can also be observed when analysing both the context where work representation occurs and the subject represented in claims around work. The exclusion of any work other than paid work, and the maintenance of the traditional worker as the only one represented by trade unions are factors that reinforce this situation. Political institutions have fiercely endorsed for the sake of representation trade unions and employer organizations exclusively. Conley (2012) describes the widening of political representation of women in the labour market traditionally held by trade union organisations. Actions organised by a UK feminist organisation — the Fawcett Society — represent an explicit challenge of the status quo of employment representation today and a way to establish new legitimated political subjects as well as strategic alliances among actors (Grisoni and Ruiz, 2015). Trade unions have been attached to a homogenous worker — male, white, heterosexual, with no care responsibilities — who does not encompass the multiple work activities that exist. The hegemonic subject of work is a result of economic rationality and the international and sexual division of labour. There are four factors that question the primacy of this worker. The first one is the false homogeneity of the worker throughout history (Engels, 1845; Roth and Ebbinghaus, 2011). The second is linked to the trade union’s single focus on the labour market and the hiding of activities other than employment and the marginalized workers. Finally, the last two factors relate to the current disorganisation of the working class. On the one hand there is a weakness of the working class due to the new precariousness of its hegemonic context, the labour market. On the other hand, the traditional worker is still too tied to social class as the only category of inequality valid for

struggles around work (Bilbao, 1993). This suggests a scenario where, even if the figure of the traditional worker is in decline, this does not stop the emergence of new subjects and the problems to articulate with other social struggles and claims in order to legitimize new subjects of work.

In this section we have presented the main theoretical concepts that are used in order to clarify our main argument. Our approach to work, power and representation is bounded with this review. In the next section we will present the methodological perspective that guides the paper.

### POWER, DISCOURSE AND FEMINISM: THE CHOICE OF A METHODOLOGICAL APPROACH

The discursive turn in Political Science has been often linked to the study of power in work. As Foucault highlighted: “discourse is not simply that which translates struggles or systems of domination, but that by which, and through which, one fights that power that one wants to own” (1992: 6). Our methodological approach unites Critical Frame Analysis (CFA) and Critical Discourse Analysis (CDA). CFA pulls together various perspectives on policy analysis and social movement theory, both constructivist and deconstructivist and has been proven to be an excellent tool to address intersectionality as well as to emphasize different voices in discourses (Verloo, 2005; Bustelo and Lombardo, 2007). The CFA allows us to present the main frames of the WFM on work. Ferrée (2003: 307) calls a frame “an interpretive package in a dynamic model of interaction between challengers and power holders which links frames to hegemonic ideas (discursive opportunity structures), to the historical contention of groups over codes (repertoires), and to the core values, identities, and interpretation of material interests of social groups (ideologies) that guide their use”. We also draw on collective action frames as interpretative schemes developed by activists to promote collective action through reframing a problem and classify them as marginal, minor and dominant (Krizsan and Verloo, 2006). Displacements and changes in the hegemonic frames are considered transformations or extensions (Snow and Benford, 2000). In turn, CDA is related to intertextual discourse study and it provides a method for analysing discourse as a social practice taking into account institutional, political, gender and mass media discourses that reflect conflicts and power in work (Fairclough and Wodak, 1997; Van Dijk, 2005). The combination of both methods allows us to bring to the fore the strategic and the emotional aspects of the framing processes amongst others.

In order to conduct the CFA and the CDA, we have used two sets of guiding questions — one for written documents and another one for interviews — that capture the multiple meanings of work, the hegemonic discourses and the counter-gendered ones. These guidance questions are divided into two main sections of diagnosis and prognosis. The empirical material consists of written documents and interviews. Eight written documents produced by the WFM between 2009 and 2012 have been selected for the

present paper. Twenty-five interviews were conducted in 2009 and 2010 with social activists, trade unionists and policy-makers working in gender equality and in employment bodies, to enhance knowledge of perspectives that might have not been covered in the documents.

Gender is the main category of inequality for the WFM's work. In this paper, it is set out as a structural inequality applied to the collective action of the social movement. In this sense, the paper draws on Squires' (1999) gender strategies, which are inclusion, reversal and displacement. In the Spanish tradition this could be easily translated to equality feminism, to include women in the political; difference feminism, to value women's contribution to the political; and post-feminism, to problematise gender. Moreover, a gender perspective is applied from an intersectional approach (Crenshaw, 1989) in order to shed light on the complexity of gender and work discourses. We use a dynamic intersectionality analysis (Ferrée, 2009) as it stresses processes, contexts and dominant discourses and in line with an anti-determinist and contingent understanding of relations of power (Lloyd, 2005). We draw on intersectionality to interpret the concept of work, the subjects and the systems of inequality (Butler, 2004; Fraser, 2006). We pay attention to how gender intersects with origin (race, ethnic and geographical origin), class, age, sexual orientation and identity.

## PRESENTATION OF RESULTS: THE POWER OF FRAMES, SUBJECTS AND REPRESENTATION

Based on the results of the empirical analysis, in this section we will outline the subject of work according to the WFM's discourses, the interpretative frames of the movement around work, and analyse the barriers of work representation as well as the collective action frames of the social movement. Finally we will present the relations of the WFM with the trade unions, the governmental bodies and the employers' organisations.

### *Workers, carers and activists: Gender displacements in the subject of work*

The WFM discourses cover all the activities that we consider in the triadic definition — *any person's activity that generates economic, human and political value*. We verify a series of changes in the hegemonic 'worker' that occur especially through the recognition of domestic activities and political action as work. The frame work-precarity-life<sup>2</sup> reshapes the subjects in combination with an intersectional impact. All types of workers are outlined in all the spheres where human activities are to be found. By the interaction of several

---

2. See Annex I.

categories of inequality with gender new subjects of work are shaped. The combination of class with gender is not dominant. The hegemony of class in the production of subjects of work is under siege by the WFM's conception of work. In our research period, the precarious worker — and even the '*precarious identities*' of the worker (d25) — are dominant.

The intersection of gender with racial-ethnic and geographical origin is the most prevalent when analysing the subject in the WFM discourses (e.g. '*migrantas*'= female migrants). The "*transfagdykequeer*" (d25) subject is also displayed. Classical subjects of work for the WFM — 'mothers, housewives and domestic workers' — are subjects of care and domestic work. Likewise, we have noted the progressive consolidation of a "new" subject in paid and in unpaid activities: the caregivers. In turn, domestic workers appear within economic-gender and race intersections in a disharmonic and competing way. The emergence of political subjects as workers in the discourses analysed is a key feature to take into account. 'Feminists' is not a major subject, nevertheless it is to be found in the texts, as well as 'women citizens' or 'activists'. In the time of a fragmented subject in progress, the main one present in the text is still 'women' followed by 'working women'.

#### *Frames of the WFM on work and gender*

There are seven main frames — each with subframes — that have been identified<sup>3</sup>. In the diagnosis of the problem of work, the time period that starts in 2009 endorses a perspective where both the recognition and the redistributive scale have a similar weight, after a decade of domination of a recognition approach. In that moment, a second expansion of the scale of recognition starts. In the first expansion, there is a hierarchy to be found in the WFM's discourses, as well as a dichotomous identity approach: male *vs.* female. For these discourses, female work — domestic and care — is more important than male work, employment. The current second expansion is led by the displacement feminist strategy, by the dominance of the frame work-precarity-life and by the multiplicity and interaction of systems of domination. If previously the focus of recognition was located in the domestic and care work, the displacement feminist strategy blurs the boundaries of work. When life is precarious, all tasks and everybody might be seen as such:

*"We denounce the commodification of non-normative sexualities, which are only acknowledged through purchase"* (d25).

---

3. The main frames of the period of analysis are shown in table 1 and a description of those is in Annex I.

The recognition scale is also expressed by means of the frame *value/to value*, which highlights a lack of respect by institutions:

*“Official statistics promote a false idea of labour activity”* (d24).

*“Social acknowledgement is given to male activities, denying women citizenship rights”* (d20).

The diagnosis of redistributive problems has remained imprisoned in the labour market during most of the former period because of the scarcity of references to economic systems, and the low intensity with which the category of social class is used. With the multidimensional crisis, especially from the inclusion and displacement feminist strategies, causality points out the governments and the systemic and subject intersectionality represents new problems that generate marginalization, deprivation and exploitation:

*“We want to denounce that economic crisis involves the reduction of social services and the increase of domestic and family work for women!”* (d20).

Likewise, the crisis involves the emergence of marginal tasks — “street vendors, begging, prostitution” (d20)(d24)(d26) — related to an increase of the feminisation of poverty.

In the prognosis, the metaframe “reorganisation of time and works” previously kept in the claim of gender policies and legislation, mutates by means of new forms of time and work management. These proposals support self-management and community work as a solution of redistributive problems around work:

*“Social justice requires solidarity in the labour market and in all the works [...] it requires an economic transformation towards a model with an increased importance of community management and self-managed work”* (d24).

This doesn't mean that the claim for policy action is forgotten. The WFM discourses also stress the need for state resources on gender equality and the universalisation of rights and services:

*“Universalisation of social services, those related to dependency as well as education for children under three years”* (d26).

The following table summarizes the main frames of the period:

TABLE I.  
FRAMES ON WORK AND GENDER

<b>Subframes</b>			
<b>Frames</b>	<b>Redistribution</b>	<b>Recognition</b>	
<b>Diagnosis</b>	<b>Non-redistribution</b>	Cuts and privatisation (d24) Curtailling social rights and work-related rights (d24)(d20)(d21) Increase of women's workload (d20)(d24)(d27)(d21) Care and domestic work (CDW) are not officially accounted for (d20)	CDW are invisible (d27) No acknowledgement and undervaluing of domestic workers (d22)(d26)
	<b>Inequalities in the labour market</b>	Unemployment rate (d21)(d26)(d24)Sexual harassment (d24) Gender pay gap (d24)(d26) Labour reforms (d27) Gender occupational segregation (d24) Exploitation of domestic workers (poorly paid) (d20)(d22)(d24)(d26)	
	<b>Work — Precarity — Life</b>	Precarious work days (d20) Poverty is increasingly gendered (d24)(d26)(d27)(d21) Commodification and objectification (d24)(d25)	Care and precarity (d22)
	<b>Reorganisation of time and work</b>	Lack of male co-responsibility in the household (d22)	
	<b>Value / to value</b>		Official figures (d20)(d24)
	<b>Non-recognition</b>	Non recognition (acknowledgement) of particular situations (d21)(d22)(d23)(d24)(d25)(d26) The stigma of prostitution (d25)	
<b>Prognosis</b>	<b>Frames</b>	<b>Redistribution</b>	<b>Recognition</b>
	<b>Reorganisation of time and work</b>	Parental leaves (d21)(d24) Co-responsibility (between women and men and among the members of a household) (d20)(d23)(d24) Self-management and community work (d24) Solidarity / mutual support (d24)(d26)	

TABLE 1.  
FRAMES ON WORK AND GENDER (CONT.)

	<b>Frames</b>	<b>Redistribution</b>	<b>Recognition</b>
<b>Prognosis</b>	<b>Reorganisation of time and work</b>	Parental leaves (d21)(d24) Co-responsibility (between women and men and among the members of a household) (d20)(d23)(d24) Self-management and community work (d24) Solidarity / mutual support (d24) (d26)	
	<b>Recognition</b>		Shed light on women's work (d24) Dignify all care works (paid and unpaid) (d22) (d24)(d26)(d27) Prostitution as violence (d25)
	<b>Value / to value</b>	Integration of domestic workers in social security's general regime (d22) Reform of immigration law (d22)	
	<b>Redistribution</b>	Changes in economic management (d21) Universalisation (d20)(d21) Exploitation of care and sexual work (d20) (d21)(d22)(d24)(d26)	
	<b>Policies and legislation</b>	Labour gendered policies (d20) (d21)(d24) Domestic workers (d20)(d21)(d22) (d24)(d26)	

Source: Own data.

### *Political representation of the WFM around work*

In this subsection, first we present the main diagnosis frames of representation of the WFM and second the prognosis in the form of collective action frames. We describe the findings in terms of (non)representation, (non)empowerment and (de)legitimation. We also outline the relations of the WFM with the trade unions, employers' organisations and governmental bodies.

The diagnosis of WFM's discourses around the representation of work establishes the subframe 'contradictions' as dominant. These chisel into women's political disempowerment throughout the analysis, and when expressed together with the frame work-precarity-life they also highlight stress, submission and lack of capacity of protest. Drawing from the WFM discursive production, we suggest that the non-representation of women is determined by the division-continuum of public and private life, by the organisation of time and work and by the dominance of a male model of work, which involves a non-recognition of other forms of work and the permanence of both a male universal subject of work and a male universal

political subject. This influences women's lower political participation and their reduced presence in the public space. Likewise, the WFM also makes explicit the under-representation of certain groups (housewives, precarious workers) by traditional trade unions. Activists feel reprisals are taken against their claims and we describe this as a delegitimation problem in work representation. This is shown by the use of the subframes 'invisibility', 'domestication' and 'criminalization', always linked to the suppression of voices: "*we are not taken into account for the solutions, but yes when it comes to paying the consequences*" (d27).

TABLE 2.  
REPRESENTATION–DIAGNOSIS FRAMES<sup>4</sup>

<b>Non-representation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lower participation in public life</li> <li>• Male universal subject of work</li> <li>• No trade union representation</li> <li>• Male universal political subject</li> </ul>
<b>Non-empowerment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contradictions</li> <li>• Stress</li> <li>• Submission</li> <li>• Lack of capacity to protest</li> </ul>
<b>Delegitimization</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domestication of political fights</li> <li>• Criminalisation of protests</li> <li>• Discourses are hidden</li> </ul>

Source: Own data.

### *Collective action frames on work (CAF)*

The following table presents the CAF identified in the discourses of the WFM in order to overcome the diagnosed problems related to the political representation of work.

TABLE 3.  
COLLECTIVE ACTION FRAMES ON WORK<sup>5</sup>

<b>Representation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strike</li> <li>• Political participation: Demonstrate-reclaim the streets; Signature (manifiesto or action support); Vote; Campaign; Women's participation model; Union between feminist movement and trade unions; Participation in governmental bodies; Refuse to participate in governmental bodies; Autonomy</li> </ul>
-----------------------	---

4. This table shows frames from the period between 1988 and 2012 from the following documents (d3) (d7) (d9)(d10)(d13)(d14)(d17)(d26)(d27).

5. This table shows frames from the period between 1988 and 2012 from the following documents: (d1) (d5) (d6) (d7) (d8) (d9) (d10) (d11) (d12) (d13) (d14) (d16) (d17) (d18) (d19) (d20) (d21) (d22) (d24) (d25) (d27).

TABLE 3.  
COLLECTIVE ACTION FRAMES ON WORK (CONT.)

<b>Empowerment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strike</li> <li>• Negotiation power</li> <li>• Empowerment</li> <li>• Communicate</li> </ul>
<b>Legitimation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strike</li> <li>• Politicize</li> <li>• Humanize</li> <li>• An own agenda</li> </ul>

Source: Own data.

CAF which aim at stopping women's disempowerment are the most marginal ones. They are a needed step in order to acquire political agency; they have an individual perspective and often a domestic approach, which finally brings together collective fights:

*"[...] we want to communicate to the citizens of Donosti that we are fed up"* (d20).

*"to work out our fears and our wisdom"* (d22).

Responsibility for women's failed representation around work is attributed to governmental bodies — which should channel the WFM's claims — as well as in the dangerous *liason* between the state and enterprises. This delegitimation of the WFM's discourses around work can be overcome by means of the creation of an own agenda — women's own and independent priorities — as well as through discursive transformations. For instance, to grant the category of political to the issues that the social movement wants to contribute to. Or to reshape the meaning of concepts that have proven to be successful in the public sphere:

*"To socialize and politicize care"* (d17).

*"Parity also at home. Campaign 40-60: Co-respond"* (d23).

There are two dominant CAF, 'political participation' and 'strike'. The former especially covers a wide range of activities and it is a frame for all the feminist strategies of inclusion, reversal and displacement. The CAF 'strike' is mainly developed by the reversal and displacement strategies. Among the variety of subframes that we have codified under the general CAF of 'political participation', the most dominant ones are "to reclaim the streets" and "to demonstrate". This is followed by two CAF that show opposed models of collective action in the WFM. On the one hand, the feminist strategy of inclusion

supports the participation in governmental bodies, as well as in trade unions. On the other hand, the reversal strategy supports a “women’s model of participation”. This is built through the practice of daily life and it implies a breakup and a transposition of the male universal model of work:

*“To improve work (political and employment) in the public sphere, society should learn from women” (d10).*

In a similar line there are discourses that strengthen “not to participate in governmental / formal representation”, and also to promote “self-management”. The latter also expresses different solutions to the non-representation of the WFM in work issues. It is articulated as a need for control of the tasks that are performed in a job, in terms of the workers’ agency. It also legitimates the WFM’s strategies to directly negotiate with the state and enterprises in employment disputes, by passing formal channels. Moreover the CAF “self-management” opens up new possibilities in the management of work and its representation, linked to the WFM’s agency. In turn, the CAF ‘strike’ expresses forms of collective action that aim at overcoming problems in the three dimensions of representation. It is an empowerment tool, for those who support it. It also has an impact in representation, reshaping the place where it should occur. And by discursively displacing work and the subject of traditional strikes it also extends the legitimation of a strike to all forms of works and to new and intersectional subjects:

*“Who calls a strike? How can the precarious women and men workers participate in a strike? Is a 24 hour strike effective? [...] There is a gap between the work experience and the political struggles” (d14).*

In the WFN’s discourses, this CAF appears as a women’s strike (d8), as a precarious one (d14), as a general strike on care (d22) or as a home strike (d27). It is voiced that a traditional strike doesn’t take into account the claims and experiences of care and domestic work and of those workers at the margins. These new strikes open up new political and vital scenarios: “*What would happen if one day we decide not to go to work?*” (d22), is a fundamental question raised by the domestic carers.

Finally, we take a close look at the discursive relation between the WFN and the main actors in the formal representation of labour, collective bargaining. We will first present the findings on the relations with trade unions, moving to employers’ organisation and ending with governmental bodies.

Trade unions are often stated as patriarchal and sexist both by the feminist activists and by the trade union representatives who have been interviewed. Many discourses promoted a differentiation in claiming tasks: trade unions should focus on the labour market, while the social movement should only address care and domestic work. We argue that this differentiation, dichotomizing work, abounds in the representation barriers of the WFM.

There are *three frames* that explain the relation between the WFM and the trade unions. The first one is the “pact” between the social movement and the trade unions to defend women’s interest. The second is the “feminist autonomy” in front of enterprises and the third one is the “integration of women” in trade unions to participate in collective bargaining. In fact, although currently questioned, collective bargaining is still the official and only place to negotiate labour conditions. Despite this closed representation channel, “feminist autonomy” has made up many other collective forms of representation around work that have been sometimes successful. The domestic workers’ mobilisation is key to understanding the WFM’s representation around work, despite their competing intersectional situation between class and origin, and despite the trade union’s disregard towards domestic workers’ interests. Although legally unsuccessful, domestic workers’ struggle is an example of representation of voices at the margins that are being constantly neglected, innovative forms of collective action that go beyond the structured channels, and collective organisation that rekindles feminist solidarity:

*“Trade unions don’t want to defend domestic workers, because what can be claimed is always little [...] Once we even had to denounce a trade union for their practices” (e29).*

*“If we decide to demonstrate on the 1<sup>st</sup> of May we always march after the domestic workers” (e30).*

The WFM’s discursive production points at the responsibility of enterprises in causing problems for women in relation to work. The relation between them is not fluid and the position towards employers’ representation varies widely. While, for instance, domestic workers’ associations choose to confront them by denouncing them or by demonstrating in front of the enterprises that exploit them, other activists feel disrespect towards gender equality, and many think that it is not useful even to approach them:

*“Every time we talk about gender equality to an employer, he doesn’t see a social justice issue but a cost” (e35).*

*“We do not have contacts with enterprises. They used to laugh at us, now at least they do not have fun anymore” (e49).*

*“In the negotiations of the Equality Law I had terrible fights with certain employer organisations due to parental leave” (e39).*

Finally, we tackled the relation of the WFM with the governmental institutions. The channels are clear and direct when it comes to negotiate with gender bodies, but diffuse, non-existent or dependent on the will of the politician with regards to the employment

bodies. Employment bodies confirmed that their main and only interlocutors are trade unions and employers' organisations. The WFM's discourses establish that the state is responsible for generating, holding and deepening the problems of the representation of the WFM around work. Discourses express the lack of democratic procedures, the fact of not allowing gender interests to be properly represented and the maintenance of power mechanisms against women. Most of the discourses placed in the reversal and displacement feminist strategies grow apart from governmental bodies and describe gender equality policies often as a fraud to women. The representation problems of the WFM in relation to the state are shown in relevant frames disputes. An important one is embodied in the metaframe '(re)organisation of time and work' which is the key concern and challenge of the WFM. Certain WFM's discourses hold that 'work, family and personal time conciliation' — work-life balance policies — have been created in order to benefit corporate interests. 'Co-responsibility' — with an increased responsibility of men at home, but also the state and even enterprises — is one of the counter-frames proposed by the social movement and even by many equality bodies. Another WFM frame is 'cuidadania' ('care citizenship'), which results from a word combination of citizenship and care. This frame is especially meaningful for the representation scale as it aims at reshaping the logic of conciliation by care rights through a participatory and political approach.

## CONCLUSIONS

In this paper we have argued that the WFM's representation of work is challenging labour relations and the formal system of work by opening up new discursive approaches and innovative possibilities in terms of collective action. We have illustrated this through a discourse analysis of the WFM's production on work and gender in Spain between 2009 and 2012. We have discussed how WFM interpretative frames are reshaping the notion of work, how their subjects of work displace the hegemonic and traditional workers of trade unions, and how their collective action is transforming the place where representation of work occurs. We have drawn on power theories and representation approaches to show that the WFM's activities are a key instance for Allen's power-with dimension. The WFM is able to act together for the attainment of their claims, creating alternatives and resistances, even if the formal representation of work issues is closed in terms of interpretative frames, subjects, actors and places. These are the three fronts that we have outlined:

First, most Spanish WFM discourses on work and gender challenge positions anchored in economic rationality (work=employment). The three main frames that explain the most important changes under discussion — life, precarity, and (re) organization of time and work — show discursive disputes that impact in the notion of work, extending it to other activities beyond employment. The struggle over the life frame explicitly indicates that it is there where the economic, political and human current struggles are developed. The frame precarity-work-life goes beyond the dichotomy of paid and unpaid work. Precarity

is rooted in the labour market but it ends up projected in the subjective and every-day life. In this sense it refers to all forms of work and is often shown at the intersection of the systems of inequality and through the intersection of gender with other categories. Precarity is not in contradiction with the previous main category of work, social class. It does not deny it, as it is partly integrated and included in it, giving meaning to the limitations of social class in the current context. Likewise, precarity and life explain the confluence and articulation of the Spanish WFM with antique social movements — e.g., environmentalism — and emerging ones — e.g., precarity, anti-globalisation groups or the Indignados movement. These two frames emphasize the distance between the Spanish WFM and the trade unions. Additionally, the triadic concept of work that we draw on and that is also used in many WFM discourses integrating employment, reproductive work and political activities also reformulates the representation and power processes that we have analysed.

To answer the question of who is the Spanish WFM representing on gender and work disputes, we conclude that the discourses from the three feminist strategies provide multiple subjects of work resulting from the recognition of domestic and care work as well as political work, each characterized by the high presence of gender intersectionality with other categories of inequality. These workers are present in all areas of human activities. Related to the dominant (male) worker, three features have been suggested: the exclusion of women, the invisibility of any other category beyond class that might generate inequality and the marginalization of any task that is not paid work. This implies several extensions of the dominant worker. The first one is linked to domestic and care workers — whether paid or unpaid — and it provides agency to housewives, mothers, neighbours and friends, among others. Men are present in these activities as the absent and passive workers. In the labour market there are workers that have no place in trade unions. A myriad of new professions (teleworkers, freelancers), the sex workers or domestic workers are not taken into account at the same time that they challenge the limits of the traditional worker. In addition, the intersectionality of gender with other categories is a source of displacement that redefines the boundaries of the traditional worker. Likewise, class is placed in a fragile and ambivalent situation due to both its classical dominance and its low intersectional porosity to new discourses. In turn, race, ethnic or geographical origin is the main category that is expressed in the documents intersecting with gender and it is also an identity that activists struggle to rally: “*sisters, with ID or IDless, we are all one*” (d22).

Finally, is the WFM an agent that represents gender interests on work in the public sphere, and if so, where is this representation taking place? Taking into account that the formal representation — through collective bargaining — is a place currently banned to social agents that are not trade unions or employer organisations, the WFM has put in place a wide range of representation actions that challenge these classical channels. Through the recognition of work beyond employment and a worker beyond the traditional conception of a worker, the WFM forges new places where this representation can occur, innovative claiming methods and new ways of managing work issues. The WFM projects a mutation

of the representation of work issues by means of a discursive and collective action innovation. The strikes (e.g. women's strike, precarious workers' strike, home strikes) cover new problems and challenge the traditional worker. They subvert failed representation including personal contradictions, trying to overcome the lower participation of women in public life or their lack of union representation. This is done by means of CAF that appeal to empowerment, self-organization, covenants among women, parity in the private sphere and the public and expanding the subject of political action to all those who have been excluded from classical labour strikes. Although there are struggles with the trade unions and the state, and despite the state being the agent that is supposed to put in place policies to overcome the identified gender problems, the WFM shapes new ways of solving problems relating to work. These proposals empower the social movement and open up new opportunities for the representation of work claims. Gender injustices are seen as problems caused by patriarchy in interaction with capitalism, racism, heteronormativity, problems on ecological sustainability and current democratic systems. Therefore, they are economic, political and human. And in terms of management, the WFM expresses choices that deviate from the hierarchy of governmental structures. They opt for horizontality, diversity, citizen participation and collective management. They speak about community work, self-managed work, solidarity and mutual support, empowering the feminist networks and women's voices.

## ACNOWLEDGMENTS

The author is grateful to James S.F. Wilson, Kate Clayton-Hathway and the Centre for Diversity Policy Research and Practice–Oxford Brookes University, and the anonymous reviewers for valuable comments and helpful contributions.

## References

- Alfama, Eva. 2007. "Límits, avanços i obertures sobre la participació en els moviments socials", *Nous Horitzons*, 186: 16-22.
- Allen, Amy. 1999. *The Power of Feminist Theory: Domination, Resistance, Solidarity*. Oxford: Westview.
- Benería, Lourdes. 2005. *Género, desarrollo y globalización: por una ciencia económica para todas las personas*. Barcelona: Hacer.
- Benhabib, Seyla. 2006. *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Madrid: Katz.
- Bilbao, Andrés. 1993. *Obreros y Ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*. Madrid: Trotta.
- Borderías, Cristina, Cristina Carrasco and Carme Alemany, 1994. *Las Mujeres y el Trabajo: Rupturas Conceptuales*. Barcelona: Icaria.

- Braidotti, Rosi. 2000. *Sujetos nómadas: corporización y diferencia sexual en la teoría feminista contemporánea*, Barcelona: Paidós.
- Bustelo, María and Emanuela Lombardo (eds.). 2007. *Políticas de igualdad en España y Europa. Afinando la mirada*. Madrid: Cátedra.
- Butler, Judith. 2004. "Reescenificación de lo universal: hegemonía y límites del formalismo", in Judith Butler, Ernesto Laclau, and Slavoj, Žižek, *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carrasco, Cristina. 1998. "Trabajo y empleo: apuntes para una discusión no androcéntrica", in Arantxa Rodríguez (ed.), *Reorganización del trabajo y empleo de las mujeres*. Valencia: Germania.
- Childs, Sarah and Joni Lovenduski. 2012. "Political Representation", in Georgina Waylen et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Crenshaw, Kimberle. 1989. "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum*, 140: 139-167.
- Comité Invisible. 2009. *La insurrección que viene*. Barcelona: Melusina.
- Conley, Hazel. 2012. "Using equality to challenge austerity: new actors, old problems". *Work, Employment and Society*, 26 (2): 349-359.
- Davis, Angela. 1981/ 2004. *Mujeres, Raza y Clase*. Madrid: Akal.
- Della Porta, Donatella, Hanspeter Kriesi, and Dieter Rucht (eds.). 1999. *Social Movements in a Globalizing World*. Palgrave Macmillan.
- Durán, María Ángeles. 2001. "El análisis de exhaustividad en la economía española", in Cristina Carrasco (ed.), *Tiempos, Trabajos y Género*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- Engels, Friedrich. 1845. *La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra*. <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/spivst/spiv/situacion.pdf> [Accessed: 1st of March, 2015].
- Fairclough, Norman and Ruth. Wodak. 1997. 'Critical discourse analysis', Teun A. Van Dijk (ed.), *Discourse Studies. A multidisciplinary introduction, vol. 2, Discourse as social interaction*. London: Sage.
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Fraser, Nancy and Alex Honneth. 2006. *¿Redistribución o Reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata.
- Fraser, Nancy. 2008. *Escalas de Justicia*, Barcelona: Herder Editorial.
- Federici, Silvia. 2004. *Calibán y la Bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Ferré, Myra Marx and Patricia Yancey Martin. 1995. "Doing the work of the Movement: Feminist Organizations", in Myra Marx Ferree, and Patricia Yancey Martin (eds.),

- Feminist Organizations. Harvest of the New Women's Movement*. Philadelphia: Temple University Press.
- Ferrée, Myra Marx and Silke Roth. 1998. "Gender, Class and the Interaction among Social Movements: A Strike of West Berlin Daycare workers", *Gender and Society*, 12 (6): 626-648.
- Ferrée, Myra Marx and Beth Hess. 2000. *Controversy and coalition. The new feminist movement across. Four decades of change*. New York: Routledge.
- Ferrée, Myra Marx. 2009. "Inequality, Intersectionality and the Politics of Discourse: Framing Feminist Alliances", in Emanuela Lombardo *et al.* (eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*. London: Routledge.
- Foucault, Michel. 1992. *El Orden del Discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Foucault, Michel. 1980. "Two lectures", in Colin Gordon (ed.), *Michel Foucault: Power/Knowledge — Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. London: Haverster Wheatsheaf.
- Gardiner, Jean. 1999. "Los padres fundadores", in Cristina Carrasco (ed.), *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria.
- Gil, Silvia L. 2011. *Nuevos feminismos. Sentidos comunes en la dispersión. Una historia de trayectorias y rupturas en el Estado español*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Goetz, André. 1995. *Metamorfosis del Trabajo*. Madrid: Editorial Sistema.
- Grisoni, Louise and Sonia Ruiz. 2015. "Gender equality and Austerity: Vulnerabilities, Resistances and Change", under review for a Special Issue at *Gender, Work and Organisation*.
- Hardt, Michael. 2000. "El trabajo afectivo". <http://alepharts.org/pens/trabajoafectivo.html> [Accessed: 1st of March 2015].
- Kantola, Johanna. 2006. *Feminists Theorize the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaplan, Temma. 2008. "Social Movements of women and the public good", in Cristina Borderías, and Mercè Renom (eds.), *Dones en Moviment(s). Segles XVIII-XXI*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona y Icaria Editorial.
- Krizzan, Andrea and Verloo Mieke. 2006. "D9 Frame and voice analysis methodology Manual" (QUING unpublished report). Vienna: IWM.
- Laclau, Ernesto and Chantalle Mouffe. 2004. *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Leira, Arnlaug and Chiara Saraceno., 2002. "Care: Actors, relationship and contexts", in Jane, Lewis, Barbara, Hobson, and Birte, Siim (eds.). *Contested Concepts in Gender and social Politics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Letamendía, Francisco. 2009. *Estructura política del mundo del trabajo: Fordismo y Posfordismo*. Madrid: Tecnos.
- Lloyd, Moya. 2005. *Beyond identity politics. Feminism, power & politics*. London: Sage.

- Meier, Petra and Emanuela Lombardo. 2014. *The Symbolic Representation of Gender*. Aldershot: Ashgate.
- Mayordomo, Maribel. 2004. *Dones, treballs i economia laboral: una proposta alternativa per analitzar el món del treball*. Barcelona: CTEESC.
- McAdam, Doug, John McCarthy and Mayer Zald (eds.). 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- Medá, Dominique. 1998. *El trabajo: un valor en peligro de extinción*. Barcelona: Gedisa.
- Mies, Maria. 1986. *Patriarchy and Accumulation on a World Scale. Women in the international division of labour*. London: Zed Books.
- Nussbaum, Martha and Amartya Sen. 1992. *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Oliver, Pamela and Hank Johnston. 2005. "What a Good Idea: Frames and Ideologies in Social Movements Research", in Hank Johnston and John Noakes (eds.), *Frames of Protest. Social movements and the framing perspective*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Pérez Orozco, Amaya. 2006. "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico". [http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/1\\_amenaza\\_tormenta.pdf](http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/1_amenaza_tormenta.pdf) [Accessed: 1st of March 2015].
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967/1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Prieto, Carlos. 1999. "Crisis del empleo. ¿Crisis del orden social?", in Faustino Miguélez and Carlos Prieto, *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Rich, Adrienne. 1984. *Blood, Bread and Poetry, Selected Prose (1979-1985)*. London: Little Brown.
- Roth, Karl-Heinz and Angelika Ebbinghaus. 2010. *El Otro Movimiento Obrero y la Represión Capitalista en Alemania*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Ruiz García, Sonia. 2013. *Trabajo y género en el movimiento feminista y de mujeres en el estado español (1988-2012). De Obreras, Cuidadoras y Activistas*. Directors: Emanuela Lombardo and Pilar Giménez. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Sassen, Saskia. 2003. *Cartografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Saward, Michael. 2009. "Authorisation and Authenticity: Representation of the Unelected", *Journal of Political Philosophy*, 17 (1):1-22.
- Sawicki, Jana. 1991. *Disciplining Foucault: feminism, power, and the body*. New York: Routledge.
- Snow, David A. and Robert D Benford. 2000. "Framing processes and social movements: an overview and assessment", *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.

- Spivak, Gayatri. 1988. "Can the Subaltern speak?", in Cary Nelson and Lawrence Grossberg (eds.), *Marxisms and the Interpretation of Culture*. Urbana, IL: University of Illinois Press, Illinois.
- Squires, Judith. 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Tarrow, Sidney. 1997. *El Poder en Movimiento. Los Movimientos Sociales, la Acción Colectiva y la Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Van Dijk, Teun L. 2005. "Ideología y análisis del discurso", *Utopía y Praxis latinoamericana*, 29: 9-36.
- Verloo, Mieke. 2005. "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality", *Social Politics*, 12 (3): 344-365.
- Walby, Sylvia. 1990. *Theorizing Patriarchy*. Cambridge: Blackwell.
- Walby, Sylvia. 2011. *The future of feminism*. Cambridge: Polity Press.
- Young, Iris Marion. 2000. *La Justicia y la Política de la Diferencia*. Madrid: Cátedra.

### Documents

- (d20).2009. *¡Estamos hartas! Queremos un sistema económico social y feminista*. Consejo de Mujeres de Donostia-San Sebastián por la Igualdad.
- (d21).2009. *Igualdad de género frente a la crisis económica*. Varias asociaciones y personas individuales.
- (d22).2009. *Derivas colectivas en un taller singular: la biografía de Territorio doméstico*. Territorio Doméstico.
- (d23).2009. *La paridad, también en el hogar, Campaña 40-60 de CO-RESPONDE*, Asociación de Hombres por la igualdad de género (AHIGE).
- (d24).2011. *Capitalismo y patriarcado: multiplicando desigualdades* Asamblea Laboral de la Asamblea Popular de Arganzuela-Madrid.
- (d25).2011. *Manifiesto Transmaricabollo*. Asamblea Transmaricabollo, 15M. Madrid
- (d26).2011. [Declaración del grupo de trabajo de migrantas] Feministas Indignadas. Barcelona.
- (d27).2012. *29M ¡Esta casa en huelga! Delantales a la calle. Sí a la reforma general del sistema*. Euskal Erriko Emakumeon, Mundo Martxaroka Plataforma, Bilgune Feminista and others.

### Interviews

- (e29). 2009. Asociación Trabajadoras del Hogar de Bizcaya. Isabel Otxoa, founder.
- (e30) 2009 Asamblea de Mujeres de Bizcaya Anabel Sanz del Pozo; Tere Maldonado Barahona; Marijo Sola Sarabia; Luisa Menéndez Aguirre.

(e35).2009. Mujeres Progresistas. Yolanda Besteiro, President.

(e39).2009. CCOO (Comisiones Obreras). Carmen Bravo, Equality secretary.

(e49).2010. Dones i Treballs. Cristina Carrasco, Pilar Codina, Hortensia Fernández, members.

## ANNEX 1: DESCRIPTION OF FRAMES ON WORK AND GENDER

- **(Re)organisation of time and work.** Metaframe — present throughout the whole period, in all the feminist strategies. It is relevant to the three scales and it embodies several ideological approaches.
- **(Non) recognition.** Expresses nonacknowledgment or disrespect. Present in all the diagnosis and in all the feminist strategies.
- **Labour inequalities and discrimination.** A frame of diagnosis. It has a special incidence in the strategies of inclusion and displacement.
- **Value/ to value.** Not present in the inclusion strategy. It is mainly a prognosis frame and it appears linked to the scale of recognition. It also points out to redistributive justice, as it proposes several ways to end up with problems related to the undervalue of female work.
- **(Non) redistribution.** Expresses exploitation, marginalisation and economic privacy problems as well as solutions. It integrates the lack of recognition without taking solutions into account.
- **Policies and laws.** Proposes solutions in the area of public management from the dimensions of recognition and redistribution.
- **WorkPrecarityLife.** Springs at the beginning of 21st century in conjunction with the three dimensions of justice. It is a frame for work and for subjects. Its employment version covers the whole period of study under the frame of labour inequalities and discriminations. It incorporates all works.

Presentado para evaluación: 13 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 5 de octubre de 2015.

SONIA RUIZ GARCÍA, Oxford Brookes University  
ruizgs@gmail.com

Sonia Ruiz García, doctora en Ciencias Políticas por la *Universitat Autònoma de Barcelona* y *visiting fellow* en el *Centre for Diversity Policy Research and Practice* de *Oxford Brookes University*. Su tesis doctoral acerca de los discursos sobre trabajo del movimiento feminista en el estado español (2013) fue accésit primero del Premio María Ángeles Durán de innovación científica en género (2014). Sus investigaciones recientes

se centran en los impactos de género de la crisis multidimensional y en la acción colectiva feminista. Ha sido *policy officer* en el European Women's Lobby, forma parte del cuerpo funcionarial local como técnica en política social y en la actualidad es la responsable de transversalidad de género del *Ajuntament* de Barcelona. Sonia es madre de una niña y activista feminista.

---

# Framing caregiving work for older people in Spanish public policy: gender, power and social justice

*Construcciones políticas del trabajo de cuidado de personas mayores dependientes en España. Género, poder y justicia social*

*Elin Peterson*

Stockholm University

elin.peterson@socarb.su.se

## **Resumen**

La “crisis de los cuidados” es un tema recurrente en los debates y estudios feministas. El déficit es particularmente grave en las sociedades envejecidas como España. En el cuidado de personas mayores dependientes, el familiarismo prevalece, lo cual implica una dependencia permanente de la familia, y en su estructura de género, como proveedor de ayuda y apoyo. Al mismo tiempo, las trabajadoras domésticas migrantes atienden cada vez más a las necesidades de cuidados de las personas mayores. Así, las tareas de cuidados permanecen en manos de mujeres. En este artículo se argumenta que mientras las mujeres, nativas y migrantes, llenan las lagunas en el Estado de bienestar, el reconocimiento del trabajo de cuidados —y la redistribución de los recursos y las responsabilidades— son cuestiones vitales para las investigaciones feministas. El estudio empírico se basa en un análisis discursivo de las políticas públicas en torno a la dependencia y el empleo del hogar, así como las políticas de austeridad que afectan a la política social en España. Se hace hincapié en que las políticas públicas tienen un papel importante en la construcción de trabajo de cuidados; influyen en las posiciones de las cuidadoras, la valoración de su trabajo y su estatus de trabajadoras y cuidadoras. Las cuidadoras familiares y las trabajadoras domésticas se construyen de manera muy diferente, pero tienen en común que realizan un trabajo infravalorado.

*Palabras clave: trabajo de cuidados, género, personas mayores, dependencia, trabajo doméstico, políticas públicas, reconocimiento, redistribución.*

## **Abstract**

The “care crisis” has been a recurrent theme in feminist debates and research. The care deficit is particularly severe in the ageing societies of Southern Europe. In Spain, familialism prevails in eldercare. This implies a permanent trust on the family, and its gender structure as provider of help and support. At the same time, studies show that migrant domestic workers increasingly meet the care needs of older dependent people. This article argues that as long as women, natives and migrants, fill the gaps in welfare

provision, the recognition of caregiving work – and the redistribution of resources and responsibility for care – are vital issues for feminist research. By means a discourse-oriented policy analysis this article examines key policy texts related to dependent care and household employment as well as austerity measures that affect social policy. The article highlights that public policy has an important role in constructing caregiving work. Public policy shapes the positions of caregivers and care workers, the valuation of their work, and their status as workers and carers. While family carers and domestic workers are constructed very differently, two categories of carers have in common that they perform undervalued work.

*Keywords: care work, gender, older people, dependency, household employment, public policy, recognition, redistribution.*

---

## INTRODUCCIÓN

The concept of ‘care crisis’ has attained major relevance in Spain as studies accentuate that the traditional model of informal family care for older dependent people is not sustainable (Vega Solís, 2009; Pérez and Gil, 2011). In Spain, eldercare is to a large extent constructed as a private family concern and as women’s work. Family caregivers are predominantly middle-aged unemployed women of working class background. To provide care for an older family member in the home is emotionally and physically heavy work and it is often carried out by the primary carer in isolation. As a consequence, the great majority of the family carers report negative effects on health, economic situation and/or social life (Roger García, 2010). While family care prevails, there is also an increasing ‘commodification’ of care which goes mainly through the employment of domestic workers for home-based care. In many cases, the workers are expected to do very long hours, particularly live-ins who are on call 24 hours to respond to the older person’s needs. Caring for older people in private homes has turned into a frequent field of employment among migrant women. The great majority of live-in workers are migrants and many are undocumented (Martínez Buján, 2010, 2011; Agrela Romero, 2012; Escriva and Skinner, 2008). To address the question of how to best meet the care needs of older people has become urgent. This article argues that as long as women, natives and migrants, fill the gaps in welfare provision, the recognition of caregiving work – and the redistribution of resources and responsibility for care – are vital issues for feminist debates and research.

Public policy promotes certain forms of care and (re)produce normative ideas about who should care, how and where. In this vein, policies shape the positions of caregivers and care workers, the valuation of their work, their rights and social status. This article focuses on the framing of caregiving work for older people in public policy, looking into both family care and domestic (care) work. The empirical analysis examines policy reforms on dependent care (2006) and household employment (2011). It also looks into the legitimization of recent cutbacks in social policy (2012) in the name of austerity. Using the notions and recognition and redistribution, the analysis reflects on the role of the state in the valuation of care work.

## CARE, GENDER, REGIMES

Care involves complex and multifaceted relations and activities. Drawing upon feminist theories of care, I here briefly present some key ideas regarding care and caregiving work. Care is associated with social reproduction – the “array of activities and relationships involved in maintaining people on a daily basis and inter-generationally” (Glenn, 1992: 1). Care for older people can be linked more specifically to the notion of dependency<sup>1</sup>. In this vein, the core of caregiving work is the dependency of the other person; that she/he cannot manage daily life activities by her/himself (Wærness, 1984). Care work, paid as well as unpaid, is intrinsically gendered work and gendered power relations are at the heart of the construction and valuation of care work. Among the key contributions of early feminist research was the reclaiming of women’s unpaid care work *as work* (Leira and Saraceno, 2002). Feminist research has problematized the association of skill with male-dominated work, questioning the naturalization and undervaluation of women’s caring skills (Rose, 1994). Numerous studies have pointed out that care work intersects with power relations related to class, race/ethnicity and migrant/citizen status (see Sainsbury, 2014). Theories of global care chains (Hochschild, 2001) have raised questions regarding different forms of social inequality involved in the global economy of care. The need to recognize care work as a public good has been emphasized and, in connection, the need to upgrade the status of the work (Williams, 2001).

Care is closely related to social citizenship and the welfare state. Feminist social policy analysis has revealed that welfare states accord women a second-class citizenship because of their involvement in unpaid caregiving work (O’Connor, 1993; Orloff, 1993; Knijn and Kremer, 1997; Lister, 1995). An inclusive citizenship has been envisioned, based on the assumption that every citizen, male or female, at some time or another has to take care of people they care about (Knijn and Kremer, 1997). Within this framework, care must be recognized through rights and entitlements for those providing and receiving care. European care regime research explores the care dimensions of welfare states and the diverse ways of distributing paid and unpaid, family and non-family, public and private modes of care provision (Anttonen and Sipilä, 1996; Daly, 2001). In a comparative perspective, the Nordic model of universal care comes closest to an inclusive citizenship. Social policy involves a universal right to receive help and support in daily life and publicly financed care services are extensive. In the Southern European family care regime, in contrast, social rights related to care-giving and care-receiving are much more limited. Familialism prevails in eldercare, as well as in the care for small children and people with disabilities. This means a permanent trust on the family and its gender structure as provider of help and support (Saraceno and Keck, 2010). However, the care deficit is severe in the ageing societies of Southern Europe. Studies have shown the importance of variations in care regimes for the expansion of care markets where migrant

---

1. For a critical discussion on the concept dependency, see Bacchi and Beasley (2005).

workers are a growing supply of paid care labour (Simonazzi, 2009; Lutz and Palenga-Möllnbeck, 2011; Williams, 2012). Focusing on eldercare, scholars have discerned a transition from the family care model toward a ‘migrant-in-the-family’ model of care (Bettio, Simonazzi and Villa, 2006). A much higher percentage of migrant women are employed in paid domestic work in Spain, Italy and Greece — the three countries with the poorest public provision of care services — than elsewhere in Europe (Kofman, 2010).

This article emphasizes that the family care regime and the migrant-in-the family model of care coexist and are interrelated with each other. Therefore the analysis of the framing of caregiving work for older people needs to consider both paid and unpaid care, performed by family carers and domestic workers. Public policy plays a vital role in shaping the positions of family carers and domestic workers. The analysis of the different categories of caregiving work aims to shed some light on the overall valuation of care in the Spanish context.

#### POLICY ANALYSIS: CAREGIVING WORK AND SOCIAL JUSTICE

This article focuses on the political framings of caregiving work for older people. For this, the analysis examines Spanish policies on dependent care and household employment. These policies shape the positions of paid and unpaid caregivers, the valuation of their work, their rights and social status. The policy analysis focuses primarily on the legal reforms carried out in the two different fields. Austerity policies are also examined to grasp the legitimization of the cutbacks in care-related benefits and services and the downplaying of the care deficit as a policy problem.

From a feminist perspective, to get care on the political agenda is vital, but the framing of the issue is just as important (Sainsbury, 2014). Focusing on the construction of meaning, the analysis uses a discursive approach to public policy. The question to be explored is: How is caregiving work for older people represented in public policy? Drawing upon Carol Bacchi’s approach to policy analysis (2009), the focus falls on how problems are represented in policy. The approach aims to capture the ways in which policy shapes the world through the framing of ‘problems’ and government ‘solutions’ and the construction of concepts, categories and subject positions (Goodwin, 2011). The problem representations are also subjected to critical scrutiny. This involves exploring the normative assumptions that underpin the problem representations, considering what is left unproblematic and reflecting on the silences and effects produced by framing a problem in a specific way (Bacchi, 2009). The analysis examines what forms of knowledge, or discourses, the policy problem relies upon. Discourses can be seen as systems of thoughts composed of ideas, beliefs and practices (Lessa, 2006). As such, they make visible certain issues and marginalize others. Formal institutions such as laws and regulations attribute authority to discourses; they officially confirm particular ways to categorize and ascribe rights and duties to different social groups creating hierarchies of needs, rights and

obligations (Brodin, 2005). Following from this, policy analysis is a critical tool for understanding the positions of caregivers and the valuation of care work.

In her theory of social justice, Nancy Fraser (2007, 2000) argues that recognition – and misrecognition – stem from social institutions, such as law, governmental policies and practices, wherein some categories are constituted as normative and others as inferior, excluded or simply invisible. Within this vein, recognition is considered a question of institutionalized value patterns, politics and justice, not an individual ethical question (Dahl, 2004). Fraser argues that economic and cultural injustices are essentially interrelated and hence claims for recognition must be linked to claims for redistribution. Feminist struggles for redistribution cannot succeed unless they are joined with struggles for cultural change aimed at revaluing caregiving and the feminine associations that code it. Likewise, in view of gross economic inequalities recognition claims are liable to the charge of being “merely symbolic” if they are not linked to questions of redistribution (Fraser, 2007: 32-33). In this article, the analysis of recognition is linked to a critical discussion about redistribution.

## FRAMING CAREGIVING WORK FOR OLDER PEOPLE IN SPAIN

### *Family care*

Eldercare entered the national political agenda with the 2006 *Personal Autonomy and Dependent Care Act* (here referred to as *Dependent Care Act*). The Act laid the foundations of the SAAD System for Autonomy and Care for Dependent Persons, referred to as the fourth pillar of the Spanish welfare state. The Act established a universal right to support, a catalogue of social services was developed and an allowance for family care was introduced. The right to benefits and services is established through an evaluation of the level of dependency of the individual applying. After that, the help (e.g. social services or economic benefits) is established within the framework of the so called Individual Care Program (*Programa Individual de Atención*). The Act promoted dependent people to live at home as far as possible. At the same time, it stated that social services should be prioritized and allowances for family care should only be exceptional. This policy reform created high expectations regarding the extension of social citizenship in Spain. However, the implementation of the *Dependent Care Act* coincided with the beginning of the economic crisis. The norm of austerity underpins recent cuts in social spending in dependent care policy (Rodríguez and Marbán, 2013; Ibáñez and León, 2014). While public services have been reduced, the care allowance has become widespread (Martínez Buján, 2010). Studies show that the care allowance amount to approximately 50 percent of all benefits and services (Rodríguez and Marbán, 2013: 214). Importantly, informal family care is the main form of care for older people in Spain. A study has shown that 83 percent of older people with care needs receive

informal care, 13 percent use private care services and 7 percent have public services (Roger García, 2010: 329). Considering the austerity measures and problems of implementation, the reform is probably largely of symbolic significance, a substantial change is still pending.

In the following, I will analyse the framing of family care as articulated in Spanish public policy. The 2006 Dependent Care Act has involved a shift away from the construction of care for older people as almost exclusively a family matter. The reform has implied a significant change as the care needs and citizenship rights of ‘people in situation of dependency’ turns into a public concern and a visible policy problem:

*“The care for dependent people and the promotion of their autonomy constitute one of the principle challenges of social policy in developed countries. The challenge is nothing else but attending to the needs of those who, because of their situation of special vulnerability, require support to carry out essential daily life activities, to achieve more personal autonomy and to be able to exercise their citizen rights”* (Act 39/2006).

The ‘problem’ of dependency is strongly related to the ageing of the population. Indeed, the new legislation grants rights to younger people with disability as well, but it is underlined that dependency often goes hand in hand with ageing. The development and future prospects for Spain in terms of the ageing population motivates the representation of dependency as an urgent problem that needs to be addressed:

*“In Spain, demographic and social changes are producing a progressive increase in the dependent population. First of all, it is necessary to consider the significant growth of the population over 65 years old, which has doubled in the last 30 years to go from 3.3 million people in 1970 (9.7 per cent of the total population) to more than 6.6 billion in 2000 (16.6 per cent). To this we must add a demographic phenomenon called ‘ageing of the ageing’, i.e. the increase in the population over 80 years old, which has doubled in just twenty years. Both issues reflect the new reality of the older population, involving problems of dependency in the later stages of life for an increasingly broad group of people”* (Act 39/2006).

The White Paper for Dependent Care (IMSERSO, 2005) was elaborated on the initiative of the Socialist government and was used as a point of departure to discuss and negotiate the future law. The White Paper states that the reform should advance in ‘social justice’, making public institutions responsible for the work women have traditionally performed and guaranteeing the care for dependent persons. In contrast, the Act does not frame the issue in terms of social justice, but women are represented as playing an important role in caregiving work as well as in recent social change.

*“One should not forget that, until now, it has been the families, and especially women, who traditionally have taken care of dependent persons, which constitutes what has come to be called ‘informal support’. The changes in the family model and the progressive incorporation of almost three million women, in the last decade, in the labour market introduce new factors in this situation which makes a reform of the traditional system of care essential in order to secure an adequate capacity of care provision for those who need it” (Act 39/2006).*

The Act emphasizes that women’s informal care can no longer assume the whole burden. This does not mean that the Act challenges the gendered division of labour in dependent care. The gendered division of labour is taken for granted. Care for older dependent people is framed as a women’s issue in the sense that most carers are women. Gender equality and men’s participation in and responsibility for care for older dependent people are absent issues, in the law as well as in the preceding parliamentary debates (Peterson, 2011).

The Act establishes different categories of care. Professional care and non-professional care are categories represented as opposites. These categories<sup>2</sup> are defined in the Act in the following way:

- Non-professional care: The help given to people in situation of dependency in their homes, by family members or people from their surroundings, not linked to professional care.
- Professional care: provided by a public institution or entity, for-profit and non-profit, or self-employed professional whose purpose is to provide services to people in situation of dependency, be it in their homes or in a service centre.

The categories of professional vs. non-professional care can be seen as hierarchically organized with family care-giving as subordinated to professional care work. Professional care is connected with care in the public sphere and non-professional care is linked with private sphere, associated with informal care performed by women on an unpaid basis. The care allowance is represented as an “economic benefit for care in the family setting and support for non-professional carers”. The introduction of the allowance can be interpreted as a form of recognition of the care performed by the family caregiver; the family carer becomes a visible figure in public policy and the care work is attributed (some) economic value. The non-professional carers would get access to social security through a special agreement (*convenio especial*). Their social security contributions, paid by the state, would give them access to certain social rights such as pensions and permanent disability

---

2. Two other categories of care are mentioned; personal assistance and care provided by the third sector characterized by non-profit solidarity work.

pensions (Act on Social Security for Carers 615/2007). Non-professional care-givers would also get access to training and care-for-the-carer programs.

While recognized as carers, they are not recognized as a worker. Given that the non-professional carer is not recognized as a worker s/he is excluded from unemployment benefits, maternity leave, regulations of working conditions and working time, the right to vacations, etc. It is the individual in situation of dependency who is entitled to the economic benefit, not the caregiver. However, the non-professional caregiver needs to assure, in writing, full-time dedication to care for the dependent person (or, alternatively, part-time, with a reduced care allowance). The care allowance depends on the level of dependency, the income of the dependent individual and whether the care-giver provides full-time care. Studies have shown that full-time in this context often means attending to the older person's needs 24-hours a day (Roger García, 2010). The allowance is definitively not thought of a salary but as a family support. As such, the maximum amount, 487 in 2007 (Real Decreto 727/2007), is far below minimum wage. Thus, the family carer is recognized as a caregiver but not as worker and this strongly conditions their caregiving work. While the introduction of the care allowance can be considered as a form of recognition in terms of visibility and support, the lack of redistributive elements necessarily challenges the recognition achieved.

### *Domestic (care) work*

The employment of domestic workers to perform care for older dependent people in their homes has become a common practice. Among older dependent people, 10.4 percent have domestic workers as primary caregiver and the percentage goes up to 14.5 percent when including workers who are not live-ins (Martínez Buján, 2011: 102). The tasks that domestic care workers perform are diverse and span from cleaning, cooking and washing clothes, to accompaniment and personal and nursing care. The care performed by family carers and domestic workers are similar in terms of time and tasks performed; the care responds to similar demands (Roger and Martín-Coppola, 2010). However, at the policy level, family care and domestic care work are clearly separate.

The *Special Regime for Domestic Workers* was first created in 1969 during the Franco regime. Regulated only by civil law, the 'atypical character' of work in the home justified the exclusion of domestic workers from labour law until the 1985 reform (León, 2013). The Special Regime for Domestic Workers of 1985 also provided far less social protection than the General Regime of the Social Security system. Written employment contracts were not required, workers were excluded from unemployment benefits, professional illnesses and accidents were not recognized, sickness leave was covered only from day 29, up to 45% of the salary could be paid in kind (food and housing), presence time without pay was accepted, and so on. The employer was required to pay Social Security contributions only if the number of working hours exceeded 20 hours per week. By

appealing to the priority of rights of private family life, workers' rights were subordinated to employers' rights (León, 2010; Peterson, 2007). A legal reform, the *Act on the Special Labour Relation of Household Service* of 2011 (here referred to as Household Employment Act), has addressed the labour — and social rights of domestic care workers. The reform was elaborated during the Socialist government in the context of the ILO Convention concerning decent work for domestic workers (Peterson, 2011). The regulation has already been modified. Act 29/2012 made it possible to make workers responsible to manage their own affiliation and contribution to social security when working less than 60 hours monthly in a household and when working in various households. The domestic worker is then responsible for any failure of registering and contributing to Social Security.

In this section, I will analyse the framing of domestic work as articulated in the public policy. The Household Employment Act addresses the problem of household employment in terms of undignified working conditions and lack of workers' rights. 'Dignifying the working conditions' is stated as the central objective of the regulation. Within this vein, the reform has implied moving towards a notion of domestic work as 'normal' work; domestic workers are recognized as workers with rights and obligations similar to other categories of workers.

The rights linked to formal household employment have improved in various respects. The Act establishes that the salary and the tasks to be performed have to be agreed on by both parties and specified in an employment contract. It is also established that the salary cannot go below minimum wage, including live-in workers who can receive part of the salary in kind. The principle of anti-discrimination applies in the selection of workers. Social rights are acknowledged as domestic workers have the same rights as other workers in terms of reconciling work and family life, including the right to paid maternity and paternity leaves and other unpaid leaves. Sick leave benefits are to be conceded after the 4<sup>th</sup> day of illness. When it comes to working time, the weekly working hours cannot exceed forty hours of 'actual work', but up to twenty hours of 'presence time' is allowed. In any case, the working hours have to be specified in the contract and presence time has to count as paid working hours or be compensated with time off work. As for the live-in modality the rights have also improved. Live-ins have the right to at least two hours off for meals during the day. The minimum of hours of rest between workdays is settled to 12 hours. The requirement of live-in workers to spend the night in the home of the employer must be specified in the contract. The workers are free to decide where they want to spend their vacations, they are not obliged to accompany the family.

With the 2011 reform domestic workers has moved towards rights based on the principle of equality/sameness, but difference still matters. Special rules apply in this work given the 'special' labour-relation. The Act seeks a 'balance' between equality and difference:

*“Changes in the legal framework of the special employment relationship of domestic service is approached from a perspective that seeks to balance the*

*maintenance of differences, where these have an objective and reasonable justification, with the reduction or elimination of differences, when it becomes clear that their reason for being can no longer be motive” (Act 1620/2011).*

The rights of domestic workers have indeed come closer to ‘equal rights’. However, ‘different rights’ can be maintained when the difference in the character of the work ‘objectively’ justifies this. Defining the work as special and different from other kinds of work hence continues to legitimize different — and weaker rights. For instance, domestic workers continue to be excluded from the right to unemployment benefits and the employers still have the right to dismiss the worker at any time in the case they ‘lose confidence’ in the worker. What motivates this special treatment of domestic workers is represented as ‘well known’, or in other words, common sense:

*“The particular conditions in which the activities of the people who work in domestic service are carried out, which justify a specific and differentiated regulation, are well known. In the first place, the sphere in which the service is provided, the family home, so closely related to personal and family intimacy and totally alien to and different from the common denominator of labour relations, which are carried out in environments of productive activity dominated by the principles of the market economy; and, secondly, and corollary of the previous, the personal link based on a special relation of confidence that, from its beginning, presides over the labour relation between the head of the household and the domestic worker [el trabajador], which does not necessarily exist in the other types of work relations” (Act 1620/2011).*

While productive work is located in the market economy it is assumed that domestic work follows a different logic, linked to reproductive work, family, intimacy and confidence. As such, household employment is associated with women’s unpaid reproductive work and the home is constructed as a sphere where the market economy labour relations do not apply. The Act establishes a clear hierarchy between reproductive and productive work given that paid domestic work is connected with weaker rights. This hierarchy is inherently linked with gendered power relations. Gender structures the division of labour, between paid productive labour and unpaid reproductive labour, assigning women the primary responsibility in the latter. Gender also structures the division within paid labour, between higher paid male-dominated occupations, and lower paid, female dominated occupations. Nancy Fraser (2007: 26) argues that recognition — and misrecognition — is about institutionalized patterns of cultural value as expressed in law, policy and practices. While the new regulation clearly improves the legal rights and conditions of domestic work, the misrecognition of domestic work, a work coded as feminine and linked to social reproduction, is also institutionalized by the law. It frames it as natural that domestic work is linked to weaker rights.

The Act motivates the reform by referring to ‘social transformations’ and the ‘natural evolution of habits’. The legislation has to ‘adapt to the new circumstances’. The Special Regime for Domestic Workers has simply become ‘outdated’. Gender equality is not addressed, but the ‘feminization’ of paid domestic work is mentioned as buttressing the need for a reform. Pointing out women’s predominance in this work can be considered a recognition in terms of making women’s work visible. However, the entire legal text refers to domestic workers exclusively in the ‘neutral’, masculine, form of worker (*el trabajador*).

While domestic work is linked to reproductive work, the tasks included as part of household employment actually go beyond what is traditionally considered reproductive work. The activities included in this category of work are quite diverse, including gardening and driving:

*“The objects of this special employment relation are the services and activities provided for the family home, which may take any form of housework, such as management and care for the home as a whole or some of its parts, care for and attention to family members or people who are part of the household, and other tasks that are developed as part of the household work as a whole, such as child care, gardening, driving and other similar tasks” (Act 1960/2011).*

In this list of tasks, care becomes just another activity among others performed in and around the household<sup>3</sup>. While childcare is explicitly mentioned, care for dependent older people is not declared to be part of this work. In spite of considering the social changes as a motivation for the reform, the Act does not at all address the fact that the household employment sector increasingly involves care for older dependent people, often within the live-in modality as the workers live together with the older person they care for. The policy does not take into account the specific tasks, skills and characteristics of eldercare. This means that being responsible for and taking care of an older person with Alzheimer is not categorized as different, or more qualified, work than for instance ironing, cleaning, or driving a car. The employment of domestic workers for eldercare is invisible and the Act thereby obscures the widespread need for and use of domestic care workers in the absence of publicly financed care services. Following from this, the undervaluation of this work can be said to be legally constituted.

### *Care in times of austerity*

The implementation of the Dependent Care Act, from 2007 and onwards, coincided with the beginning of the economic and financial crisis. The austerity measures adopted in

---

3. Official statistics on employment and social security do not differentiate between the different types of domestic service in Spain.

this context have harshly affected the policy on dependent care. The Socialist government in power until 2011 began the structural reforms cutting social spending. However, it is under the Conservative government that the all-encompassing structural reforms of a variety of public policies have been carried out. In 2012, the government adopted the Budgetary Stability and Competitiveness Act 20/2012. Among other things, the economic benefits for family care were reduced. The maximum benefit established for the level of 'great dependency' would be 442.59 for those beneficiaries already in the system and 387.64 for new beneficiaries. Other measures involved reducing the intensity of home care. This meant that the maximum hours (e.g. great dependency) decreased from between 70 and 90 hours per month to between 46 and 70 hours per month. Incompatibilities were established prohibiting the combination of different kinds of services and benefits. The state would no longer pay for the social security of non-professional carers. Caregivers would be able to continue as registered by the Special Agreement, paying their own social security contributions. However, the great majority of the family carers were thereby excluded from the system.

Next, I will look into how the austerity policy legitimates the cutbacks in benefits and care services for older dependent people. In the Budgetary Stability and Competitiveness Act the key problem is framed as the sustainability of the public sector. Macroeconomic stability, credibility of Spain towards the financial markets, and the public deficit are problems linked to the concept of 'sustainability'. Structural adjustments are justified by referring to the recommendations for Spain presented by the European Union. The policy measures involve a 'substantial reduction' of the public deficit in a relatively short time. 'Austerity' and 'efficiency' are framed as the objectives:

*"It is about an ensemble of measures that must be adopted in order to offer a structural and coherent change that, as a whole, enable the achievement of the austerity objectives and the efficiency of the Public Administrations"* (Act 20/2012).

The Dependent Care Act is acknowledged as involving progress in terms of increasing people's 'well-being'. Nevertheless, the major problem is not the care deficit but the 'present and future sustainability' of the dependent care system. The notion of sustainability is related to the priority of budgetary stability. The central government and the regional governments, it is stated, agree on the need to 'undertake improvements to secure the sustainability of the system'. Improvement, hence, is connected to reducing costs.

The legitimation of the legal changes in the dependent care policy is underpinned by the idea that there are only a limited range of thinkable policy measures. In the context of the economic crisis, neo-liberal solutions appear as the only alternative. Neo-liberalism exceeds particular positions on particular issues, extending the rationality of the market to all institutions and social action: all dimensions of human life are cast in terms of market rationality. Within this vein, social policy must first of all be cost-effective. At the same time, as Wendy Brown (2003) argues, neo-liberalism is a political rationality, not merely

economic. The austerity policy involves a political reframing of the problem of eldercare. The care deficit is only secondary to the ‘real’ problem, the public deficit. Sustainability does not at any time refer to sustainable care. By this way of framing the problem, the Act ignores what the structural reform and restrictions in social rights will mean for the lives of older people with care needs and their caregivers.

## CONCLUDING REFLECTIONS

Eldercare policies constitute an important issue for feminist care- and social policy research given the dominance of women, and the gendered coding, of care work. Seeking solutions to the care deficit, public policy also conditions caregiving work. I have examined the ways in which Spanish public policy frame the caregiving work for older people performed in the home, looking at the framing of family care and domestic (care) work. The analysis highlights the role of the state in the valorisation of care work, with reference to the concepts of recognition and redistribution.

The concept of recognition must be understood with attention to the specific context in which the policies emerge. The introduction of the care allowance in Spain can be seen as a form of recognition of the care performed by family caregivers. Until the Dependent Care Act, women’s unpaid care for older family members was invisible in the policy discourse. However, this form of recognition can be criticized as (merely) symbolic; a recognition that contributes to making visible this category of caregivers. The family carer is recognized as caregiver but not as a worker, and the link to redistribution is extremely weak. The lack of worker status has important consequences for the family caregivers’ lives; they lack social rights, an income to live on and decent labor-related rights and conditions. What is more, the care allowance is also a problematic form of recognition because the policy may perpetuate the gendered division of labor in eldercare, a division that is not questioned in any way in the policy on dependent care. The introduction of the care allowance and the subsequent proliferation of this ‘solution’ to the eldercare problem reinforce the norm of family care over social care services. With the Household Employment Act domestic work has been reframed as ‘real’ work, involving an improvement in the regulation of working conditions, social citizenship rights and salaries. In contrast to the family caregiver, the domestic worker is framed as worker — but not as a caregiver. Public policy ignores that domestic workers are filling the gaps in eldercare provision. There is no mention of the specific skills and qualifications required in eldercare. The proposal, put forwards by trade unions and domestic workers organizations, to introduce a pay scale according to tasks would be a step towards a recognition of eldercare in the domestic service sector. However, this is difficult in a context where there is no official recognition of eldercare being performed by domestic workers.

In line with Joan Tronto (2011), the analysis presented here points at the vulnerability of caregivers, care workers and older care recipients within a neo-liberal political context.

A neo-liberal logic prescribing austerity and cost-efficient social policy legitimizes the shift in focus from the care deficit to the public deficit. Older people with care needs, family caregivers and domestic workers are all marginalized as subjects within the policy discourse stressing the public deficit over the care deficit.

### *References*

- Agrela Romero, Belén. 2012. "Towards a Model of Externalisation and Denationalisation of Care? The Role of Female Migrant Care Workers for Dependent Older People in Spain", *European Journal of Social Work*, 15 (1): 45-61.
- Anttonen, Anttonen and Jorma Sipilä. 1996. "European social care services: is it possible to identify models?", *Journal of European Social Policy*, 6 (2): 87-100.
- Bacchi, Carol. 2009. *Analyzing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.
- Bacchi, Carol and Chris Beasley. 2005. "The Limits of Trust and Respect: Rethinking Dependency", *Social Alternatives*, 24 (4): 55-59.
- Bettio, Francesca., Annamaria Simonazzi and Paola Villa. 2006. "Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean", *Journal of European Social Policy*, 16 (3): 271-285.
- Brodin, Helene. 2005. *Does Anybody Care? Public and Private Responsibilities in Swedish Eldercare 1940-2000*. PhD dissertation, Department of Economic History, Umeå University.
- Brown, Wendy. 2003. "Neo-liberalism and the end of liberal democracy", *Theory and Event* 7 (1). On line: [http://lhc.ucsd.edu/cogn\\_150/Readings/brown.pdf](http://lhc.ucsd.edu/cogn_150/Readings/brown.pdf) [Accessed: 1st of February 2015]
- Dahl, Hanne M. 2004. "A View from the Inside: Recognition and Redistribution in the Nordic Welfare State from a Gender Perspective", *Acta Sociologica*, 47 (4): 325-337.
- Daly, Mary. 2001. *Care work: The quest for security*. Geneva: International Labour Office.
- Escriva, Angeles and Emmeline Skinner. 2008. "Domestic work and transnational care chains in Spain", in H. Lutz (ed.), *Migration and domestic work*. Aldershot: Ashgate.
- Fraser, Nancy. 2007. "Feminist politics in the age of recognition: a two-dimensional approach to gender justice", *Studies in Social Justice*, 1 (1): 23-35.
- Fraser, Nancy. 2000. "Rethinking recognition", *New Left Review*, 3 (May-June): 107-120.
- Glenn, Evelyn N. 1992. "From Servitude to Service: Historical Continuities in the Racial Division of Paid Reproduction Work", *Signs*, 18 (1): 1-43.
- Goodwin, Susan. 2011. "Analysing Policy as Discourse: Methodological Advances in Policy Analysis", in Lina Markauskaite, Peter Freebody and Jude Irwin (eds.),

- Methodological Choice and Design: Scholarship, Policy and Practice in Social and Educational Research*. New York: Springer.
- Hochschild, Arlie. 2001. "Global Care Chains and Emotional Surplus Value", in Will Hutton and Anthony Giddens (eds.), *On the Edge. Living with Global Capitalism*. London: Vintage.
- Ibañez, Ziyab and Margarita León. 2014. "Resisting Crisis at What Cost? Migrant Care Workers in Private Households", in Bridget Anderson and Isabel Shutes (eds.), *Migration and Care Labour: Theory, Policy and Politics* (Houndmills: Palgrave Macmillan).
- IMSERSO. 2005. *Libro Blanco de atención a personas en situación de dependencia en España*. Madrid: IMSERSO.
- Knijn, Trudie and Monique Kremer. 1997. "Gender and the Caring Dimensions of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship", *Social Politics*, 4 (3): 328-361.
- Kofman, Eleonore. 2001. *Gender and international migration in Europe: Employment, welfare and politics*. London: Routledge.
- Leira, Arnlaug and Chiara Saraceno. 2002. "Care: actors, relationships and contexts", in Barbara Hobson, Jane Lewis and Birte Siim (eds.), *Contested concepts in gender and social politics*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 55-83.
- León, Margarita. 2013. "A real job? Regulating household work: The case of Spain", *European Journal of Women's Studies*, 20 (2): 170-188.
- León, Margarita. 2010. "Migration and care work in Spain: The domestic sector revisited", *Social Policy & Society*, 9 (3): 409-418.
- Lessa, Iara. 2006. "Discursive struggles within social welfare: Restaging teen motherhood", *British Journal of Social Work*, 36 (2): 283-298.
- Lister, Ruth. 1995. "Dilemmas of Engendering Citizenship", *Economy & Society*, 24 (1): 1-40.
- Lutz, Helma and Ewa Palenga-Möllnbeck. 2011. "Care, gender and migration: Towards a theory of transnational domestic work migration in Europe", *Journal of Contemporary European Studies*, 19 (3): 349-364.
- Martínez Buján, Raquel. 2011. "La reorganización de los cuidados familiares en un contexto de migración internacional", *Cuadernos de relaciones laborales*, 29 (1): 93-123.
- Martínez Buján, Raquel. 2010. "Servicio doméstico y trabajo de cuidados. Hacia la privatización del cuidado familiar", *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, 17: 157-179.
- O'Connor, Julia 1993. "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues", *The British Journal of Sociology*, 44 (3): 501-518.
- Orloff, Anne. S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, 58 (3): 303-328.

- Pérez, Amaya and Silvia Gil. 2011. *Desigualdades a flor de piel. Cadenas globales de cuidados – concreciones en el empleo de hogar y articulaciones políticas*. Madrid: ONU Mujeres.
- Peterson, Elin. 2007. “The Invisible Carers: Framing Domestic Work(ers) in Gender Equality Policies in Spain”, *European Journal of Women’s Studies*, 14 (3): 265-280.
- Peterson, Elin. 2011. *Beyond the ‘women-friendly’ welfare state: Framing gender inequality as a policy problem in Spanish and Swedish politics of care*. PhD dissertation, University Complutense of Madrid, Madrid.
- Rodríguez, Gregorio and Vicente Marbán. 2013. “Long-term care in Spain: Between family care tradition and the public recognition of social risk”, in Constanzo Ranci and Emmanuele Pavolini (eds.), *Reforms in long term care policies in Europe*. New York: Springer Science+Business Media.
- Rogero García, Jesús. 2010. *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*. Colección Estudios, Serie Dependencias. Madrid: IMSERSO.
- Rose, Hilary. 1994. *Love, power and knowledge. Towards a feminist transformation of the sciences*. Cambridge: Polity Press.
- Sainsbury, Diane. 2014. “Gender, Care, and Welfare”, in Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and Laurel S. Weldon (eds.), *Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Saraceno, Chiara and Wolfgang Keck. 2010. “Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?”, *European Societies*, 12 (5): 675-696.
- Simonazzi, Annamaria. 2009. “Care regimes and national employment models”, *Cambridge Journal of Economics*, 33 (2): 211-232.
- Tronto, Joan. 2011. “Privatizing Neo-colonialism; Migrant domestic Care Workers, Partial citizenship and Responsibility”, in Hanne M. Dahl, Marja Keränen and Anne Kovalainen (eds.), *Europeanization, Care and Gender – Global Complexities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vega Solís, Cristina. 2009. *Culturas del cuidado en transición. Espacios, sujetos e imaginarios en una sociedad de migración*. Barcelona: Editorial UOC.
- Waernes, Kari. 1984. “The Rationality of Caring”, *Economic and Industrial Democracy*, 5: 185-211.
- Williams, Fiona. 2001. “In and beyond New Labour: towards a new political ethics of care”, *Critical Social Policy*, 21(4): 467-493.
- Williams, Fiona. 2012. “Converging variations in migrant care work in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 22 (4): 363-376.

Presentado para evaluación: 18 de agosto de 2015.

Aceptado para publicación: 26 de octubre de 2015.

ELIN PETERSON, Stockholm University

[elin.peterson@socarb.su.se](mailto:elin.peterson@socarb.su.se)

Elin Peterson es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Sus líneas de investigación incluyen género, política social, trabajo doméstico y de cuidados, cuidado de personas mayores y migración. Actualmente es investigadora posdoctoral en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Estocolmo, Suecia. Desarrolla el proyecto “Eldercare policy and struggles for recognition in European care regimes” que investiga los problemas y los desafíos de las políticas de cuidado de personas mayores dependientes en Suecia y España, centrándose en cómo se valora el trabajo de cuidados. El estudio incluye entrevistas con diferentes organizaciones y asociaciones que promueven los intereses de las personas que cuidan. Peterson ha participado previamente en el MAGEEQ Europeo proyectos de investigación y QUING, en que ha analizado y comparado las políticas de igualdad de género en Europa. También ha impartido diversos cursos en el Programa Internacional Politics and International Relations de la Universidad de Londres, en Madrid.

---

# El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España

*The impact of the territorial distribution of power on equality policies in Spain*

Alba Alonso Álvarez

Universidade de Santiago de Compostela  
alba.alonso.alvarez@gmail.com

Tània Verge Mestre

Universitat Pompeu Fabra  
tania.verge@upf.edu

## Resumen

La combinación de los estudios sobre federalismo y los estudios de género ha puesto en evidencia la necesidad de examinar el impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad y las estrategias del movimiento de mujeres. Este artículo explora cómo las principales dinámicas territoriales del Estado de las Autonomías han afectado tres áreas clave de acción pública en materia de igualdad, concretamente el *mainstreaming* de género, las cuotas electorales y las políticas contra la violencia de género. Los resultados del análisis empírico se alinean con el denominado “enfoque condicional” adoptado recientemente por la literatura que rehúye valorar de manera simplificada la estructura multinivel como positiva o negativa para las políticas de igualdad y señala, en cambio, las características concretas de la configuración institucional que las favorecen o limitan. En el caso español, las dinámicas competitivas interterritoriales han estimulado la difusión de las políticas por medio de procesos de aprendizaje, mientras que la agencia de las mujeres se ha visto a menudo favorecida por la estructura de oportunidades de carácter multinivel. No obstante, un alto grado de descentralización junto a la debilidad de los mecanismos de cooperación intergubernamental ha derivado en la fragmentación y diversidad de algunas políticas.

*Palabras clave:* España, gobierno multinivel, mainstreaming, cuotas, violencia de género.

## Abstract

The combination of studies on federalism and gender studies has fueled a burgeoning research that examines the impact of the territorial distribution of power on equality policies and on the strategies of the women's movement. This article explores how the main territorial dynamics of the State of Autonomies have affected

three key areas of public action on gender equality, namely gender mainstreaming, electoral quotas and policies against gender violence. The results of the empirical analysis align with the so-called “conditional approach” recently adopted by the literature that avoids oversimplifying the multilevel structure as either positive or negative for equality policies and identifies instead the specific characteristics of the institutional configuration that promote or limit them. In the Spanish case, inter-regional competitive dynamics have stimulated policy diffusion through learning processes and women’s agency has often taken advantage of the multilevel opportunity structure. Nonetheless, a high degree of decentralization coupled with weak intergovernmental cooperation mechanisms has led to fragmentation and diversity in policy making in some areas.

*Keywords: Spain, multilevel governance, mainstreaming, quotas, gender-based violence.*

---

## INTRODUCCIÓN

La irrupción de fenómenos como la globalización, el retraimiento del Estado de bienestar o la descentralización del poder político han abierto nuevas vías para el estudio de las políticas de igualdad de género (Haussman y Sauer, 2007). En este sentido, investigaciones recientes han centrado su atención en cómo la transferencia del poder del Estado a niveles superiores o inferiores de gobierno, o incluso a esferas externas como el mercado o la sociedad civil, favorecen o dificultan la adopción e implementación de las políticas de igualdad y el desarrollo de estrategias por parte del movimiento feminista y de mujeres (Outshoorn y Kantola, 2007). Una de las líneas de análisis más relevantes para el caso español es aquella que analiza el impacto de la distribución territorial del poder del Estado, un aspecto en el que resulta crucial introducir la perspectiva de género.

Algunos estudios señalan que ciertas configuraciones de la estructura multinivel pueden ser perjudiciales para las políticas de igualdad. Por ejemplo, una descentralización asimétrica dificulta el desarrollo de políticas homogéneas (Celis y Meier, 2011; Chappell y Curtin, 2013). Además, la multiplicidad de niveles de gobierno proporciona mayores oportunidades a actores políticos conservadores para bloquear los cambios favorables a la igualdad (Haussman, 2005; Grace, 2011). Igualmente, un clivaje territorial altamente movilizado puede disminuir la relevancia de los temas de género y fragmentar el movimiento de mujeres (McCallister, 2001; Vickers, 2011). No obstante, otros estudios indican que la estructura multinivel puede ser beneficiosa ya que permite a las mujeres transferir sus demandas y activismo de un nivel de gobierno a otro (Chappell, 2002). Asimismo, una descentralización de tipo competitivo tiende a generar un “efecto demostración” por medio del cual las políticas de igualdad se transfieren de un territorio a otro e incluso entre niveles de gobierno (Linos, 2003).

Aunque la literatura sobre género y estructura territorial del poder se centró inicialmente en la dicotomía Estado unitario-federal, recientemente se han desarrollado modelos explicativos más complejos para examinar las dinámicas territoriales específicas de los Estados descentralizados, aspecto en el cual este artículo pretende profundizar. En concreto, analiza de manera exploratoria si el Estado de las Autonomías ha favorecido o limitado el desarrollo de las políticas de igualdad. Así, este trabajo se centra en el impacto de las

principales dinámicas territoriales derivadas del proceso de descentralización acontecido en España en las últimas décadas, y lo hace abordando tres áreas de acción clave en materia de promoción de la igualdad como son la transversalidad o *mainstreaming* de género, las cuotas electorales y las políticas contra la violencia de género. Las dinámicas territoriales examinadas son la concurrencia de diferentes arenas políticas con capacidad legislativa, la competición entre territorios para alcanzar mayores cotas de autogobierno y la falta de desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental. A su vez, el análisis empírico de las políticas de igualdad seleccionadas nos permite observar qué nivel de gobierno ha ostentado el liderazgo en su desarrollo en las últimas cuatro décadas e identificar la presencia de tendencias competitivas entre territorios y niveles de gobierno, tal como ocurre en otras áreas de actuación. Por último, el análisis del caso español, con una preeminencia política destacada del clivaje territorial contribuye a evaluar la incidencia de uno de los factores que ha suscitado más suspicacias por sus potenciales efectos negativos para el desarrollo de las políticas de igualdad.

El artículo presenta la siguiente estructura. El segundo apartado revisa la literatura y el tercero presenta el carácter multinivel de las políticas de igualdad en el caso español y la metodología utilizada para su análisis. Las tres secciones siguientes abordan el estudio de las dinámicas territoriales del modelo de gobierno multinivel del Estado español y su impacto en distintas políticas de igualdad. Así, el cuarto apartado se centra en cómo los efectos de las tendencias competitivas del modelo territorial han derivado en un efecto demostración que ha favorecido el desarrollo del *mainstreaming* de género. El quinto apartado analiza el modo en que una estructura de oportunidad multinivel, esto es, basada en la existencia de varios niveles de gobierno, ha permitido canalizar las demandas en materia de cuotas electorales hacia los gobiernos más favorables a las mismas. En el sexto, el desarrollo de políticas contra la violencia de género altamente heterogéneas permite ilustrar los efectos de la falta de mecanismos de cooperación intergubernamental. Finalmente, la última sección discute los principales resultados del análisis empírico.

## POLÍTICAS DE IGUALDAD Y ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL PODER: ¿CÓMO DEBERÍA IMPORTAR A LAS MUJERES EL MODELO DE ESTADO?

Aunque existen trabajos pioneros en décadas anteriores (véase, por ejemplo, Vickers, 1994) es, sin duda, en los últimos años cuando se ha conectado la literatura en materia de federalismo con los estudios de género. Tales investigaciones, especialmente las enmarcadas en el institucionalismo feminista, han puesto en evidencia la importancia de las instituciones en la vida de las mujeres (Krook y Mackay, 2011). En concreto, se han planteado interrogantes como los siguientes: ¿es el federalismo positivo para las mujeres? ¿Ofrece mayores oportunidades para el avance de las políticas de igualdad de género y del movimiento feminista o es, por el contrario, un impedimento? (Vickers, 2010).

En cuanto a las bondades del modelo federal, se ha afirmado que este brinda más puntos de acceso que un Estado con un solo nivel de gobierno (Outshoorn y Kantola, 2007; Chappell y Curtin, 2013). Para el movimiento de mujeres esto significa, en primer lugar, contar con un gobierno más cercano, permitiendo una mayor participación (Vickers, 2011). En segundo lugar, un Estado federal ofrece una estructura de oportunidades multi-nivel que permite a dicho movimiento adaptar su estrategia de actuación al nivel de gobierno sobre el que tiene mayores opciones de incidir en la toma de decisiones (Chappell, 2002; Mahon y Collier, 2010). Finalmente, las tendencias competitivas entre territorios y niveles de gobierno pueden favorecer el desarrollo de las políticas de igualdad, como ilustran los casos belga y canadiense. Flandes y Québec, respectivamente, mediante la voluntad de adquirir un mayor autogobierno, han estimulado la emulación de las restantes regiones a través de lo que la literatura ha denominado “efecto contagio” o “efecto demostración” (Celis y Meier, 2007; Mahon y Collier, 2010; Smith, 2008).

Sin embargo, ciertas características de los modelos federales han sido identificadas como limitadoras para las políticas de igualdad, en consonancia con estudios sobre el Estado de bienestar (Obinger *et al.*, 2005). Aunque la competición entre territorios contribuye a la difusión de las políticas de igualdad a lo largo y ancho del Estado, también puede dificultar la cooperación entre gobiernos y hacer más difícil la adopción de políticas análogas (Celis y Meier, 2011). La homogeneidad de los derechos y programas también puede verse afectada negativamente por la asimetría entre territorios, generando desigualdades entre las mujeres según su lugar de procedencia en aspectos como el nivel de desarrollo de los organismos de igualdad y de sus correspondientes políticas (Grace, 2011; Vickers, 2011). Se trata de la tradicional tensión entre la diversidad propia de los Estados federales y la pretensión de universalidad que caracteriza al Estado de bienestar (McEwen y Moreno, 2005). La voluntad de minimizar dichas desigualdades territoriales ha llevado al movimiento de mujeres a promover, en general, los avances en materia de igualdad en el nivel federal.

En cuanto al tipo de división competencial, el federalismo dual resultaría negativo para el desarrollo de las acciones en materia de igualdad debido a que la rígida división de poderes entre los dos niveles dificulta el tratamiento transversal de las políticas e impide que el movimiento de mujeres pueda dirigirse a gobiernos más favorables cuando un nivel bloquea sus demandas (Celis y Meier, 2011). Además, si las competencias de mayor impacto para la vida de las mujeres, como las políticas sociales, residen en el nivel subestatal, ciertos derechos o medidas no pueden ser invocados en tribunales federales (Irving, 2008; Grace, 2011; Vickers, 2011; Mahon y Collier, 2011). Por último, en las federaciones plurinacionales, el reconocimiento de identidades territoriales específicas (etnia, lengua, etc.) puede perjudicar a las mujeres, ya que las políticas de igualdad se basan en una identidad no territorial como es el género. Allí donde el clivaje etnoterritorial tenga un peso importante en los debates políticos, las identidades no territoriales pueden verse menoscabadas y conducir a la fragmentación del movimiento de mujeres (Celis y Meier, 2007; Vickers, 2011).

En los trabajos más recientes, la contraposición entre las oportunidades y limitaciones que el federalismo presenta para las mujeres ha sido sustituido por un “enfoque condicional” que presta mayor atención a las características que diferencian a los Estados federales entre sí (Vickers, 2010; Mahon y Collier, 2011). Por ejemplo, las ventajas ofrecidas por la estructura territorial para promover el impulso de la agenda de igualdad diferirán según el uso que de ellas hagan los partidos políticos (Lang y Sauer, 2013). Además, el impacto de la distribución territorial del poder no es constante ni en el tiempo ni entre países y varía según la arena política analizada, tal como ha reflejado la literatura sobre federalismo (Pierson, 1995). De este modo, se han incorporado progresivamente como variables explicativas las dinámicas territoriales específicas de cada Estado y se han ampliado los casos de estudio a diferentes tipos de descentralización del poder territorial, más allá de los Estados federales (Chappell y Curtin, 2013; Kenny y Verge, 2013).

En el caso español, el importante volumen de competencias concurrentes y compartidas no se ha correspondido con un desarrollo paralelo de los mecanismos de cooperación intergubernamental entre territorios y entre niveles de gobierno —incluyendo la ausencia de una cámara de representación territorial— aunque gradualmente estos han sido regulados e institucionalizados (Aja y Colino, 2014). El Estado de las Autonomías se caracteriza también por la competición entre territorios para obtener más competencias y recursos, facilitado por el carácter abierto e indefinido del modelo territorial recogido en la Constitución, lo que ha conllevado una progresiva homogeneización de la descentralización (Moreno, 1997). Estas tendencias competitivas se han derivado, entre otros factores, de las asimetrías existentes entre territorios y de la elevada movilización política del clivaje territorial, no solo por parte de los partidos de ámbito no estatal (Aja y Colino, 2014) sino también fruto de la competición entre los dos principales partidos estatales, el PSOE y el PP (Muro, 2009; Verge, 2013). Ello ha dado lugar al ciclo *hecho diferencial-agravio comparativo-mímesis territorial* por el cual las comunidades “históricas” han promovido continuamente el desarrollo de elementos diferenciadores —frente al Estado y las otras comunidades autónomas— mientras que los restantes territorios han mostrado una gran voluntad de emulación (Moreno, 2007). Dichas dinámicas territoriales han afectado de modo determinante la adopción e implementación de las políticas públicas, entre ellas, las dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres, tal como demostraremos mediante el análisis de la transversalidad o *mainstreaming* de género, las cuotas electorales y las políticas contra la violencia de género.

## LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El gobierno central lideró la introducción de las políticas de igualdad en España durante las primeras décadas tras la transición a la democracia, especialmente a partir de la creación del Instituto de la Mujer en 1983. Este organismo se convirtió rápidamente en un actor clave para situar la igualdad en la agenda de gobierno y para reformar un marco legal

claramente discriminatorio (Valiente, 1995). No obstante, el desarrollo del Estado autonómico hizo que las políticas de igualdad adoptaran desde el inicio un carácter multinivel y que las comunidades autónomas adquirieran un claro protagonismo en este ámbito (Alonso y Forest, 2012; Bustelo, 2014). Los Estatutos de Autonomía aprobados a inicios de los años ochenta ya incluyeron las políticas de igualdad entre sus competencias y progresivamente se crearon instituciones específicas destinadas al desarrollo de las políticas de igualdad, en muchos casos replicando de manera fiel la estructura del Instituto de la Mujer (Bustelo, 2004).

Sin embargo, la asimetría marcada por el diferente ritmo e intensidad en el acceso al autogobierno determinó la evolución diferenciada de esta política sectorial según las comunidades autónomas. Cataluña y el País Vasco, los territorios que pugnaron más intensamente por el autogobierno, y Andalucía, la región que ha mostrado una mayor voluntad de igualación con las comunidades históricas, asumieron desde el inicio un rol de liderazgo en el desarrollo de políticas de igualdad a través de la creación de sus respectivos institutos de la mujer y de la aprobación de planes plurianuales de actuación (Bustelo, 2014). Además, sus políticas de igualdad han disfrutado del marco institucional más estable y favorable de todas las comunidades autónomas así como de los presupuestos más generosos (Bustelo, 2004; Elizondo y Silvestre, 2011). No obstante, el ciclo competitivo que caracteriza al *policy-making* en España tiene aquí plena vigencia y la iniciativa de estos territorios fue generalizada a todo el Estado en pocos años (Alonso, 2015).

Es más, a medida que la descentralización avanzaba y las comunidades autónomas adquirían nuevas competencias y mayores recursos, su papel en la promoción de la igualdad adquirió más relevancia (Bustelo y Orbals, 2007). Mientras que el nivel estatal fue el claro inspirador e innovador en las actuaciones de esta área competencial hasta los años noventa, en la actualidad el liderazgo corresponde al nivel subestatal. Las comunidades autónomas han sido pioneras en la introducción de medidas clave adoptadas posteriormente por el gobierno central. Por ejemplo, la Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (Ley Orgánica 3/2004) fue aprobada por el Congreso de los Diputados cuando seis leyes de igualdad autonómicas ya estaban en vigor, tal como se muestra en la tabla 1. Es más, la norma estatal reprodujo en gran medida la estructura e instrumentos previstos en la ley de igualdad del País Vasco de 2005, emulada igualmente por otras comunidades autónomas. Este ejemplo ilustra también cómo las tendencias competitivas entre territorios han favorecido la expansión de este ámbito competencial en la década de los 2000 y motivado una clara “carrera al alza” por la cual los territorios históricos han intentado superar al nivel estatal y equipararse con las mejores prácticas a nivel europeo (Alonso, 2015). En este sentido, como se desarrollará en los siguientes apartados, la competitividad en el caso español se ha producido tanto de manera vertical —ya sea de arriba a abajo o de abajo a arriba— como horizontal —entre CC. AA.

Aunque el liderazgo del nivel central ha disminuido de manera clara, las políticas de igualdad tienden a ampliarse cuando gobierna el PSOE, gracias a la agenda desarrollada por las feministas del partido (Threlfall, 2007). Además, el Instituto de la Mujer ha actuado

tradicionalmente como aliado del movimiento de mujeres cuando este partido ocupa el poder (Valiente, 2007). Bajo los gobiernos del PP, las políticas de igualdad se mantuvieron como política sectorial diferenciada en el periodo 1996-2004, en parte gracias a los recursos y al apoyo a este tipo de actuaciones por parte de la Unión Europea. No obstante, la falta de consideración de estas políticas como prioritarias contribuyó a incrementar su fragmentación en el nivel subestatal (Bustelo y Orbals, 2007). A partir de 2011, tanto en el nivel estatal como en el autonómico, los gobiernos *populares* han provocado importantes retrocesos en la promoción de la igualdad, incluyendo el intento de limitar los derechos reproductivos de las mujeres. Se han eliminado los organismos de igualdad en Galicia, la Comunidad de Madrid y Murcia y se ha degradado jerárquicamente y devaluado institucionalmente la posición del Instituto de la Mujer. Finalmente, los presupuestos destinados a la promoción de la igualdad han sufrido recortes generalizados, en particular en aquellos territorios con gobiernos conservadores, poniendo en riesgo la implementación de las políticas existentes (Paleo y Alonso, 2014). Puesto que las comunidades autónomas —con la excepción del País Vasco y Navarra— cuentan con competencias limitadas en materia de recaudación de impuestos y capacidad de endeudamiento, estas actuaciones se han visto también afectadas por las medidas de austeridad y de contención del gasto público impulsadas principalmente por el ejecutivo estatal.

El movimiento feminista y de mujeres ha buscado ampliar los derechos de las mujeres dirigiéndose al gobierno central o al autonómico en función de qué nivel ostenta las competencias en cuestión. Por ejemplo, las campañas para reformar el marco legal de la interrupción voluntaria del embarazo se dirigieron al gobierno estatal cuando el PSOE ganó las elecciones en 2004 (Calvo, 2007). En el caso de las competencias compartidas o concurrentes, la multiplicidad de puntos de gobierno permite que las mujeres canalicen sus demandas al nivel del que se espera mayor respuesta. De este modo, durante el periodo de gobierno del PP 1996-2004 las demandas relativas a aspectos como la paridad en la representación política o a la conciliación de la vida personal y laboral se dirigieron en mayor medida hacia el nivel subestatal con la expectativa de encontrar mayor receptividad a las reivindicaciones planteadas. En contraposición a lo que ocurre en el ámbito estatal, las diferencias entre los gobiernos autonómicos del PP y del PSOE durante este periodo no fueron demasiado sustantivas en el ámbito de las políticas de igualdad, por lo que el movimiento de mujeres se ha dirigido al nivel autonómico con independencia del partido en el poder (Linos, 2003).

Este artículo parte del institucionalismo feminista y rescata el interés por situar el sistema institucional como variable independiente que explica el impacto de las estructuras descentralizadas sobre la adopción de políticas públicas (Krook y Mackay, 2011), como se ha discutido en el anterior apartado. Puesto que no podemos aislar los eventos del proceso histórico en el que se insertan (cf. Büthe, 2002: 484), el análisis empírico sigue el método histórico de los procesos causales (*process tracing*) para analizar la secuencia o cadena de adopción de las políticas específicas bajo examen y desentrañar los procesos causales subyacentes derivados de las dinámicas territoriales desarrolladas a través del tiempo

(George y Bennet, 2005). Como se ha mencionado, partimos de un caso de estudio (el Estado de las Autonomías) que contiene 18 unidades observadas —las 17 comunidades autónomas y el gobierno central. Respecto a las fuentes principales utilizadas, se ha realizado un análisis documental exhaustivo para todas las comunidades autónomas y el gobierno central. En concreto, se ha tenido en consideración la legislación, los planes de actuación, las evaluaciones y la literatura secundaria existente en lo referente a las tres políticas de igualdad analizadas (*mainstreaming* de género, cuotas electorales y políticas contra la violencia de género), con especial énfasis en los avances producidos en los últimos quince años.

### LA IMPLEMENTACIÓN DEL *MAINSTREAMING* DE GÉNERO: LOS EFECTOS DE LAS DINÁMICAS COMPETITIVAS

Tal como se ha enunciado con anterioridad, una de las dinámicas territoriales del estado español con mayor impacto sobre la adopción e implementación de políticas públicas es la que se refiere a las tendencias competitivas entre comunidades autónomas. Las asimetrías recogidas por el texto constitucional generaron desde un inicio tensiones entre la necesidad de ampliar o disminuir dicha heterogeneidad. Ello ha dado lugar a un ciclo competitivo por el cual las comunidades de “vía rápida” han mostrado una clara voluntad de diferenciación mediante el desarrollo de políticas novedosas, mientras que las restantes han pugnado por conseguir la igualación (Moreno, 2007). Estas tendencias competitivas han provocado un “efecto demostración” fácilmente observable en el caso de las pensiones no contributivas (Beramendi y Máiz, 2003) o las políticas de inclusión social (Subirats, 2005). La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres no constituye una excepción a este fenómeno (Linos, 2003).

De hecho, el análisis de la implementación del *mainstreaming* pone de manifiesto las dinámicas de competencia y aprendizaje derivadas del modelo territorial español, tanto entre territorios como entre niveles de gobierno. La perspectiva de género como estrategia transversal de las políticas públicas se introdujo en España en la segunda mitad de la década de los noventa. Concretamente, los planes plurianuales de igualdad del País Vasco (1995) y de Asturias (1996) fueron los primeros en incluirla. En los años 2000 se produjo la adopción gradual en las restantes comunidades autónomas (Alonso, 2015). Igualmente, se apostó por desarrollar mecanismos específicos que pudieran contribuir a poner en práctica una estrategia tan compleja como el *mainstreaming*, que precisa de un cambio profundo en el proceso de elaboración de políticas.

Aunque algunas de estas herramientas se habían introducido ya con anterioridad, es durante los años 2000 cuando se generaliza su presencia. En conjunto, abordan cuatro objetivos principales: (1) el establecimiento de unidades y de observatorios de igualdad con el fin de mejorar el conocimiento sobre las desigualdades de género; (2) la mejora de la coordinación entre departamentos y niveles institucionales en la aplicación de las políticas de

igualdad mediante el establecimiento de comisiones interdepartamentales; (3) la revisión y mejora de los procesos y las rutinas de las instituciones públicas, a través de mecanismos como los informes de impacto de género (IIG, o *Gender Impact Assessment*, GIA, en inglés) o los presupuestos con perspectiva de género; y (4) el incremento de la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, gracias a la creación de consejos de participación de las mujeres.

Las unidades de igualdad buscan proveer de conocimiento específico a los *policy-makers*. Formadas frecuentemente por personal con un cierto nivel de experticia en materia de políticas de género, este tipo de estructuras contribuyen a facilitar la implementación del *mainstreaming* ya sea recopilando estadísticas desagregadas, elaborando informes de impacto de género, etc. Andalucía y Cantabria fueron los primeros territorios en introducir una única unidad de igualdad para todo el gobierno a principios de los 2000, mientras que la Comunidad de Madrid instauró una unidad específica para la Dirección General de Asuntos Europeos. En 2005, el País Vasco adoptó un modelo basado en proveer a cada departamento de su propia unidad. Este enfoque fue replicado por hasta siete comunidades autónomas y por el gobierno central, lo cual muestra la notable influencia del marco normativo vasco en el contexto español.

Por su parte, las comisiones interdepartamentales tienen como objetivo favorecer la coordinación entre áreas sectoriales para garantizar una acción de gobierno coherente. La primera estructura de esta naturaleza se creó en Cataluña en 1993 y ha sido posteriormente adoptada hasta en doce comunidades autónomas. El gobierno central también introdujo una estructura análoga a través de la Ley 3/2007. En general, estas comisiones reúnen a representantes de todos los departamentos de gobierno entre una y dos veces por año para discutir y acordar una estrategia común para promover la igualdad. Un caso excepcional es el del gobierno vasco, donde la comisión interdepartamental es liderada por el *Lehendakari* y está integrada por los/as más altos representantes de cada consejería, hecho que ha facilitado una implementación más eficaz del *mainstreaming* (Alonso, 2015; Elizondo y Silvestre, 2011).

En cuanto a las rutinas en la elaboración de políticas, los informes de impacto de género, una herramienta que evalúa *ex ante* el impacto de las políticas en la promoción de la igualdad, se incorporaron en Cataluña en 2001. Extremadura emuló esta medida en 2002, mientras que el gobierno central hizo lo propio un año después tras la aprobación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de ley presentada por *Convergència i Unió*, partido que gobernaba Cataluña en ese momento. A pesar de que los informes de impacto de género se han adoptado gradualmente en casi todas las comunidades autónomas y constituyen uno de los instrumentos más comunes para garantizar la implementación del *mainstreaming*, su regulación difiere entre territorios. Tanto el organismo encargado de elaborarlo (organismo de igualdad, departamento que propone la norma, o ambos), como el tipo de normas para el cual es obligatorio (solo leyes, leyes y decretos, etc.), o los requisitos existentes para determinar su contenido y forma de elaboración varían ampliamente. El modelo de regulación más favorable es el del País Vasco, donde tales informes son

obligatorios para un amplio conjunto de normas y donde tanto el organismo de igualdad como el departamento que propone la nueva norma participan de su redacción (Alonso, 2015).

Una de las aplicaciones específicas de este instrumento ha sido los presupuestos sensibles al género (*gender budgeting*). Sin embargo, en este caso la complejidad del objetivo ha determinado que su grado de difusión haya sido mucho más limitado. Así, la comunidad pionera y que cuenta con mayor trayectoria al respecto es Andalucía, con documentos de enfoque de género anexos al informe presupuestario del gobierno autonómico desde 2006, con el mandato legal de la Ley 18/2003, mientras que en el País Vasco tales informes se empiezan a aplicar en el ejercicio presupuestario de 2009, con el mandato legal de la ley de igualdad vasca de 2005, aunque el desarrollo y aplicación de metodologías específicas se ha producido solamente a través de programas piloto (Jubeto y Larrañaga, 2015). Varias comunidades autónomas se encuentran en una fase de sensibilización y formación en análisis del presupuesto desde la perspectiva de género. El gobierno central, por su parte, ha realizado informes de impacto de género de los proyectos de presupuestos generales del Estado desde el ejercicio 2008, obediendo el mandato de la Ley de Igualdad (3/2007) de hacer efectivo el principio de transversalidad en el ámbito de la presupuestación de las políticas públicas. Se ha consolidado así a nivel estatal la legislación introducida en 2003<sup>1</sup> que no había producido avances prácticos en este sentido (Jubeto y O'Hagan, 2010: 22).

Otra de las herramientas que cuenta con un elevado nivel de desarrollo en todo el territorio son los observatorios de igualdad. En este caso, el gobierno central fue pionero en su creación, produciéndose un proceso de emulación por parte de las autonomías. A nivel estatal han llegado a existir hasta siete observatorios, en su mayoría ligados a temáticas específicas (imagen de las mujeres, publicidad sexista, igualdad de oportunidades, violencia de género, salud, policía y fuerzas armadas). Las comunidades autónomas han creado observatorios similares encargados de elaborar diagnósticos sobre la situación de la (des) igualdad de género, recopilar estadísticas o realizar estudios acerca de la situación de las mujeres.

Procesos similares de transferencia entre territorios han afectado a la creación de consejos de participación de las mujeres, que buscan incluir sus voces e intereses en el proceso de elaboración de políticas. Cataluña fue de nuevo la comunidad pionera con la creación de una estructura de participación en 1989. Su ejemplo fue seguido de manera inmediata por Castilla-La Mancha, Madrid y las Islas Canarias. Hasta doce comunidades autónomas cuentan actualmente con estructuras análogas. Por su parte, el gobierno central la incorporó en 2010, con notable retraso, pues, respecto al ámbito autonómico. De nuevo, se producen también diferencias territoriales que afectan en este caso a aspectos como la composición del consejo. Algunos incorporan un amplio espectro de actores (partidos políticos, organizaciones de mujeres, etc.), mientras que otros restringen la participación a las organizaciones feministas

---

1. Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

y de mujeres. La tabla 1 resume los distintos instrumentos del *mainstreaming* de género (con la excepción de los presupuestos de género por su todavía escasa implantación) adoptados por las diferentes comunidades autónomas y a nivel central.

TABLA 1.

LEYES DE IGUALDAD E INSTRUMENTOS DEL *MAINSTREAMING* DE GÉNERO

CC. AA.	Ley de Igualdad	Comisión interdep.	Unidad igualdad	IIG	Observatorio igualdad	Consejo de participación
Andalucía	2007	2007	2001	2003	2003	2007
Aragón					2007	
Asturias	2011	1999	2011 (2)	2011	2002	2000
Islas Baleares	2006			2006	2001	2008
País Vasco	2005	2006	2005	2005	2009	
Islas Canarias	2010	2006	2010 (2)	2009	2010 (2)	1994
Cantabria		2007	2004 (†)			1997
Castilla-La Mancha	2010		2008	2010	2010	1990
Castilla y León	2003	1999		2011	2005	2000
Cataluña	2015	1993 (1)		2001 (1)		1989 (1)
Extremadura	2011	2010 (2)		2002	2011 (2)	2011 (2)
Galicia	2004	2012	2007	2004	2003	1997/2012 (3)
La Rioja		2003		2005		1997
Madrid			2000 (1)	2004	2005	1993 (†)
Murcia	2007	2003	2007	2004	2007 (2)	2005
Navarra	2002 (1)		2008 (2)	2004		1995
Com. Valenciana	2003	1997		2007	1997	1997
España (nivel central)	2007	2007	2007	2003	1994 (1)	2007

Fuente: elaboración propia a partir de Alonso (2015) e Iglesias Crespo (2015).

Notas: IIG: Informe de Impacto de Género. (1) primer territorio en adoptar este instrumento; (2) no desarrollado aún; (3) El organismo fue eliminado y creado de nuevo en 2012. (†) extinguido.

El desarrollo y generalización de las herramientas asociadas al *mainstreaming* muestran de manera evidente los procesos de emulación detectados con anterioridad en el caso de otras políticas sociales. Mediante las dinámicas competitivas que definen el modelo territorial español, se observa que las comunidades autónomas aprenden unas de otras y que incluso el gobierno central adopta políticas introducidas primero en el nivel subestatal. Además, los dos territorios con mayor voluntad de autogobierno han jugado un papel de liderazgo en la adopción de la mayor parte de los instrumentos analizados (Cataluña) y en el desarrollo del *mainstreaming* (País Vasco). Tal como sostiene Linos (2003: 452), puesto que las tendencias competitivas se basan más en el crédito político que en alguna forma de

ventaja económica, no es casual que los territorios con mayores competencias y voluntad de ampliarlas inicien la competición. La emulación por parte de las otras comunidades autónomas ha comportado una “carrera al alza” (*race-to-the-top*) que ha facilitado la expansión y la progresiva simetrización de las políticas relativas al *mainstreaming*.

## CUOTAS ELECTORALES Y ACTIVISMO MULTINIVEL DE LAS MUJERES

En el caso de las cuotas electorales, en España las militantes feministas de los partidos de izquierda han tenido un papel destacado en la adopción de ese tipo de medidas (Jenson y Valiente, 2003). En los años ochenta, el PSOE e Izquierda Unida adoptaron de manera voluntaria cuotas de género para aumentar la representación política de las mujeres (Verge, 2006; Threlfall, 2007). La primera cuota introducida en ambos partidos garantizaba una presencia mínima de un 25% de mujeres en los órganos de los partidos y en las listas electorales. En 1997 las cuotas tomaron una definición neutral de manera que se establecía una representación mínima del 40% y una máxima del 60% para cualquiera de los dos sexos. Los intentos de introducir una cuota legislativa comenzaron en los años noventa. Entre 1996 y 2003 hasta cinco propuestas de ley fueron presentadas por los partidos de izquierda ante el Congreso de los Diputados. Sin embargo, algunas de estas propuestas ni siquiera llegaron a ser debatidas en el pleno mientras otras fueron rechazadas debido al bloqueo ejercido por la mayoría parlamentaria del Partido Popular (Verge, 2012). A su vez, durante este periodo de gobiernos *populares* la representación política de las mujeres pasó a ser un tema de escasa relevancia para el principal organismo estatal de igualdad, el Instituto de la Mujer (Valiente, 2005).

La naturaleza compuesta del marco institucional ha permitido a las mujeres practicar el denominado “*venue shopping*” pudiendo dirigir sus demandas al nivel autonómico cuando las instituciones estatales no respondían a sus peticiones sobre la paridad. El bloqueo a la adopción de cuotas electorales por parte del Congreso de los Diputados pudo ser sorteado parcialmente en el nivel autonómico. En 2002, los parlamentos de Castilla-La Mancha y de las Islas Baleares, donde el PSOE contaba con la mayoría en la cámara o lideraba un gobierno de coalición, respectivamente, incluyeron en sus leyes electorales autonómicas el sistema “cremallera”, que impone la alternancia estricta de manera consecutiva de mujeres y hombres en las listas electorales. El gobierno central, no obstante, impugnó dichas normas ante el Tribunal Constitucional, lo que suspendió de manera inmediata su aplicación. En respuesta a tal suspensión, en Castilla-La Mancha e Islas Baleares el PSOE aplicó en 2003 la cremallera de manera voluntaria en sus listas mientras que en el resto de comunidades autónomas siguió la cuota paritaria del 40/60%. A modo de reacción, el PP también feminizó sus grupos parlamentarios en la mayoría de territorios (Verge, 2012). Como resultado, en 2003 nueve cámaras contaban con más del 35% de diputadas, entre las cuales tres superaban el 40% y una alcanzaba el 51% (Castilla-La Mancha). Además, hasta cuatro gobiernos autonómicos incluyeron más del 40% de

consejeras — los gobiernos del PSOE en Andalucía, Islas Baleares y Asturias y el gobierno del PP en Castilla y León— (Diz y Lois, 2012).

Tras la victoria socialista en las elecciones generales de 2004, se retiraron los recursos de inconstitucionalidad que mantenían suspendidas las reformas electorales autonómicas y el gobierno anunció la preparación de una ley para promover la igualdad de género en diferentes ámbitos, incluyendo la representación política. Con el propósito de mostrar su compromiso con este objetivo, el presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero nombró el primer ejecutivo paritario de la historia de España (con ocho hombres y ocho mujeres, incluyendo una vicepresidenta). Paralelamente, otras dos comunidades autónomas reformaron sus leyes electorales. El País Vasco estableció en 2005 que las listas electorales deberían incluir un mínimo del 50% de mujeres —permitiendo, en la práctica, listas integradas exclusivamente por mujeres—. Andalucía, por su parte, también en 2005, introdujo las listas cremallera.

Las cuotas legislativas a nivel estatal vieron la luz en 2007 con la aprobación de la Ley de Igualdad, apoyada por todos los partidos representados en el Congreso, con la excepción del PP, que se abstuvo precisamente por su oposición a las cuotas electorales. La constitucionalidad de las cuotas quedó avalada por la sentencia que desestimaba el recurso presentado por el PP. La Ley 3/2007 establece que las listas presentadas por los partidos deberán incluir un mínimo del 40% y un máximo del 60% de cualquiera de los dos sexos. Esta misma proporción ha de ser respetada en cada tramo de cinco posiciones de la lista. El “principio de composición equilibrada” es de aplicación en todas las elecciones —generales, autonómicas, locales y europeas— y cualquier lista que lo incumpla será inmediatamente retirada por las autoridades electorales provinciales. En respuesta al recurso que el PP presentó también contra la ley vasca, el Tribunal Constitucional resolvió que las leyes autonómicas pueden incorporar medidas más favorables para la representación de las mujeres siempre y cuando respeten el porcentaje mínimo para cualquiera de los dos sexos que fija la ley estatal. De este modo, son aplicables las listas cremallera adoptadas por varias autonomías, pero no pueden presentarse listas exclusivamente integradas por mujeres, como inicialmente autorizaba *de facto* la ley vasca (Verge, 2008). Las distintas medidas legislativas en materia de paridad se resumen en la tabla 2.

TABLA 2.

MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE CUOTAS ELECTORALES

Año	Medida
1996	Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC).
1999	Proposición de ley presentada por el grupo parlamentario socialista.
2002	Proposiciones de ley presentadas respectivamente por los grupos parlamentarios del PSOE, IU e IC.

TABLA 2.

## MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE CUOTAS ELECTORALES (CONT.)

<b>Año</b>	<b>Medida</b>
2002	Listas cremallera introducidas en la reforma de los sistemas electorales de Castilla-La Mancha e Islas Baleares. Medidas suspendidas por el recurso de inconstitucionalidad del gobierno central del PP.
2004	El gobierno central socialista retira los recursos de inconstitucionalidad pendientes sobre las leyes castellano-manchega y balear.
2005	En el País Vasco la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley 4/2005) reserva un mínimo del 50% a las mujeres en las listas electorales. En Andalucía, la Ley 5/2005 incorpora las listas cremallera.
2007	La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (3/2007) introduce la paridad en la LOREG.
2008	El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de las cuotas electorales previstas en la Ley Orgánica 3/2007 (STC 12/2008).
2009	El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de las cuotas electorales previstas en la ley vasca 4/2005 (STC 13/2009), aunque la limita a un máximo del 60% de posiciones para cualquiera de los dos sexos.
2011	El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de las listas cremallera previstas en la ley andaluza 5/2005 (STC 40/2011).

Fuente: elaboración propia a partir de Verge (2008, 2012).

Las tendencias competitivas del modelo territorial también han afectado a la representación política de las mujeres en los gobiernos. Aunque las cuotas diseñadas por la normativa estatal dejan de lado al poder ejecutivo, algunas comunidades autónomas han extendido la obligación de paridad a sus respectivos gobiernos. El País Vasco fue el primero en adoptarlas (en 2005) y posteriormente le siguieron Andalucía, Extremadura y Galicia (Diz y Lois, 2015). Al margen de la existencia o no de esta medida de discriminación positiva sobre el ejecutivo, hasta once gobiernos autonómicos incluyeron un mínimo de un 40% de mujeres tras las elecciones de 2007, siete ejecutivos paritarios más que en 2003. No obstante, la paridad como “norma de representación” en los equipos de gobierno está sujeta a la suerte electoral de los partidos de izquierda (Franceschet y Thomas, próxima publicación). La mayoría conservadora a partir de las elecciones autonómicas de 2011 redujo el número de gabinetes paritarios a siete. De manera similar, el gobierno formado por Mariano Rajoy en 2011 incluyó un 31% de mujeres frente a los gabinetes paritarios liderados por Rodríguez Zapatero entre 2004 y 2011 que incluyeron un mínimo del 47% y un máximo del 53% de mujeres.

La adopción de las cuotas electorales de género en España proporciona, por lo tanto, un claro ejemplo de cómo la existencia de varios niveles institucionales puede ser utilizada por el activismo feminista en su favor, dirigiendo las demandas de representación equilibrada al nivel de gobierno más receptivo. Igualmente, el ámbito de la representación política ilustra el impacto positivo de las tendencias competitivas detectadas anteriormente

para el caso del *mainstreaming*, aquí en lo referido a la introducción de una norma de representación de mujeres en los ejecutivos.

## LAS POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: MECANISMOS DE COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y HETEROGENEIDAD DE RESULTADOS

Si bien, tal como se ha presentado, ciertas características del Estado autonómico han generado impactos positivos en las políticas de igualdad, otras tendencias pueden ser leídas en términos negativos. Este es el caso del limitado desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental (Aja y Colino, 2014) que ilustraremos mediante el análisis de las políticas contra la violencia de género. El abordaje de la violencia contra las mujeres ha sido una prioridad en la agenda en materia de igualdad desde hace más de una década y tanto el nivel estatal como el autonómico y el local han desarrollado numerosas actuaciones al respecto. La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004), un referente tanto a nivel doméstico como internacional, representa un hito en esta evolución (López, 2011). Esta norma concibe la violencia de género como un fenómeno provocado por las desigualdades estructurales entre los sexos y, como resultado, plantea una prognosis amplia y comprehensiva que abarca una pluralidad de ámbitos: prevención (sensibilización y actuación sobre el sistema educativo), provisión de servicios (asistencia sanitaria y económica para las víctimas), protección (órdenes de protección y asesoramiento legal) y persecución (aumento de penas para los agresores).

Las políticas relacionadas con la violencia de género son, pues, por definición, una política multinivel que abarca ámbitos de actuación diversos y a distintos niveles de gobierno. A pesar de la relevancia del marco legal estatal, la descentralización del Estado de bienestar característica del modelo territorial español otorga a las comunidades autónomas un papel destacado en el desarrollo de estas políticas. Ámbitos clave como la salud o la educación constituyen competencias concurrentes mientras que la asistencia social es una competencia exclusiva de las autonomías. Por ello, la cooperación entre ambos niveles de gobierno es crucial para implementar actuaciones como protocolos, programas de formación o sistemas de recopilación de estadísticas. El mecanismo más relevante para mejorar la coordinación de los niveles estatal y autonómico y detectar carencias en la implementación de la norma es la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, instituida en 2004 ante la dificultad de abordar este contexto de alta complejidad territorial. También se han creado comisiones intergubernamentales en áreas específicas como el sistema nacional de salud, los juzgados de violencia contra la mujer o para la implementación de las órdenes de alejamiento.

El trabajo de estas estructuras sin embargo no ha logrado que las medidas implementadas en los diferentes territorios sean homogéneas ni ha garantizado servicios idénticos

(Ministerio de Igualdad, 2008; Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, 2013). Por una parte, la asimetría competencial —*de iure*— impide una puesta en práctica análoga. Así, por ejemplo, territorios como el País Vasco, Navarra y Cataluña cuentan con cuerpos de seguridad autonómicos, mientras que doce de las diecisiete comunidades tienen su propio sistema judicial. Por otra parte, se han detectado niveles y formas de implementación diferenciadas en aspectos como programas formativos, desarrollo de protocolos o mecanismos institucionales existentes. De hecho, mecanismos de cooperación clave como la Delegación del Gobierno han dedicado gran parte de su actividad a recopilar las actuaciones a nivel autonómico y a desentrañar el complejo mapa de recursos existente en España. Como resultado ha podido concluir que la heterogeneidad entre territorios constituye una de las principales debilidades de las políticas contra la violencia de género, mientras que la coordinación de recursos y sistemas de información emerge como un reto clave (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, 2012).

En paralelo a la Ley 1/2004, las comunidades autónomas han desarrollado su propio marco normativo en este ámbito, como puede verse en la tabla 3. En 2001 Castilla-La Mancha aprobó la primera ley autonómica en materia de violencia de género. Desde entonces, todas las comunidades autónomas, con la excepción de las Islas Baleares, han aprobado una ley específica o han incluido referencias a la lucha contra la violencia de género en su respectiva ley de igualdad autonómica, como es el caso del País Vasco. Igualmente, se ha generalizado la implementación de planes plurianuales de actuación y de protocolos, abordando este fenómeno desde un enfoque integral —diversos niveles de gobierno y áreas competenciales—. El despliegue normativo autonómico no siempre reproduce de modo fiel el estatal. Mientras que la Ley 1/2004 restringe casi absolutamente la violencia de género (física, psicológica, y/o económica) a aquella que tiene lugar en el marco de una relación de pareja o expareja<sup>2</sup>, algunas normas autonómicas han trascendido la normativa estatal e incluyen otros tipos de violencia. El acoso sexual y el tráfico de personas han sido recogidas por hasta diez autonomías y la mutilación genital femenina ha sido regulada en un total de ocho territorios. El marco más amplio corresponde a Cataluña, que expande los ámbitos en los que se puede producir la violencia de género a las esferas familiar, laboral, social y comunitaria y contempla, entre otras violencias, los matrimonios forzados, la violencia de género en los conflictos armados, o la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

La heterogeneidad del marco normativo determina que las mujeres no disfruten exactamente de los mismos derechos y recursos en todo el territorio. Por el contrario, las políticas contra la violencia de género presentan niveles de desarrollo diferenciados, en ocasiones en respuesta a realidades sociales diferentes. Por ejemplo, Cataluña cuenta con las políticas en materia de mutilación genital femenina más amplias del Estado, dada la presencia destacada

---

2. Otros tipos de violencia como la mutilación genital femenina, el tráfico de personas o los matrimonios forzados han sido regulados en el Código Penal. Sin embargo, han ocupado un lugar marginal en el ámbito de las políticas contra la violencia de género del nivel estatal.

de migrantes procedentes de países donde todavía existe esta práctica (Alonso, 2013). En consecuencia, se han puesto en marcha protocolos, programas de formación o estructuras específicas para abordar este fenómeno, hecho que no se ha producido en igual medida en el resto de autonomías.

TABLA 3.

LEYES EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Año	Ley
2001	Castilla-La Mancha
2002	Navarra
2003	Canarias
2004	Gobierno central, Cantabria
2005	Madrid
2007	Andalucía, Aragón, Galicia, Murcia
2008	Cataluña
2010	Castilla y León
2011	Asturias, Extremadura, La Rioja

Fuente: elaboración propia a partir de Iglesias Crespo (2015: 49-52).

En definitiva, el análisis preliminar de las principales normas y de las evaluaciones de su implementación realizadas por los poderes públicos sugiere que, en el caso de las políticas de lucha contra la violencia de género, la combinación de un alto nivel de autogobierno, de asimetrías competenciales y de un todavía incipiente nivel de desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental no han dado lugar a políticas similares sino al reconocimiento de diferentes derechos y al acceso a distintos programas según el territorio de procedencia de las mujeres. Ello contrasta con el caso de otras actuaciones en materia de igualdad y en concreto con el desarrollo del *mainstreaming* analizado con anterioridad. Esta diferenciación se debe entender en el marco de una política de especial complejidad, donde la definición del problema y de las soluciones han sido objeto de fuertes controversias, y que dista de ser homogénea no solo en España, sino también a nivel internacional (Bustelo y Lombardo, 2007).

## CONCLUSIONES

Este artículo ha puesto en evidencia cómo el marco institucional multinivel ha marcado la evolución de las políticas de igualdad en España. En lo que respecta a sus efectos positivos, se han identificado las dinámicas competitivas como un mecanismo que favorece la generación de procesos de aprendizaje entre territorios y entre niveles de gobierno. El

mimetismo horizontal y vertical ha constituido un factor crucial para la adopción e implementación del *mainstreaming* de género con una rápida transferencia de estructuras y herramientas tales como las comisiones interdepartamentales, los informes de impacto de género, los consejos participativos de las mujeres o los observatorios de igualdad. Asimismo, el nivel subestatal ha ofrecido nuevas oportunidades para la introducción de medidas innovadoras, por ejemplo, cuando el nivel central bloqueaba la adopción de acciones positivas en materia de representación política. De este modo, la estructura compuesta del Estado español ha permitido al movimiento feminista redirigir sus demandas con el objeto de conseguir la adopción de cuotas electorales legislativas.

No obstante, una descentralización elevada y un bajo nivel de desarrollo de los mecanismos de cooperación intergubernamental se han traducido en políticas divergentes entre territorios en un ámbito clave como es la lucha contra la violencia de género. Las divergencias en la definición del problema y las diferentes vías para abordarlo han dificultado así la garantía de iguales derechos y recursos entre las mujeres de las diferentes comunidades autónomas. De este modo, los resultados de este trabajo se sitúan en línea con el denominado “enfoque condicional”, que matiza las oportunidades y obstáculos inherentes a los modelos federal y unitario y plantea la necesidad de tener en cuenta otros muchos factores inherentes a las dinámicas territoriales subyacentes al gobierno multinivel específico de cada país.

El análisis del caso español también muestra que el liderazgo del nivel central no es siempre determinante. Si bien este fue clave en el desarrollo del feminismo institucional en los años ochenta y la primera mitad de los noventa, en la última década la innovación en las políticas de igualdad ha recaído en las comunidades autónomas. En esta segunda fase, las políticas de igualdad han sido generalizadas a todo el territorio por medio de las dinámicas competitivas, cuyo carácter complejo genera procesos de aprendizaje tanto verticales como horizontales y favorece la innovación. Paralelamente, la competencia entre territorios ha matizado la importancia del color político del gobierno en el nivel subestatal. A menudo, instrumentos innovadores han sido adoptados tanto por partidos progresistas como conservadores. En este sentido, cabe concluir que el clivaje territorial no interfiere necesariamente de manera negativa con intereses o identidades que por definición son no-territoriales, como es el género. De hecho, las comunidades autónomas donde las identidades territoriales y los partidos nacionalistas son más fuertes, como Cataluña y el País Vasco, han sido las que han liderado de manera evidente el desarrollo de las políticas de igualdad.

Finalmente, cabe destacar ciertos cambios políticos recientes que afectan tanto a las dinámicas territoriales analizadas como al desarrollo de las políticas de igualdad. Por una parte, las políticas de austeridad y la agenda conservadora del gobierno del PP han afectado de manera tan profunda a las actuaciones en material de igualdad que España ha dejado de liderar su expansión e innovación. De hecho, en el periodo 2011-2014, se ha observado una “carrera a la baja” (*race to the bottom*) entre los gobiernos autonómicos gobernados por el PP, que ha derivado en la eliminación de estructuras de igualdad de larga trayectoria.

Por otra parte, el propio modelo territorial está en cuestión. Mientras que algunas comunidades autónomas pugnan por un mayor nivel de autogobierno, incluyendo la independencia como horizonte, otros territorios están dispuestos a renunciar a ciertas competencias. A su vez, el gobierno central ha aprobado varias normas que recentralizan ciertas competencias, como es el caso de la política educativa, y ha incrementado fuertemente el control sobre la capacidad de gasto de las autonomías. En este sentido, serán necesarias nuevas investigaciones para evaluar el impacto de tales cambios sobre las políticas de igualdad.

## AGRADECIMIENTOS

La contribución de Alba Alonso al presente trabajo se ha realizado en el marco de una Beca Postdoctoral financiada por la Xunta de Galicia.

## Referencias

- Aja, Eliseo y César Colino. 2014. "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", *Comparative European Politics*, 12 (4/5): 444-467.
- Alonso, Alba. 2013. "Spain", en EIGE (ed.), *Study to map the current situation and trends of FGM in EU27 Member States and Croatia. Country Reports*. Vilnius: European Institute for Gender Equality.
- Alonso, Alba. 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso, Alba y Maxime Forest. 2012. "Is gender equality soluble in self-governance? Europeanizing and Regionalizing Gender Policies in Spain", en Emanuela Lombardo y Maxime Forest (eds.), *The Europeanization of gender equality policies. A sociological and discursive approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beramendi, Pablo y Ramón Máiz. 2003. "La segunda generación de análisis institucionales del federalismo", *Zona Abierta*, 104-105: 1-16.
- Börzel, Tanja. 2002. *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bustelo, María. 2004. *La evaluación de las políticas de igualdad de género*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, María. 2014. "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain", *Sex Roles*, 70(9/10). Publicado online 15/06/2014 (DOI 10.1007/s11199-014-0381-9).
- Bustelo, María y Candice Orbals. 2007. "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape", en Joyce Outshroorn y Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Bustelo, María y Emanuela Lombardo (eds.). 2007. *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Valencia: Cátedra.
- Büthe, Tim. 2002. "Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence", *American Political Science Review*, 96 (3): 481-493.
- Calvo, Kerman. 2007. "Sacrifices that Pay: Polity Membership, Political Opportunities and the Recognition of Same-Sex Marriage in Spain", *South European Society & Politics*, 12 (3): 295-314.
- Celis, Karen y Petra Meier. 2007. "State feminism and women's movements in Belgium: complex patterns in a multi-level system", en Joyce Outshoorn y Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism*. New York: Palgrave MacMillan.
- Celis, Karen y Petra Meier. 2011. "Convergence and Divergence: The Federalization of Belgian Equality Policies", *Regional and Federal Studies*, 21 (1): 55-71.
- Chappell, Louise. 2002. *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Chappell, Louise y Jennifer Curtin. 2013. "Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand", *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1): 24-43.
- Diz, Isabel y Marta Lois. 2012. *¿Han conquistado las mujeres el poder político?* Madrid: La Catarata.
- Diz, Isabel y Marta Lois. 2015. "El impacto de las cuotas sobre los ejecutivos autonómicos: presencia y características de la élite gubernamental autonómica", en Maria Caterina LaBarbera y Marta Cruells López (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas, perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en prensa.
- Elizondo, Arantxa y María Silvestre. 2011. "Políticas de igualdad y mainstreaming: obstáculos y herramientas en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi", en Gloria Bonder (ed.), *Resonancias de género: investigación, políticas y estrategias transformadoras*. Buenos Aires: FLACSO.
- Franceschet, Susan y Gwynn Thomas (próxima publicación). "Resisting Parity: Gender and Cabinet Appointments in Chile and Spain", *Politics & Gender*.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Grace, Joan. 2011. "Gender and Institutions of Multi-Level Governance: Child Care and Social Policy Debates in Canada", en Mona Lena Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave.
- Hausman, Melissa. 2005. *Abortion politics in North America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hausman, Melissa y Birgit Sauer (eds.). 2007. *Gendering the state in the age of globalization*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Iglesias Crespo, Rosa M. 2015. *Impulso de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Madrid: Paraninfo.

- Irving, Helen. 2008. *Gender and the Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Jenson, Jane y Celia Valiente. 2003. "Comparing Two Movements for Gender Parity. France and Spain", en Lee Ann Banaszak, Karen Beckwith y Dieter Rucht (eds.), *Women's Movements Facing the Reconfigured State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jubeto, Yolanda y Angela O'Hagan. 2010. *Los presupuestos públicos con perspectiva de género*. Madrid: Ministerio de Igualdad.
- Jubeto, Yolanda y Mertxe Larrañaga. 2015. "Análisis crítico de los Informes de Impacto en función del Género adjuntos a los Presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2009-2013)". Presentado en el IV Congreso de Economía Feminista, Vic, 2-4 de julio de 2015.
- Kenny, Meryl y Tània Verge. 2013. "Decentralization, Political Parties and Women's Representation: Evidence from Spain and Britain", *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1): 109-128.
- Krook, Mona Lena y Fiona Mackay (eds.). 2011. *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. Nueva York: Palgrave.
- Lang, Sabine y Birgit Sauer. 2013. "Does Federalism Impact Gender Architectures? The Case of Women's Policy Agencies in Germany and Austria", *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1): 68-89.
- Linos, Katherine. 2003. "Are socialists a woman's best friend? Equality policies in the Spanish regions", *Journal of European Public Policy*, 10 (3): 438-462.
- López, Silvia. 2011. "¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista", *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 11-30.
- Mahon, Rianne, y Cheryl Collier. 2010. "Navigating the shoals of Canadian federalism: Childcare advocacy", en Melissa Haussman, Marian Sawyer y Jill Vickers (eds.), *Federalism, feminism and multilevel governance*. London: Ashgate.
- McAllister, Laura. 2001. "Gender, nation and party: An uneasy alliance for Welsh nationalism", *Women's History Review*, 10 (1): 51-70.
- McEwen, Nicola y Luis Moreno (eds.). 2005. *The Territorial Politics of Welfare*. London: Routledge.
- Ministerio de Igualdad. 2008. *Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de Diciembre. Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España.
- Moreno, Luis. 1997. "Federalisation and Ethnoterritorial Concurrence in Spain", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4): 65-84.
- Moreno, Luis. 2007. "Federalization in Multinational Spain", en Michael Burgess y John Pinder (eds.), *Multinational Federations*. London: Routledge.
- Muro, Diego. 2009. "Territorial accommodation, party politics, and statute reform in Spain", *South European Society and Politics*, 14 (4): 453-468.

- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried y Francis Castles (eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Outshoorn, Joyce y Johanna Kantola. 2007. *Changing state feminism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Paleo, Natalia y Alba Alonso. 2014. “¿Es solo es una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España”, *Investigaciones Feministas*, 5: 36-68.
- Pierson, Paul. 1995. “Fragmented Welfare States”, *Governance*, 8 (4): 449-478.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2012. *Propuesta Común para la Mejora de la Coordinación Institucional y la Puesta en Marcha de un Plan Personalizado de Atención a las Víctimas de Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2013. *Actuaciones de las Comunidades Autónomas en Cumplimiento de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Madrid: Gobierno de España.
- Smith, Miriam. 2008. *Political institutions and lesbian and gay rights in the United States and Canada*. New York & London: Routledge.
- Subirats, Joan. 2005. “Social Exclusion and Devolution among Spanish Autonomous Communities”, *Regional and Federal Studies*, 15 (4): 471-483.
- Threlfall, Monica. 2007. “Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties”, *West European Politics*, 30 (5): 1068-1195.
- Valiente, Celia. 1995. “The power of persuasion. The *Instituto de la Mujer* in Spain”, en Dorothy McBride Stetson y Amy Mazur (eds.), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Valiente, Celia. 2005. “The Women’s Movement, Gender Equality Agencies, and Central-State Debates on Political Representation in Spain (1983-2003)”, en Joni Lovenduski (ed.), *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valiente, Celia. 2007. “Are Gender Equality Institutions the Policy Allies of the Feminist Movement? A Contingent ‘Yes’ in the Spanish Central State”, *South European Society & Politics*, 12 (3): 315-334.
- Verge, Tània. 2006. “Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 115: 165-196.
- Verge, Tània. 2008. “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123: 123-150.
- Verge, Tània. 2012. “Institutionalising Gender Equality in Spain: Incremental Steps from Party to Electoral Gender Quotas”, *West European Politics*, 35 (2): 395-414.
- Verge, Tània. 2013. “Party Strategies on Territorial Reform: Statewide Parties and the State of Autonomies in Spain”, *West European Politics*, 36 (2): 333-53.

- Vickers, Jill. 1994. "Why should women care about federalism?", en Douglas M. Brown y Janet Hiebert (eds.), *Canada: The state of the federation*, Kingston, ON: Queen's University and McGill-Queen's Press.
- Vickers, Jill. 2010. "A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States", *Publius: The Journal of Federalism*, 40 (3): 412-435.
- Vickers, Jill. 2011. "Gendering Federalism: Institutions of Decentralization and Power-Sharing", en Mona Lena Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave.

Presentado para evaluación: 4 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

ALBA ALONSO ÁLVAREZ, Universidad de Santiago de Compostela  
alba.alonso.alvarez@gmail.com

Alba Alonso es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es investigadora postdoctoral de esa misma universidad e investigadora visitante de la Vrije Universiteit Brussel. Ha participado en el proyecto europeo QUING (Quality in Gender + Equality Policies) y en diversos estudios impulsados por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género. Desde 2014 es miembro coordinador del proyecto Gender Equality Policy in Practice. Sus principales ámbitos de investigación hacen referencia a género y política en España, Portugal y Reino Unido, el federalismo, la europeización y la promoción de la igualdad en el ámbito científico. Es autora de *El mainstreaming de género en España* (Tirant lo Blanch, 2015) y coeditora de *Ciencia Política con Perspectiva de Género* (Akal, 2014).

TÀNIA VERGE MESTRE, Universitat Pompeu Fabra  
tania.verge@upf.edu

Tània Verge es profesora contratada doctora en la Universitat Pompeu Fabra (UPF), Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Obtuvo su doctorado por la Universidad Complutense y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y ha sido investigadora visitante en la University of Sussex e investigadora Juan de la Cierva en la UPF. Su investigación se centra principalmente en el género y la política, la representación política y los partidos políticos. Actualmente es la investigadora principal del proyecto "El impacto simbólico de la representación política de las mujeres", financiado por el plan estatal de I+D (<http://www.upf.edu/simbolrep>). Sus trabajos han sido publicados en revistas internacionales como *European Journal of Political Research*, *Politics & Gender*, *Party Politics*, *West European Politics*, *International Political Science Review*, *Publius-The Journal of Federalism*, *Representation*, y *Journal of Women, Politics & Policy*.

---

# Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura

*Gender, power and Public Administration. On the (im)possibility of a pro-equality change. A revision of the literature on gender change*

*Eva Alfama Guillén*

IGOP- Universidad Autónoma de Barcelona  
eva\_alfama@yahoo.com

## **Resumen**

Después de lustros de implementar iniciativas diversas de igualdad y de incorporar el principio de transversalidad de género o *gender mainstreaming* en la normativa de los países europeos, persisten grandes interrogantes acerca de su grado real de impacto en los contenidos y los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas. El objetivo de este trabajo es proporcionar herramientas teóricas y analíticas para analizar cómo el poder moldea las instituciones públicas, y con ello identificar aspectos críticos y palancas útiles para impulsar un cambio hacia una mayor igualdad de género. Para ello, se recurre a una revisión y sistematización de la literatura reciente en los campos de género y política pública y de género y organizaciones. Se argumentará que para abordar la eficacia de la estrategia de la transversalidad de género es necesario poner el foco en la dimensión de género de las instituciones, explorando sus culturas y patrones organizativos formales e informales en toda su complejidad sectorial, de nivel de gobierno y territorial; entendiéndolas como ámbitos de conflicto, contestación y cambio, y como sedimentaciones de tensiones históricas. Como conclusión se destaca que es necesario profundizar en los condicionantes y dinámicas locales que se dan en distintos contextos para definir propuestas de cambio más efectivas. Esto implica desarrollar más análisis empíricos y comparados de las diferencias entre instituciones, de cómo se dan los procesos de cambio y de las características de las resistencias a la igualdad.

*Palabras clave:* género, poder, Administraciones públicas, instituciones políticas, transversalidad, cambio.

## **Abstract**

After decades of gender policies implementation, major questions remain about its actual impact and its ability to make more inclusive the policymaking process. This article aims at providing theoretical and

analytical tools to understand this problem as a contribution to current debates on the effectiveness of the mainstreaming of gender. In particular, the article discusses how power shapes public institutions and how gender change can be promoted, on the basis of a revision and systematization of gender and policy and gender and organizations scholarship. The need to thoroughly explore the gender dimension of institutions is underlined, pointing at the analysis of organizational cultures and practices in all its sectoral, governmental and territorial variability. A further examination of the local conditions and dynamics founded in different institutional settings is needed to define more effective change strategies. This would mean to develop more empirical and comparative analysis on the differences between institutions, the characteristics of change processes and the opposition that they trigger.

*Keywords: gender, power, political institutions, Public Administration, gender mainstreaming, gender change.*

---

## PRESENTACIÓN

En las últimas décadas se han producido innegables mejoras en la posición y el estatus de las mujeres en la sociedad. A raíz de la presión de los movimientos feministas y de mujeres, la igualdad de género se ha convertido en objeto de responsabilidad pública. En consecuencia se han ido definiendo e implantando políticas públicas de igualdad, desarrollando programas específicos y creando una arquitectura institucional notable. Nos encontramos, pues, ante un panorama inédito en cuanto a la implantación de iniciativas de igualdad.

Sin embargo, la desigualdad es tozuda y, pese a los avances, se mantienen las jerarquías de género en todas las arenas institucionales públicas, con la persistencia del predominio masculino en la toma de decisiones y un más que notorio sesgo de género en las políticas públicas (Waylen, 2014). Así pues, incluso tras décadas de igualdad formal, de desarrollar acciones positivas, de impulsar la transversalidad o *mainstreaming* de género<sup>1</sup> (MG) y de posicionar la igualdad como prioridad política en normativa de alto rango, no se ha conseguido materializar este compromiso de la forma esperada. Los avances han sido lentos y parciales. Por ello, a día de hoy la cuestión de cómo dar cuenta de las persistentes dificultades para conseguir la igualdad deviene cada vez más relevante. ¿Cómo entender la enorme distancia existente entre una adopción retórica y bastante generalizada del compromiso con la igualdad y los límites encontrados en su puesta en práctica y en sus resultados?

En particular se ha planteado que el cambio de género en las Administraciones públicas quizá puede ser representado como el trabajo de Sísifo: duro, repetitivo y que no lleva a ninguna parte (Benschop y Verloo, 2006). ¿Es realmente así? ¿Plantea esta transformación un reto tal al núcleo de las dinámicas y prácticas de las Administraciones públicas que se

---

1. Inicialmente formulado como *Gender Mainstreaming*, se ha traducido como enfoque integral de género, transversalidad de género o *mainstreaming* de género. En el artículo se utilizarán mayoritariamente esta última opción. Aunque la noción de transversalidad de género es la más utilizada en el contexto español, es importante señalar que no acaba de trasladar adecuadamente el contenido original y con frecuencia induce a una cierta confusión. Se tiende a vincular únicamente a la promoción de la cooperación horizontal entre diferentes agentes y departamentos y no al replanteamiento de las prioridades y objetivos del conjunto de la agenda política integrando la perspectiva de género, que es su principal objetivo.

va tender siempre a la evaporación de sus contenidos transformadores? ¿Es el *mainstreaming* de género una estrategia útil para esta tarea? ¿Será posible, como sugieren entre otras Benschop y Verloo, ir acumulando cambios pequeños, duramente conseguidos e incrementales hasta conseguir un cambio realmente significativo? ¿O bien, como sostienen otras autoras, hay que plantearse que quizá no es esta una herramienta adecuada para conseguir desmontar efectivamente el carácter patriarcal del Estado y combatir el sesgo masculino de la lógica neoliberal? (Weiner y MacRae, 2014) we reconsider the practicability of gender mainstreaming in the European Union (EU. En la actualidad este debate está más abierto que nunca.

Este artículo pretende proporcionar herramientas teóricas y analíticas para comprender cómo se encarna el poder patriarcal en instituciones públicas concretas bloqueando la transformación hacia modelos más inclusivos. Con ello, se persigue contribuir a identificar cuáles pueden ser los aspectos críticos a investigar de cara a detectar aquellas palancas que más útiles serán para promover los cambios proigualdad; en el marco de los debates existentes sobre la eficacia de la estrategia del *mainstreaming* de género.

Para desarrollar estas ideas, se realiza una revisión de la literatura que se ha ocupado del cambio hacia una mayor igualdad en las Administraciones públicas, poniendo a dialogar fuentes que por lo general no se suelen utilizar conjuntamente. En concreto, se exploran y discuten aportaciones provenientes del análisis de género de las organizaciones y de los estudios de política pública con perspectiva feminista (tanto la literatura específica sobre políticas de igualdad y *mainstreaming* de género como los estudios comparados de género y política).

En un primer apartado se presentan brevemente algunos elementos claves que definen la perspectiva feminista del análisis institucional y se conecta este debate con la trayectoria de las políticas de igualdad y con las valoraciones críticas que sobre esta se han realizado desde la literatura feminista sobre políticas públicas. A continuación, se exponen algunas aportaciones útiles para entender cómo se produce —o no se produce— el cambio hacia unas Administraciones públicas más igualitarias en sus características, dinámicas y resultados. En el tercer apartado se examina con mayor detalle la conceptualización de las resistencias al cambio y en el cuarto la producción y reproducción del sesgo de género institucional. Se finaliza con una breve discusión donde se retoman los objetivos de este trabajo y se apuesta por una determinada agenda de investigación.

## DESENTRAÑANDO LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: SESGO DE GÉNERO, POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

El sesgo de género en la teoría política liberal ha sido señalado desde hace ya décadas. Se ha argumentado ampliamente acerca de cómo la constitución histórica del Estado de derecho hunde sus raíces en una concepción patriarcal de la sociedad basada en el establecimiento de nítidas divisiones entre lo público y lo privado, en la que este último ámbito

permanece invisibilizado y subordinado al primero. Mientras la esfera pública se constituye como el ámbito de lo político, la justicia, la autonomía y la razón; la esfera privada se naturaliza y se vincula a lo doméstico y familiar, un espacio en el que no existe la igualdad y carecen de relevancia las cuestiones de justicia (Pateman, 1988). Esta concepción del Estado y de la política ha llevado a ignorar las relaciones de poder existentes en la esfera íntima, y en consecuencia a la consolidación de la división sexual del trabajo, y a la consiguiente inclusión subordinada de las mujeres en la ciudadanía. Por lo general se ha obviado la interrelación, interdependencia y fluidez entre lo público y lo privado.

Nociones como las del “Estado patriarcal” o la política “*malestream*” (Pateman, 1989; Hernes, 1987) pretendieron poner de relieve este sesgo de género fundacional. A lo largo del tiempo, sin embargo, se ha ido haciendo patente la utilidad de ir más allá de nociones homogeneizadoras de este tipo para desarrollar una mirada más detallada y matizada que permita captar mejor las diferencias que encontramos entre diferentes contextos, instituciones y a lo largo del tiempo. Esto permitiría comprender mejor la variabilidad existente en cuanto a los impactos conseguidos y extraer lecciones significativas, profundizando en las formas por las que se produce tanto la desigualdad como el cambio (Schofield y Goodwin, 2005).

En los últimos tiempos, de hecho, se ha desarrollado un *corpus* muy relevante de literatura comparada que aporta contribuciones significativas<sup>2</sup>. Así, por ejemplo, Chappell (2010) señala cinco líneas de investigación para identificar las distintas formas que puede tomar la dimensión de género en las instituciones: 1) a nivel vertical, es decir, comparando instituciones equivalentes en diferentes niveles del mismo sistema político (el poder ejecutivo local, regional o estatal, por ejemplo); 2) a nivel horizontal, confrontando distintas instituciones en el mismo sistema político (sistema judicial, ejecutivo, partidos, etc.)<sup>3</sup>; 3) a nivel internacional, lo que permitiría realizar comparaciones tanto verticales como horizontales y explorar las posibilidades de generalización de los hallazgos; 4) a nivel transnacional, en las arenas e instituciones regionales e intergubernamentales, que tienen una lógica específica y que además inciden de forma significativa en la política doméstica; y finalmente 5) las comparaciones a lo largo del tiempo. Enfoques comparados de este tipo pueden aportar una comprensión más profunda no solo de los roles y experiencias de mujeres y hombres en instituciones políticas diversas, sino también de cómo esas instituciones diversas producen unas determinadas políticas que inciden en cómo se conforman las desigualdades de género a nivel social; a la vez que pueden arrojar luz sobre las dinámicas de cambio y continuidad.

En este sentido, los estudios sobre género y política han vuelto la mirada hacia el análisis de las instituciones, participando así en el giro neoinstitucionalista que se ha producido en las ciencias sociales desde los años ochenta. El renovado interés por la importancia

2. Ver por ejemplo Baldez *et al.* (2010) para un mapeo de la literatura reciente y los retos pendientes.

3. Este enfoque es especialmente relevante para los actores locales promotores de cambios para identificar estructuras de oportunidad políticas más favorables.

de las instituciones a la hora de dar forma a la vida política ha conducido a la aparición de una fértil literatura. Desde diferentes enfoques y escuelas y con una perspectiva compleja, esta pone el foco en las inercias y constreñimientos que plantea aquello constituido y en sus procesos de cambio y reproducción (Mackay *et al.*, 2011). Se destaca el rol clave de las instituciones en la (re)creación cotidiana del orden social, a la vez que se explora cómo este orden social más amplio establece el marco de las interacciones sociales que se dan en instituciones concretas. Así, las instituciones se conciben como la cristalización de unas determinadas relaciones de poder en permanente tensión y movimiento.

Esta literatura neoinstitucionalista parte a grandes rasgos de una definición compartida de lo que son las instituciones, concibiéndolas como aquellos rasgos relativamente duraderos de la vida social y política (reglas, normas y procedimientos) que estructuran el comportamiento y no pueden ser cambiados de forma fácil o instantánea (Mahoney y Thelen, 2010: 4). Se comparten también diversas consideraciones básicas. La primera, que las instituciones son un rasgo característico y distintivo de cada sociedad y sistema político (lo que significa que trascienden a los individuos para involucrar a grupos en algún tipo de patrones de interacción que son predecibles). La segunda, que dichas instituciones son estables en el tiempo pero a la vez cuentan con algún grado de mutabilidad. La tercera, que estas afectan a la conducta individual, habitualmente constriñiéndola, a la vez que proporcionan un sentido de valores comunes y significado a sus miembros (Peters, 1999, citado en Chappell, 2010). Los mecanismos por los que la institución incide en el comportamiento individual no son únicamente las sanciones. Con mayor frecuencia la influencia se da mediante la existencia de una lógica compartida acerca de lo que es apropiado o no hacer, que es dada por descontado por los actores y personas participantes y que orienta sus acciones (March y Olsen, 1989).

La ceguera al género de la mayor parte de la literatura institucionalista *mainstream* ha sido señalada reiteradamente, realizándose valiosas aportaciones enfocadas a corregir esta debilidad<sup>4</sup>. De la misma manera que se ha argumentado que el género es una dimensión constitutiva de los fenómenos políticos al mismo nivel que otras categorías como la clase social, la raza o el origen étnico (entre muchas otras, Baldez, 2010), también es una noción ampliamente compartida en los estudios feministas la idea de que las organizaciones son portadoras de relaciones de género. La dimensión de género se concibe como una característica nuclear de las instituciones políticas sin la cual no se puede entender de forma adecuada sus dinámicas, procesos y resultados.

Sin embargo, ¿qué significa exactamente decir que las instituciones tienen una dimensión de género? Parte de la literatura sobre género y organizaciones sugiere que el sesgo de género es debido a que quienes interactúan en el contexto institucional son individuos sexuados, mujeres y hombres. Consecuentemente, en lo cotidiano estos reproducen estereotipos, roles y dinámicas de género. Sin embargo, esta visión ha sido ampliamente criticada por parcial

---

4. Ver, por ejemplo, Mackay, Kenny y Chappell (2011) o los trabajos recogidos en Driscoll *et al.* (2009).

e insuficiente desde diferentes perspectivas<sup>5</sup>. Se sostiene, por el contrario, que en un contexto de desigualdad estructural, instituciones y organizaciones no son ni pueden ser neutras y que el género forma parte constituyente de sus rasgos definitorios. Así, más allá de que los actores individuales o colectivos que interactúan estén “generizados”, las normas institucionales tienen un efecto diferente en mujeres y hombres<sup>6</sup>, e incluso existen normas explícitas o implícitas sobre género<sup>7</sup> (Waylen, 2014; Acker, 2006).

Esta dimensión de género puede expresarse tanto nominalmente como sustantivamente (Waylen, 2014). Nominalmente, por cuanto se traduce en un marcado predominio masculino en el acceso al poder y en la capacidad para obtener recursos, privilegios y oportunidades. Sustantivamente, porque también está inscrita en la forma de funcionar de la institución u organización, por lo que incluso cuando este predominio numérico desaparece por la entrada de más mujeres, esto no lleva necesariamente a unas prácticas más inclusivas (Chappell y Waylen, 2013). En el cuarto apartado se entrará más en profundidad a examinar cómo se ha conceptualizado este sesgo de género institucional.

En cualquier caso, esta perspectiva se fundamenta en una concepción del género como un *proceso* de creación de diferenciaciones y estratificaciones sociales más que como un *atributo* de las personas (Lovenduski, 1998); enfoque que en los últimos años ha ido ganando relevancia. Al entender la dimensión de género más como verbo que como sustantivo, se abre la posibilidad de comprender en mayor medida los procesos cotidianos de recreación del privilegio y la subordinación que se dan en organizaciones e instituciones, así como el rol de estas dinámicas en el sostenimiento de un orden social más amplio. De este modo, se evita la reificación de las diferencias de género y se difumina la tendencia a identificar género exclusivamente con mujeres. El foco en lo procesal permite obtener una visión más compleja de cómo se construyen y se valoran socialmente las nociones de masculinidad y feminidad y de cómo se crean y recrean las jerarquías, generando unos determinados efectos en las vidas de mujeres y hombres al distribuir desigualmente recursos y capacidad de decisión. También ilumina la comprensión de los procesos de producción del cambio de género.

En este sentido, la relación entre género e instituciones se concibe como bidireccional: no solo las instituciones y la política tienen dimensión de género sino que pueden ser “generizadas” (Chappell, 2010). Es decir, las instituciones pueden ser objeto de iniciativas específicas de transformación para convertirlas en más equitativas e inclusivas. Es en este marco en el que se inscriben las políticas públicas de igualdad que mediante distintas estrategias pretenden impulsar este cambio.

5. Ver, por ejemplo, Calás *et al.* (2013) para una revisión de la literatura sobre género y organización de los últimos años.

6. La existencia de un ideal de trabajador que identifica el compromiso laboral con la asunción de largas jornadas laborales sería un buen ejemplo de ello. En la medida en que las mujeres se hacen cargo mayoritariamente de las responsabilidades domésticas y de cuidado esto las sitúa en una posición desigual.

7. Por ejemplo, en relación a qué tipo de trabajos, tareas y comportamientos son adecuados para hombres y para mujeres, como sería el caso de la construcción de la imagen del liderazgo alrededor de características masculinas, y de la identificación del cuidado o de las tareas organizativas y de apoyo con las femeninas.

En un primer momento se llevaron a cabo iniciativas dirigidas a garantizar la igualdad de trato y a eliminar las discriminaciones directas hacia las mujeres, que las excluían de la ciudadanía política y del acceso al ámbito público, al empleo y a la educación. Posteriormente, a partir de los años setenta-ochenta del siglo XX, se desarrollaron políticas específicas para promover la igualdad de oportunidades, remover obstáculos y compensar las desigualdades existentes, partiendo de la evidencia de que la igualdad de trato no era suficiente para conseguir igualar las posiciones sociales y el bienestar de mujeres y hombres. Este enfoque, sin embargo, se mostró también limitado. Una muestra de ello serían los insuficientes avances conseguidos en la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el sector público y privado incluso en los entornos en los que se han implantado durante décadas medidas significativas de igualdad de oportunidades y de acción positiva<sup>8</sup>. A partir de esta constatación, el foco pasó de concebir la desigualdad de género como un problema de inclusión de las mujeres a entenderlo como una característica de las estructuras sociales, políticas y económicas. No son, por lo tanto, las mujeres el sujeto principal del cambio, sino que son las propias estructuras las que deben convertirse en menos excluyentes y no generar sistemáticamente desigualdad y subordinación. Esto no implicó el abandono de las estrategias previas de igualdad de trato y de acción específica, pero sí que posicionó a las instituciones sociales y políticas y a los mecanismos de reproducción de la desigualdad como principales objetos de intervención, en una articulación compleja y cambiante entre los tres enfoques.

A nivel de política pública esto se ha traducido en la mencionada estrategia del *mainstreaming* de género. A partir del reconocimiento del sesgo de género inherente en los poderes públicos y de su responsabilidad en la corrección de esta desigualdad, se pretende transformar en profundidad los mecanismos y procesos políticos, las estructuras estatales y, por ende, los contenidos de las políticas públicas. En particular se plantea la incorporación de forma sistemática de la perspectiva de género en todos los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas. Se apuesta por una nueva forma de hacer política pública, incorporando a nuevos actores y replanteando las agendas políticas con unas prioridades más inclusivas (Lombardo, 2005; Council of Europe, 1998). En definitiva, la práctica del *mainstreaming* de género se ha definido como una teoría del cambio en las políticas y Administraciones públicas, que pretende transformar sus rutinas y prioridades mediante objetivos y herramientas concretas.

Estos ambiciosos objetivos de cambio ya se establecieron a nivel global en 1985 en la III Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Nairobi. A la vista de los escasos resultados, no obstante, en la siguiente conferencia mundial celebrada en Beijing en 1995 se optó por concretar en mayor medida el cómo: se exigieron compromisos más específicos a los gobiernos, detallando las vías para conseguir estos cambios y proponiendo mecanismos de monitoreo y evaluación de los avances (Longwe, 1997).

---

8. Como sería el caso del ámbito anglosajón, según señala Connell (2005).

Sin embargo, los numerosos trabajos que se han dedicado a evaluar empíricamente el desarrollo del *mainstreaming* de género en diferentes contextos muestran que aunque existe cierta evidencia de que esta estrategia ha generado cambios, también es verdad que de forma consistente estos cambios aparecen como localizados, desiguales y difíciles de sostener si no están constantemente monitorizados e impulsados (Weiner y MacRae, 2014).

Aunque la incorporación del principio del MG a los marcos legales internacionales y de muchos países y la proliferación de las herramientas de transversalidad<sup>9</sup> fue notablemente rápida, en la práctica no se ha conseguido cambiar de forma total los procesos de elaboración de políticas públicas, ni siquiera en los países donde más desarrollo ha tenido la estrategia (Megaert *et al.*, 2014). Nos encontramos bien con una adopción meramente retórica de este principio, bien con una implementación parcial y desigual entre distintos territorios, niveles administrativos y ámbitos sectoriales (entre otras, Braithwaite, 2005; Weiner *et al.*, 2014). También se constata una débil capacidad de consolidación. A este respecto, por ejemplo, a raíz de la crisis económica de 2008 el objetivo de la igualdad desaparece casi totalmente del debate político y de las propuestas de intervención (Bettio *et al.*, 2013; Alfama *et al.*, 2014b).

En cuanto a su contenido transformador, se ha evidenciado una tendencia a la despoliticización, sugiriendo que el foco puesto en los instrumentos de transversalidad ha desplazado e invisibilizado el proyecto político feminista de transformación subyacente (Meier y Celis, 2011; Squires 2005). La aproximación tecnocrática al MG hace más difícil tomar en consideración y retar las jerarquías de poder y las desiguales relaciones de género. Al presentar la estrategia como algo no conflictivo y consensual —en aras de conseguir “venderla” y convencer a los actores centrales en la elaboración de las políticas— se ha prestado insuficiente atención a los intereses y dinámicas de poder que se oponen al cambio. Así, se muestra la falsa imagen de que todos los actores están de acuerdo en realizar estos cambios y de que además es suficiente con adoptarlos a nivel político para que este compromiso se traslade de forma sistemática en todos los procesos políticos vinculados con la implementación (Verloo, 2005; Daly 2005).

Por otro lado, los avances conseguidos en la implantación del *mainstreaming* de género se situarían más en una lógica integracionista que transformadora. Es decir, que se han tendido a incluir parcialmente las necesidades de las mujeres y/o cuestiones de género en los paradigmas y políticas existentes en lugar de reorientar la corriente principal de las políticas públicas redefiniendo la agenda política de forma inclusiva (Jahan, 1995). En la medida que la igualdad “se añade” como objetivo pero no modifica el marco de referencia,

---

9. Ver Alonso (2015) para una revisión comparada de los instrumentos utilizados. En general, estos incluyen cuestiones como, entre otras, la formación del personal público, la incorporación de expertos/as, movimiento feminista y sociedad civil en la política pública, la concreción de compromisos de igualdad, la creación de dinámicas intersectoriales de trabajo o el análisis y corrección del sesgo de género de las políticas mediante informes de impacto de género en normativa y presupuestos.

pierde capacidad para cuestionar justamente el sesgo de género de estos marcos (Pollack y Hafner-Burton, 2000).

En definitiva, a partir del análisis teórico y empírico, numerosas autoras han discutido las limitaciones y obstáculos con los que se ha encontrado la estrategia del *mainstreaming* de género en sus ya veinte años de desarrollo. Estos análisis han centrado cada vez más el foco en los problemas que aparecen, ya no en el momento de la adopción de compromisos con la igualdad, sino en la fase de su puesta en práctica. ¿Cómo podemos dar cuenta de la evaporación del compromiso con la igualdad que se produce a lo largo de los procesos de implementación de la política pública? Desde una perspectiva clásica weberiana, de hecho, no se podría entender esta problemática dado que las burocracias se conciben como instituciones políticamente neutrales que se ocupan de llevar a la práctica de forma transparente y directa las decisiones adoptadas en el nivel político (Longwe, 1997). Al ser maquinarias completamente objetivas y racionales regidas por normas escritas, la procedencia y los deseos de sus componentes son prácticamente irrelevantes a la hora de ejecutar decisiones de carácter político.

Sin embargo, a partir del análisis empírico la literatura sobre políticas públicas ha venido señalando hace tiempo que la implementación no constituye un proceso neutro ni directo, ni una mera ejecución técnica de las decisiones que se toman en el marco político (Anderson, 2003). Las burocracias y Administraciones públicas son más bien ámbitos de conflicto y cooperación entre grupos, campos de batalla donde principios, intereses, valores, normas y objetivos opuestos se articulan y rearticulan dinámicamente de forma abierta y encubierta (Mergaert y Lombardo, 2014). Así, en los procesos de implementación se siguen (re)definiendo los objetivos y contenidos de las intervenciones públicas, de modo que no es solo el poder legislativo y los y las responsables políticas quienes elaboran las políticas públicas. Desde esta perspectiva se subraya de nuevo la relevancia de profundizar en las dinámicas internas de las Administraciones públicas.

En el campo de la igualdad de género esto se hace especialmente visible:

*“Cuando se trata de la implementación del mainstreaming de género, este conflicto institucional crea un choque paradójico; mientras los principios burocráticos demandan la implementación de esta política, los principios patriarcales demandan su evaporación. Como esta evaporación de la igualdad de género no se produce ocasionalmente sino que sigue un patrón, Longwe concluye que debe haber normas que están operando que protegen el poder y los privilegios masculinos y se oponen al cambio de género”<sup>10</sup> (Mergaert y Lombardo, 2014: 5).*

Todo ello nos sitúa de nuevo en el campo del análisis institucional de los procesos de cambio y continuidad. En particular, nos remite a la necesidad de tomar en cuenta no solo las dimensiones formales de las instituciones (las reglas del juego creadas, comunicadas y

---

10. La traducción es propia.

aplicadas mediante canales aceptados como oficiales), sino también sus aspectos informales. Esto es, los implícitos, prácticas y expectativas compartidas y con frecuencia naturalizadas por los actores implicados y sancionadas mediante el ostracismo o el rechazo), así como las interacciones entre ambos elementos (Waylen 2014, Helmke y Levitsky, 2004). Por ello, desvelar la “vida oculta de las instituciones” (Chappell y Waylen, 2013) deviene clave para entender por qué el cambio institucional previsto se llega a materializar o no.

El sesgo de género de las instituciones se concreta en unas dinámicas y procesos que operan de forma sistemática filtrando las demandas y objetivos de género fuera de la agenda y de las prioridades. La voluntad de entender por qué y cómo se da este proceso ha generado una fértil literatura en los últimos años, de la que se nutren las consideraciones presentadas en los siguientes apartados.

## EXPLORANDO LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO

Desde diferentes perspectivas se ha señalado la necesidad de analizar con mayor detenimiento la oposición a las iniciativas transformadoras de género. Por un lado, desde el campo del análisis de las organizaciones, por ejemplo, se destaca que la resistencia de los agentes y personas que detentan el poder frente a proyectos y procesos de cambio que retan sus privilegios ha sido infraanalizada. Esto se vincula al propio origen de la disciplina, vinculado con el *management* y los proyectos de cambio *top-down* al servicio de los gestores de las organizaciones. En consecuencia, el examen de las resistencias ha tendido a centrarse en lo individual y a enfocarse en aquellas que emergen en los niveles medios y bajos de las organizaciones (entre otros, Agócs, 1997; Calás, Smircich y Holvino, 2013).

Por su parte, desde el estudio de las políticas públicas con perspectiva feminista, la atención se ha enfocado prioritariamente en los agentes, las estrategias, las alianzas y las estructuras de oportunidad para la promoción de la igualdad, dejando sin explorar la complejidad del fenómeno de la resistencia al cambio. Bergqvist, Bjarnegård y Zetterberg (2013) recientemente sugerían la necesidad de volver la vista en esta dirección y plantear análisis más dinámicos que permitan poner en relación las estrategias y los procesos de “enmarcamiento” de los agentes promotores de los cambios de género con las de los agentes que se oponen, puesto que en la práctica no se pueden entender los unos sin los otros.

En cualquier caso, se plantea la importancia de dotar de agencia a las resistencias, de no verlas como algo informe, y no asumir que estas se derivan siempre de una oposición ideológica al cambio de género. Para ello habría que explorar empíricamente las razones, los argumentos, las expresiones y los contextos de oportunidad en que se generan: determinar quién se resiste a qué exactamente y de qué manera, así como identificar cuál es la dimensión de género en todo ello. De este modo se podrían afinar las estrategias de cambio.

El análisis de la oposición y las resistencias sin embargo plantea ciertos retos metodológicos y analíticos debido a que estas no necesariamente son visibles y explícitas: mientras la

promoción de la igualdad es una acción intencional y consciente, la resistencia no necesariamente lo es. El propio sesgo de género institucional puede llevar a que se esté resistiendo a la incorporación del objetivo de la igualdad sin que se elabore un discurso explícito de género, simplemente mediante la actualización de los códigos informales de unas instituciones desiguales (Mergaert y Lombardo, 2014).

En este punto vale la pena mencionar diferentes aportaciones recientes de interés. Lut Mergaert y Emanuela Lombardo, a partir de análisis empíricos de oposición a procesos de cambio concretos en el marco de la UE, proponen en distintos trabajos (2013 y 2014) una tipología de *quién* resiste y *cómo* lo hace. Distinguen entre resistencias institucionales e individuales, por un lado, e implícitas y explícitas, por el otro. Mientras la oposición explícita se manifiesta abiertamente, la implícita se verificaría observando la distancia entre los discursos y las acciones realizadas. Mientras la resistencia individual puede o no formar parte de un comportamiento colectivo, la resistencia institucional se deriva de patrones repetitivos y agregados de acción/inacción derivados de la falta de apoyo por parte de los niveles altos de la institución (p.ej., infradotando de recursos, no habilitando los procesos o la formación necesaria, no cumpliendo los compromisos, etc.). La relación entre unas y otras resistencias es, desde su punto de vista, una cuestión a explorar empíricamente.

Otra manera de categorizar las resistencias se centra en las *formas* de expresión de estas. Agócs (1997), por ejemplo, plantea una categorización interesante<sup>11</sup>. La primera forma de resistencia sería la negación de la necesidad del cambio; esto es, la negación de la existencia de un problema. Frente a la evidencia generada por los agentes promotores del cambio se niega la credibilidad de estos (alegando que tienen un interés personal en el tema, que son demasiado “ideológicos” y por lo tanto no son unos “buenos miembros” de la organización, etc.); o la validez del mensaje presentado (por sesgado, exagerado, anecdótico, poco científico, falso, irracional, etc.). La no aceptación de la evidencia es muy frecuente:

*“Los promotores del cambio deben ‘probar’ [que el cambio es necesario] una y otra vez de formas diferentes [...]. La exigencia de más estudios, más datos, datos diferentes, y estudios realizados por otros analistas es una forma común de reacción administrativa que constituye una estrategia de negación. La evidencia de la necesidad del cambio nunca es satisfactoria; nunca se presenta de la forma adecuada”*<sup>12</sup> (Agócs, 1997: 924).

De esta forma, los agentes promotores del cambio se mantienen ocupados en un rol de “convencedores crónicos”, que rápidamente puede convertirse en un rol de “quejicas

---

11. La autora desarrolla este argumento en relación a la resistencia institucional aunque por lo general se podría aplicar también a resistencias individuales. De hecho Lombardo and Mergaert (2013) establecen tipologías similares relativas a este tipo de oposición.

12. La traducción es propia.

crónicos”, con lo que pueden ser deslegitimados y marginalizados<sup>13</sup>. La necesidad de presentar los datos en un formato “duro” para que sean aceptados, por ejemplo, choca con el hecho de que en buena parte la evidencia de la discriminación y la desigualdad se produce —por lo menos en un primer momento— por métodos cualitativos dada su mayor capacidad de visibilizar dinámicas ocultas e implícitas, y también por el volumen de recursos necesario para generar datos cuantitativos a mayor escala. Este conocimiento cualitativo tiene menos posibilidad de ser reconocido como válido. No obstante, incluso los datos más *hard* se ponen en cuestión. Aquí Agócs pone de relieve la creencia individualista subyacente: en la medida que hay casos de éxito (mujeres en espacios de poder por ejemplo), la discriminación no existe y por lo tanto no hay razón para el cambio. En este sentido, se ha señalado también reiteradamente que la confianza de los agentes promotores de la igualdad en que los “hechos hablan por sí mismos” es infundada y excesiva. Cada vez más se plantea la necesidad de tomar en consideración el carácter de construcción social del conocimiento y las implicaciones que esto conlleva, descartando la noción racionalista de que la mera información conduce al cambio. La evidencia muestra que incluso en una institución basada en la ciencia como es la universidad no se acepta fácilmente el conocimiento empírico sobre desigualdad presentado por los actores promotores del cambio (Van den Brink, 2015).

La segunda forma de resistencia sería la no aceptación de la responsabilidad de ese cambio, aun aceptando que pueda existir un problema al respecto. Se argumenta que son otras instituciones o ámbitos a los que les corresponde actuar (la escuela o la familia, por ejemplo), que son las personas afectadas las que deben cambiar para solucionar el problema, que es una cuestión que se arreglará con el tiempo, o bien que es un problema que no tiene solución y, por lo tanto, no hace falta abordarlo. La tercera forma sería que, aun aceptando que hay que cambiar, no se implemente adecuadamente esta decisión asignando los recursos y mecanismos necesarios. Esta última situación, como se ha mencionado anteriormente, es muy frecuente en la implementación del *mainstreaming* de género. Finalmente, Agócs también menciona una cuarta forma que sería el desmantelamiento de iniciativas de cambio ya implementadas.

Otras caracterizaciones se centran en explorar las *razones* que subyacen a estas resistencias, que pueden ser relativas al género (por la oposición al objetivo de la igualdad, la voluntad de mantener los privilegios o por el reto que implica a la propia identidad o creencias personales), o bien no relacionadas, más bien vinculadas al rechazo del cambio en sí mismo (Lombardo y Mergaert, 2013). En relación a estas resistencias no específicas de género, también Bergqvist, Bjarnegård y Zetterberg (2013) señalan la importancia de considerar otras posibles razones que puedan tener los actores implicados, como consideraciones estratégicas, por ejemplo<sup>14</sup>.

13. Martín (1983), citado en Agócs (1997).

14. Ponen el ejemplo de una propuesta de individualización de la baja paternal en Suecia que finalmente no fue defendida por el gobierno socialdemócrata no por ser contrarios a la propuesta en sí sino por razones estratégicas electorales.

En relación a esta cuestión otras autoras han destacado la importancia de tener en cuenta que dado el carácter multidimensional de la desigualdad de género, las propuestas de cambio pueden orientarse a temáticas distintas (*issue distinctiveness*, en su propuesta) y, en consecuencia, afectar a instituciones, actores, conflictos y normas sociales diferentes (Htun y Weldon, 2010). Argumentan que distintas temáticas se relacionan con diferentes patrones de relación entre el Estado, el mercado y la iglesia u otros actores tradicionales. En particular, diferencian entre políticas de igualdad de género doctrinales<sup>15</sup> y no doctrinales, por un lado, y por el otro, entre políticas que empoderan a las mujeres como grupo (*gender-status policies*) o que abordan desigualdades de clase entre mujeres (*class-based policies*). Esta diferenciación ayudaría a entender las configuraciones de alianzas promotoras y opositoras en distintas cuestiones; esto es, por qué determinadas temáticas son más fácilmente promovidas que otras por partidos y actores de izquierda y de derecha conjuntamente, y por qué en algunos temas se movilizan actores tradicionales y religiosos y en otros no; distinciones de gran relevancia a la hora de promover cambios pro igualdad.

## ENTENDIENDO LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL SESGO DE GÉNERO INSTITUCIONAL

### *El género en las culturas y las prácticas administrativas*

Si bien la identificación y profundización en la oposición al cambio es una tarea fundamental, no es menos importante el examen en profundidad de a qué se debe esta oposición, cómo se produce y cómo se transforma. En este punto es relevante poder captar cuáles son los aspectos concretos que están detrás de los procesos de evaporación de la igualdad: ¿tiene esta que ver con la cultura organizativa?, ¿con las formas de organizar el trabajo y la gestión pública?, ¿con las rutinas administrativas?, ¿con la baja presencia de mujeres en los ámbitos de decisión?

Distintos trabajos han explorado el papel de estos elementos. Por ejemplo, el sesgo de género existente en la lógica burocrática clásica ha sido señalada por diversas autoras (entre otras, Chappell, 2006). Como es sabido, la *cultura de la neutralidad burocrática* apuesta por la no implicación en actividades políticas de los y las servidoras públicas y la no expresión de opiniones personales respecto a las actuaciones administrativas y de gobierno. Estas autoras, no obstante, sostienen que esta visión contiene un claro — aunque no reconocido— subtexto de género. Con la idea de neutralidad se sugiere que el personal público puede y debe obviar sus convicciones y recurrir a normas universales para evaluar las situaciones. No obstante, este énfasis en la racionalidad abstracta, la objetividad

---

15. Entendiendo como doctrinales, según estas autoras, las que retan la doctrina religiosa o las tradiciones culturales codificadas. El caso de la reproducción en general —y el derecho al aborto en particular— o de la legislación sobre la familia serían buenos ejemplos de ello en el contexto occidental.

desapasionada y la posibilidad de desligarse de las cuestiones particulares refleja en la práctica un énfasis en los rasgos tradicionalmente considerados como masculinos (Stivers, 1993). Por el contrario, la emoción, la sensibilidad y la pasión, asociadas con lo femenino, son consideradas como fuera de lugar en la dinámica administrativa y se perciben como sesgadas. Esto dificulta en gran medida las intervenciones en pro de la igualdad, que con frecuencia son vistas como políticas, demasiado ideológicas, emocionales y vinculadas a intereses parciales, lo que contribuye al proceso de evaporación. De hecho, Chappell (2006) plantea que una mayor o menor tradición de adhesión a esta noción de la burocracia como neutral en distintos países puede explicar algunas diferencias en las estrategias de presión de los movimientos feministas y en su capacidad de incidencia en las Administraciones públicas<sup>16</sup>.

Las prácticas y rutinas administrativas respecto a *cómo se implementan las políticas públicas* han sido también señaladas como un factor clave (McGauran, 2009). Así, cuestiones como la segmentación entre temas y responsabilidades, la rigidez en la implementación, la falta de coordinación y de trabajo en red, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo, el poco peso de la participación ciudadana, y la debilidad de la dimensión analítica acerca de qué se hace, por qué y con qué resultados, hacen difícil implantar con éxito procesos de cambio proigualdad —y de hecho también dificultan cambios estratégicos de otro tipo—. Todos estos aspectos son características de los *policy style* o estilos de implementación de política pública que no necesariamente tienen que ver con el género, pero que inciden directamente en la capacidad para generar cambios en las dinámicas institucionales establecidas. Es por ello que McGauran (2009) plantea la relevancia de generar alianzas entre todos los actores que promueven un estilo más participativo, intersectorial, enfocado a las personas beneficiarias, etc., así como la necesidad de atender a las diferencias existentes en los *policy styles* de distintos campos de política pública. En aquellos sectores enfocados a la provisión de “cosas” (infraestructuras, por ejemplo), donde se pierden más de vista a los destinatarios finales de las intervenciones, es donde suele ser más complicado incidir:

*“En la medida que el mainstreaming de género pretende incorporar las cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de elaboración de políticas públicas, pareciera que primero es necesario que las personas estén presentes en esta elaboración de políticas. Cuando no lo están es difícil, por ejemplo, tener un indicador desagregado por sexo si los principales indicadores recopilados por la política no incluyen indicadores referentes a personas”*<sup>17</sup> (McGauran, 2009: 226).

16. En particular, esta autora argumenta que la tradición de representación de intereses colectivos en la elaboración de políticas públicas de Australia (mediante la inclusión de los sindicatos en los procesos de decisión por ejemplo) ha facilitado una entrada de actores feministas en los espacios de decisión que en otros contextos como el Reino Unido o Canadá ha sido más difícil, lo que ha llevado a estos a desarrollar estrategias judiciales para conseguir objetivos similares.

17. La traducción es propia.

En una línea similar, desde diferentes puntos de vista se han examinado los *enfoques y prácticas de gestión pública* predominantes (notablemente la Nueva Gestión Pública y la elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia) para valorar sus efectos en términos de igualdad. Miller (2009), por ejemplo, ha evidenciado el vínculo existente entre las formas de masculinidad hegemónicas y el impulso del “*managerialism*” en el sector público, que tiene como consecuencia la obstaculización de la progresión laboral de las empleadas públicas. Otras autoras han mostrado cómo estas concepciones de la gestión han tendido a promover la despolitización y la tecnocratización de las iniciativas de igualdad, al centrarse en la aplicación de criterios de eficiencia mediante técnicas de auditoría y monitoreo que han extendido la lógica economicista a los campos de la ley, el desarrollo social y los derechos (Liebowitz y Zwingel, 2014). Al identificar la evidencia científica exclusivamente con la medición numérica de los fenómenos sociales, el resultado es que se construye una noción estrecha de la desigualdad con poca capacidad de transformación estructural. Con ello se orienta de forma reduccionista la intervención pública hacia unos determinados indicadores, los disponibles, dejando de lado otras dimensiones que aunque relevantes son más fluidas o difíciles de medir, y encasillando el tipo de políticas a desarrollar. Se sugiere, por ejemplo, que una de las razones del escaso éxito de las medidas de cambio organizativo es que se enfocan en los aspectos más cuantificables (la exclusión de las mujeres en los niveles superiores o la brecha salarial) sin abordar los procesos organizativos de producción de la desigualdad subyacentes que se generan en la interacción cotidiana (Acker, 2009; Connell, 2005).

En este punto encontramos un debate abierto acerca de hasta qué punto esta lógica tecnocrática de la auditoría y el monitoreo ha sido —o podría ser— un aliado de los agentes promotores de la igualdad en las Administraciones públicas. La medición numérica, por ejemplo, puede cumplir un papel muy relevante en la visibilización de las desigualdades y en seguimiento de los compromisos gubernamentales (Alfama *et al.*, 2014b), mientras que la monitorización no necesariamente debe estar vinculada a criterios de eficiencia. Desde los organismos de igualdad y el feminismo de Estado efectivamente se ha intentado capitalizar esta dinámica para desestabilizar las jerarquías de género consolidadas, implementar el *mainstreaming* de género y evaluar el cambio institucional pro igualdad<sup>18</sup>. Los rendimientos de esta estrategia han sido, sin embargo, cuanto menos ambivalentes. Aunque ha facilitado innegables avances, con frecuencia también ha desplazando otros mecanismos de carácter más participativo que dan más pie a una discusión política y sustantiva sobre prioridades y objetivos públicos (Meier y Celis, 2011; Verloo, 2005). En la misma línea, también las formas de gobernanza multinivel y mediante partenariados público-privados características de estos enfoques han contribuido a este proceso (Bacchi y Eveline 2003; Kantola y Squires,

---

18. Por ejemplo introduciendo mecanismos de seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos por parte de distintos agentes, incorporando sistemáticamente criterios de igualdad en los procesos de elaboración de políticas, reforzando los sistemas de evaluación del mérito para eliminar discriminaciones (y revisando los sesgos de género existentes), haciendo más formales y transparentes los procesos y los criterios de toma de decisiones, etcétera.

2102). Parte del movimiento de mujeres (especialmente el feminismo académico y las entidades más formalizadas) se ha incorporado a un fluido diálogo y colaboración con el Estado que se ha nutrido más de una legitimación técnica y científica —en tanto que expertas— que de una legitimación política —en tanto que representantes de una voz colectiva significativa—. Como consecuencia, se dificulta la inclusión de las voces más críticas y radicales y la apertura de debates más amplios. En términos generales, sería razonable evitar una visión unívoca del asunto. Marx Ferree y Zippel (2015), en su reciente análisis de las políticas de igualdad en el campo universitario, sostienen que la adopción de reformas de género mediante herramientas neoliberales y tecnocráticas no necesariamente supone una cooptación de las preocupaciones feministas, aunque tampoco permite afrontar todos los objetivos del cambio de género. Por ello, plantean la necesidad de examinar las formas específicas en que se utilizan estos instrumentos en distintos contextos, para identificar tanto sus límites como las nuevas oportunidades que abren.

### *Órdenes y regímenes de género institucionales*

En cualquier caso, uno de los retos clave es cómo captar y dar cuenta de forma compleja de la manera en que todos los aspectos anteriormente mencionados se articulan en una determinada institución, generando un orden de género específico que ofrece unas oportunidades de acción concretas y produce unos determinados resultados en cuanto a desigualdad.

Para construir una visión más sistemática e integrada de todo ello, tanto desde el campo del análisis de las organizaciones como desde el de las políticas públicas se ha recurrido a la noción de regímenes de género. Este concepto permite desmenuzar analíticamente los distintos componentes de la infraestructura de género de un determinado sistema institucional y de este modo generar tipologías o modelos útiles para comprender los fenómenos políticos de forma comparada, así como para captar la complejidad de los patrones de interacción.

Para el propósito que nos ocupa son especialmente interesantes los modelos analíticos que se centran en explorar el orden de género existente a nivel mesosocial, abriendo la puerta a caracterizar contextos institucionales concretos y a identificar los procesos en los que se produce, reproduce y se transforma la desigualdad mediante las microprácticas diarias y cotidianas de las personas<sup>19</sup>. Connell (2002: 6), por ejemplo, define el concepto de régimen de género como “el patrón de las relaciones de género en una institución

19. Desde un enfoque más macrosocial, cabe también mencionar el recurso al concepto de regímenes de género en los debates sobre el Estado de bienestar, como crítica a la influyente tipología de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, en la que no se tomaba en cuenta la división productivo / reproductivo ni por lo tanto el papel de la familia y del trabajo no remunerado doméstico y de cuidado en la reproducción social. Otras autoras han ido más allá poniendo en relación los distintos regímenes de género existentes a nivel europeo con el desigual desempeño en la promoción de la igualdad (Liebert, 2002; Walby, 2004).

determinada, y especialmente cuando se da una continuidad en estos patrones, que provee el contexto estructural a relaciones específicas y a las prácticas individuales”<sup>20</sup>. Aunque un régimen local es probable que comparta muchas características con el orden de género existente en la sociedad —esto es, un marco de dominación y predominio masculino—, también es posible que se desvíe de este en modos específicos, o bien incluso que vaya en un sentido contrario. En este sentido, el sector público tradicionalmente cuenta con una mayor proporción de mujeres en espacios de decisión que el privado (Connell, 2005)

Esta autora propone un modelo analítico muy interesante que recoge el carácter relacional, multidimensional, complejo y procesal de la noción de género que ha sido desarrollada por la literatura en los últimos treinta años. Desde la premisa de que dimensiones como los recursos, la autoridad, la violencia, los discursos e ideologías, o la sexualidad y emociones son centrales en la constitución de las relaciones de género, se integran todas estas cuestiones en la caracterización de un determinado régimen de género local. De este modo, propone cuatro factores de análisis: la división sexual del trabajo, el ejercicio del poder y la autoridad, las relaciones humanas y emocionales, y el simbolismo y representación del género (esto es, creencias, actitudes y representaciones predominantes acerca de las diferencias de género). Así, el análisis de en qué grado estos elementos se estructuran o no en función del género y con qué tipo de combinaciones es lo que permitiría identificar los distintos regímenes.

En este sentido, una mirada unidimensional (por ejemplo, solo centrada en la división del trabajo) no permitiría captar las formas en las que se ejerce la autoridad, se moviliza el apoyo y se distribuyen los recursos, lo que resulta clave para captar los arreglos locales relativos a la igualdad (Connell, 2005). La inclusión de cuestiones como las representaciones respecto al género o los procesos organizativos, por otro lado, permitiría sistematizar aspectos clave mencionados anteriormente como la cultura de la neutralidad burocrática o los sesgos en las formas de gestión. Este tipo de análisis, según la misma autora, también facilita abordar el reto de desvelar unas dinámicas de género que habitualmente son implícitas y no directamente visibles, y que deben ser rastreadas desde una aproximación más compleja y con frecuencia cualitativa.

En base a esta propuesta de regímenes de género, Schofield y Goodwin (2005) van un paso más allá y aplican este modelo analítico al proceso organizacional de elaboración de políticas públicas, estableciendo así un vínculo entre las contribuciones de las teorías sobre género y organización y la literatura sobre política pública con perspectiva de género. Al analizar cómo la existencia de un determinado régimen de género en una administración o agencia pública concreta produce unas políticas más o menos desiguales, realizan una contribución muy valiosa a la discusión acerca de cómo promover el cambio institucional

---

20. La traducción en propia. Acker (2006) por su parte, amplía la perspectiva y habla de regímenes de desigualdad para analizar de forma interseccional cómo la clase social, el género y la raza/origen étnico se producen en procesos institucionales e interrelacionados de organización del trabajo y de exclusión/ inclusión.

por la igualdad<sup>21</sup>. En su trabajo, pese a que en todos los casos la elaboración de políticas públicas continúa estando dominada por hombres en los niveles más altos, pudieron identificar tres regímenes de género distintos: un régimen en el que se da una hegemonía masculina, un régimen donde conviven la presencia feminista y una contrarreacción masculina, y un régimen del *mainstreaming* de género feminista.

En este sentido, su análisis empírico confirma la notable variabilidad que se puede dar en regímenes de género en un mismo territorio y sistema político. A su vez, sugiere que los factores determinantes en la constitución de un determinado régimen no son necesariamente sectoriales o relativos al tipo de organización sino que pueden ser más locales o sutiles. Aunque los diferentes ámbitos sectoriales suelen tener unas imágenes y percepciones, culturas profesionales y equilibrios de género de muy diverso tipo<sup>22</sup>, estas autoras destacan que lo más relevante es la combinación específica que se da entre los cuatro factores señalados por Connell, de manera que con el cambio en uno solo no es suficiente. Por ello, la distinción entre dimensiones es una herramienta conceptual clave y el análisis de cómo se entretajan permite la identificación de las líneas de intervención más relevantes. Es interesante señalar que sus resultados se corresponden con los principales elementos destacados por la literatura del *mainstreaming* de género como claves en la consecución de cambios sustantivos (esto es, la importancia de la participación social, la presencia equilibrada de mujeres en la toma de decisiones, la existencia de un concepto transformador de igualdad, etc.) (Lombardo, 2005). La acumulación de análisis empíricos de este tipo sería muy útil para la tarea que nos ocupa.

### *Cambios y continuidades*

La interacción entre la agencia de los actores para promover u oponerse a la igualdad y las dinámicas institucionales más estructurales es fundamental para entender cómo se da el cambio. La propia exploración del cambio en sí mismo es, pues, una tarea importante. No obstante desde la perspectiva institucionalista la continuidad y la estabilidad ha sido analizada en mayor medida que el cambio, y cuando este se ha abordado, se han tendido a examinar los cambios exógenos (Waylen, 2014). Ha sido recientemente cuando se ha prestado mayor atención a los procesos de cambio endógeno y gradual, que sería el marco en el que se situarían la mayor parte de las iniciativas de promoción de la igualdad que se han desarrollado.

Para entender este tipo de cambio se debe poner el foco necesariamente en las luchas de poder que se dan en las instituciones por la distribución de los recursos y por

21. Estas autoras analizaron ocho políticas o programas (la mitad explícitamente relacionados con cuestiones de género y la mitad de tipo generalista) promovidos por cuatro agencias y/o servicios públicos distintos con diferentes características y en ámbitos sectoriales diversos.

22. Por ejemplo, los estereotipos y expectativas involucradas en las políticas relacionadas de cuidado no son los mismos que en otras con un mayor componente tecnológico.

la definición de las normas. La cuestión de cómo y por qué los actores obedecen o no las reglas deviene una pregunta clave (Mahoney y Thelen, 2010), así como la consiguiente identificación y análisis de los espacios existentes entre las normas formales y cómo estas son interpretadas y aplicadas por diferentes actores (Waylen, 2014).

En este punto resulta clave la distinción entre las dimensiones formales e informales de las instituciones. Waylen (2014), sintetizando la emergente literatura acerca de cómo se relacionan ambos aspectos, apunta a que inicialmente las instituciones o normas informales se concebían más bien de forma negativa y como rémoras del pasado, legados históricos del tradicionalismo y del clientelismo, con el efecto básicamente de sostener el *statu quo* y/o socavar y subvertir las instituciones formales (en el caso que nos ocupa, los compromisos formales con la igualdad). No obstante, en los últimos años se ha generado una mirada más compleja que desde el análisis empírico se interesa en identificar las distintas funciones que pueden jugar. En particular, se sugiere que las instituciones informales pueden cumplir diferentes funciones: complementar las normas formales (llenar vacíos cuando las normas formales son vagas), reforzarlas, sustituirlas (cuando son estas las que han perdido poder e influencia) o competir con ellas, dependiendo del contexto y de las características de las normas. En consecuencia su efecto en términos de la igualdad de género es más incierto, ya que pueden tanto socavar como ayudar a las propuestas de cambio. Por ejemplo, la existencia de cambios sociales amplios pueden hacer que unas normas formales preexistentes por fin se implementen de forma efectiva (como una normativa contra los abusos sexuales) o, por el contrario, se haga la vista gorda a la aplicación de normas restrictivas, llevando a unas prácticas más igualitarias (como sería el caso de parte de la Iglesia católica de base aceptando informalmente la contracepción).

Esta diferenciación entre lo informal y lo formal toma pleno sentido en relación con la tipología de cambio institucional que proponen Mahoney y Thelen (2010). Su propósito es captar los diferentes equilibrios de poder entre actores implicados y las relaciones entre diversas normas en competición para entender de forma dinámica procesos de transformación específicos. Distinguen entre cuatro tipos de cambios. El primero sería el *desplazamiento*, en el que se crean nuevas instituciones que reemplazan las existentes (lo que suele estar vinculado con cambios rápidos y exógenos) o que compiten directamente con ellas (cuando los cambios son más graduales). Normalmente estas nuevas instituciones o normas son promovidas por actores que en el sistema antiguo “perdían”, y en un contexto en el que los defensores del *statu quo* cuentan con poca capacidad para vetar los cambios. En segundo lugar, encontramos la *estratificación o cambio en capas (layering)*, donde se establecen nuevas normas paralelas o por encima de las anteriores sin que estas últimas dejen de funcionar. Aparece cuando sus promotores tienen cierto poder pero no el suficiente para desplazar lo existente, los defensores del *statu quo* tienen capacidad de veto, o las normas existentes son poco discrecionales y por lo tanto no dan pie a que se alteren por la vía de la práctica. Esto genera procesos de cambio endógeno y gradual. El tercer tipo de cambio sería la *deriva (drift)*, donde se mantienen las normas formales pero cambios en el contexto hacen que tomen un nuevo significado y por lo tanto tengan un impacto diferente.

Finalmente, la *conversión* se da cuando los promotores del cambio no tienen suficiente poder para cambiar las instituciones pero explotan activamente las ambigüedades y debilidades inherentes para conseguir que las instituciones se comporten de manera diferente, lo que lleva también a un cambio gradual y endógeno.

A partir de esta tipología, Waylen (2014) sistematiza y discute las posibilidades de los distintos tipos en relación a la promoción de la igualdad de género. Plantea que el desplazamiento es poco probable en tanto que requiere ausencia de oposición a la vez que una significativa fuerza de sus promotores, lo que en un orden de género desigual como el actual no se suele dar. Sin embargo, sí que se han analizado determinados casos de creación de nuevas instituciones en contextos específicos que se podrían valorar desde este prisma, en la medida que se hizo un esfuerzo explícito para incorporar en estas la cuestión de la igualdad de género<sup>23</sup>. El análisis empírico de estas experiencias apunta, no obstante, a que incluso en los casos que se podrían considerar de desplazamiento, persisten mecanismos que subvierten y distorsionan las nuevas normas de carácter más igualitario, debido al legado de las anteriores instituciones formales e informales y a la necesidad de completar ambigüedades o inconcreciones que puedan persistir en el diseño institucional. Por el contrario, plantea que la conversión y el cambio en capas son las dinámicas con un mayor potencial para promover la igualdad teniendo en cuenta el equilibrio de poder actual. De hecho, afirma que esta segunda ha sido la estrategia más utilizada, entendiendo que la creación de los organismos de igualdad, la implementación del *gender mainstreaming* y la inclusión de cuotas electorales podrían considerarse dentro de esta lógica. Un ejemplo de la potencia de la utilización de este tipo de herramientas conceptuales lo encontramos en el trabajo de Minto y Mergaert (2015) sobre el rol de la evaluación en la transversalización de género en la política de investigación de la UE.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha argumentado a lo largo del artículo, la cuestión de hasta qué punto las estrategias de cambio de género en las Administraciones públicas desarrolladas hasta el momento son o pueden ser exitosas ha generado un notable debate académico en los últimos años. En este trabajo se han explorado diversas aportaciones teóricas y empíricas que pueden proporcionar pistas y líneas de investigación al respecto.

Planteo que para afrontar esta tarea en primer lugar es necesario evitar las interpretaciones excesivamente unívocas sobre este tema y examinar en profundidad las características de las instituciones políticas y los procesos por los que estas cambian en sus objetivos, dinámicas y valores. Esto supone tomar el nivel institucional como ámbito privilegiado de análisis, profundizando en el conocimiento de las diferentes organizaciones públicas con su

---

23. En particular, se mencionan los ejemplos del Tribunal Penal Internacional, el Parlamento escocés o la creación de constituciones en situaciones de posconflicto, como la Sudáfrica posterior al apartheid.

distintiva composición en cuanto a personal, culturas organizativas y profesionales, formas de organizar el trabajo y la gestión, y rutinas administrativas.

Para ello, sería útil desarrollar un mayor diálogo entre la literatura especializada en políticas públicas y la más centrada en cuestiones organizacionales. La primera ha aportado elementos muy relevantes respecto a cuáles son los factores implicados en la promoción de la igualdad, y ha discutido ampliamente sobre las dinámicas de cooptación, despolitización y tecnocratización implicadas. En el campo organizacional se han desarrollado sofisticados análisis y generado valiosas evidencias acerca de cómo se encarna la dimensión de género en las normas formales e informales institucionales y en las prácticas e interacciones cotidianas en diferentes contextos. Conjuntamente, estos trabajos dan pie a examinar el tipo de relación que se da entre las micropolíticas cotidianas, las características de las organizaciones públicas y los resultados de su actividad (esto es, las políticas y los servicios públicos). La perspectiva organizacional, pues, aporta nueva luz sobre las dinámicas de la implementación de políticas públicas en general y de las políticas e iniciativas de igualdad en particular; tema central en la indagación actual sobre género y política.

Desde mi punto de vista, para esta empresa es clave explorar los sesgos institucionales desde un enfoque complejo, relacional y multidimensional, abordando los distintos componentes que inciden en la creación de un orden de género: la presencia y protagonismo de mujeres y hombres, los roles que se les asignan, la distribución del poder, la autoridad y los recursos, los aspectos emocionales y relacionales, y los simbolismos y representaciones de género, por mencionar los más relevantes. El análisis de las culturas y prácticas organizativas a la luz de estas variables puede ser muy rico (ya sea a partir del modelo analítico de los regímenes de género o mediante modelos menos estructurados). Esto facilitaría la generación de conocimiento muy necesario acerca de cómo se sostiene la desigualdad cotidianamente en lo material, lo simbólico y en las prácticas, y, por ende, puede ser útil para explorar ámbitos inéditos de intervención para la igualdad.

Asimismo, sostengo que estos análisis deben ser capaces de atender a consideraciones locales; esto es, identificar las maneras particulares por las que en contextos específicos las desigualdades de género se encarnan en la implementación de políticas públicas en organizaciones concretas. La identificación de las diferencias entre diferentes contextos es una tarea muy necesaria —ya sean estos ámbitos sectoriales, niveles de gobierno, tipos de instituciones políticas y de organizaciones, etc.—. Esta tarea puede contribuir a identificar en qué condiciones específicas las normas de género pueden ser subvertidas y qué tipo de instituciones o contextos pueden ser más abiertos al cambio.

En esta misma línea, es importante avanzar hacia una fenomenología del cambio de género y de las resistencias a este, analizando de forma dinámica las herramientas e iniciativas utilizadas para impulsar la igualdad y las reacciones que han generado. De hecho, la visión de las instituciones como entidades complejas, dinámicas y no monolíticas, en las que se negocian los significados, las normas y las prácticas, da pie a explorar en esta dirección. Las resistencias son parte integral de los procesos de transformación y la reflexión sobre estas puede iluminar y mejorar en gran medida la efectividad

de las estrategias de igualdad. A su vez, este enfoque puede facilitar la incorporación del factor tiempo en el análisis, imprescindible para poder realizar una adecuada valoración de la estrategia del *mainstreaming* de género. La monitorización de las variaciones a lo largo del tiempo debe ser un objetivo clave para poder identificar los cambios incrementales que se producen y así poder evaluar los avances desde una perspectiva situada y contextual.

En definitiva, sería necesario acumular más análisis empíricos que examinen procesos de cambio de características diversas y de este modo permitan acumular evidencias, establecer comparaciones más amplias y entender mejor la complejidad de los patrones de género. Así se podrán afinar las intervenciones dirigidas a promover la igualdad.

### Referencias

- Acker, Joan. 2006. "Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations", *Gender and Society*, 20 (4): 441-464.
- Agócs, Carol. 1997. "Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression", *Journal of Business Ethics*, 16 (9): 917-931.
- Alfama, Eva, Marta Cruells y María de la Fuente. 2014a. "Medir la igualdad de género. Debates y reflexiones a partir de una propuesta de sistema de indicadores clave", *Athena Digital*, 14 (4): 209-235.
- Alfama, Eva, Marta Cruells y María de la Fuente. 2014b. "¿Qué ha cambiado con esta crisis? La transversalidad de género en la encrucijada", *Revista Investigaciones Feministas*, 5: 69-95.
- Alonso, Alba. 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Anderson, James. 2003. *Public Policy-Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Bacchi, Carol y Joan Eveline. 2003. "Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship", *Policy and Society*, 22 (2): 98-118.
- Baldez, Lisa. 2010. "The Gender Lacuna in Comparative Politics", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 199-206.
- Baldez, Lisa, Karen Beckwith, Teri L. Caraway, Louise Chappell, Mala Htun, Miki Caul Kittilson, Leslie A. Schwindt-Bayer, Aili Mari Tripp, Georgina Waylen, y S. Laurel Weldon. 2010 "Symposium: A Comparative Politics of Gender", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 159-278.
- Benschop, Yvonne y Mieke Verloo. 2006. "'Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?", *Journal of Gender Studies*, 15 (1):19-23.
- Bergqvist, Christina, Elin Bjarnegård y Pär Zetterberg. 2013. "Analysing Failure, Understanding Success: A Research Strategy for Explaining Gender Equality Policy Adoption", *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21: 280-295.

- Bettio, Francesca *et al.*, 2012. *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies. Synthesis Report*. European Commission, Directorate General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Braithwaite, Mary. 2005. *Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. Report EQUAPOL (2002-2005)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Calás, Marta B., Linda Smircich y Evangelina Holvino. 2013. "Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times... Changing Theories?", en Savita Kumra, Ruth Simpson y Ronald J. Burke (eds.), *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*. London: Oxford University Press.
- Chappell, Louise. 2006. "Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness'", *Politics & Gender*, 2: 221-263.
- Chappell, Louise. 2010. "Comparative Gender and Institutions : Directions for Research", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 183-189.
- Chappell, Louise y Georgina Waylen. 2013. "Gender and the Hidden Life of Institutions", *Public Administration*, 91 (3): 599-615.
- Connell, Raewyn. 2002. *Gender*. Cambridge: Polity Press. Malden, Blackwell Publishers.
- Connell, Raewyn. 2005. "Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers", *Policy and Society*, 24 (4): 5-24.
- Council of Europe. 1998. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. EG-S-MS. Strasbourg: Council of Europe.
- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 433-450.
- Driscoll, Amanda, Meryl Kenny, Mona Lena Krook, Teresa Kulawik, Fiona Mackay, Surya Monro y Georgina Waylen. 2009. "Critical Perspectives on Gender and Politics; Institutionalism", *Politics & Gender*, 5 (2): 237-280.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740.
- Hernes, Helga. 1987. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Htun, Mala y S. Laurel Weldon. 2010. "When Do Governments Promote Women' S Rights ? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 207-216.
- Kantola, Johanna y Judith Squires. 2010. "From State Feminism to Market Feminism?", *International Political Science Review*, 33 (4): 382-400.
- Liebert, Ulrike. 2002. "Europeanising Gender Mainstreaming: Constraints and Opportunities in the Multilevel Euro-Polity", *Feminist Legal Studies*, 10 (3): 241-256.
- Liebowitz, Debra J. y Susanne Zwingel. 2014. "Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement Obsession", *International Studies Review*, 16 (3): 362-389.

- Lombardo, Emanuela. 2005. "Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the European constitution-making process", *Social Politics*, 12 (3): 412-432.
- Lombardo, Emanuela y Lut Mergaert. 2013. "Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation", *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4): 296-311.
- Longwe, Sara Hlupekile 1997. "The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot", *Development in practice*, 7 (February 2015): 148-156.
- Lovenduski, Joni. 1998. "Gendering Research in Political Science", *Annual Review of Political Science*, 1: 333-356.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny y Louise Chappell. 2011. "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?", *International Political Science Review*, 31 (5): 573-588.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx Ferree, Myra y Zippel, Kathrin. 2015. "Gender Equality in the Age of Academic Capitalism: Discursive intersections and university restructuring", en *European Conference on Politics and Gender*. Uppsala University: Standing group of politics and gender ECPR.
- McGauran, Anne-Marie. 2009. "Gender Mainstreaming and the Public Policy Implementation Process: Round Pegs in Square Holes?", *Policy & Politics*, 37 (2): 215-233.
- Meier, Petra y Karen Celis. 2011. "Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18 (4): 469-489.
- Mergaert, Lut, y Emanuela Lombardo. 2014. "Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy", *European Integration Online Papers (EIoP)*, 18: 1-21.
- Miller, Karen. 2009. "Gendered Nature of Managerialism? Case of the National Health Service", *International Journal of Public Sector Management*, 22: 104-113.
- Minto, Rachel y Lut Mergaert. 2015. "The Role of Evaluation in Mainstreaming Gender: Room for Improvement in EU Research Policy?", en "*Equal Is Not Enough*" Conference, Antwerp.
- Pateman, Carol. 1988. *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Pollack, Mark A. y Emilie Hafner-Burton. 2000. "Mainstreaming Gender in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 7 (3): 432-456.
- Schofield, Toni y Susan Goodwin. 2005. "Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality", *Policy and Society*, 24: 25-44.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", *Social Politics*, 12 (3): 366-388.
- Van den Brink, Marieke. 2015. "'We are just stubborn academic leaders': The reception of feminist research in the academic organization", en "*Equal Is Not Enough*" Conference, Antwerp.

- Verloo, Mieke. 2005. "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality", *Social Politics*, 12 (3): 344-365.
- Walby, Sylvia. 2004. "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime", *Social Politics*, 11 (1): 4-29.
- Waylen, Georgina. 2014. "Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality", *Political Research Quarterly*, 67 (1): 212-223.
- Weiner, Elaine y Heather MacRae. 2014. "The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy: Introduction", *European Integration online Papers (EIoP)*, 18: 1-20.

Presentado para evaluación: 20 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

EVA ALFAMA GUILLÉN, Universidad Autónoma de Barcelona  
eva\_alfama@yahoo.com

Eva Alfama es politóloga y especialista en análisis y evaluación de políticas públicas. Ha investigado en particular sobre las políticas de igualdad de género y violencia de género, así como sobre políticas sanitarias, de inserción sociolaboral y de envejecimiento activo, entre otras, y sobre la participación política y los movimientos sociales. Es miembro del grupo de investigación AGAPP (Anàlisi, Gestió i Avaluació de Polítiques Públiques) del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y de los grupos de trabajo permanentes sobre género y política de la Asociación Española de Ciencia Política y del European Consortium for Political Research.

---

# La cooperación Sur-Sur como elemento de acción exterior: la experiencia cubana<sup>1</sup>

## *South-South cooperation as a driver of foreign action: the cuban experience*

*Juan Diego Ruiz Cumplido*

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
jdiego.ruiz@aecid.es

### **Resumen**

La cooperación Sur-Sur (CSS) cuenta con más de setenta años de trayectoria, aunque no siempre se le ha dado la debida atención. Si bien existe una densa retórica justificativa sobre la cooperación CSS que trata de distanciarla de la cooperación tradicional Norte-Sur (CNS), insistiendo en su carácter más horizontal y desinteresado, el presente trabajo trata de argumentar el papel que la CSS tiene como instrumento de política exterior de los países. Para justificar esta visión, se apela al estudio de la cooperación promovida por Cuba, un importante actor de la CSS. Dada las deficiencias en los sistemas de registro de la cooperación cubana, una de las aportaciones del artículo radica en ofrecer información sistematizada sobre este aspecto, para fundamentar la hipótesis sugerida.

*Palabras clave: cooperación Sur-Sur, desarrollo, internacionalismo, horizontalidad, Cuba.*

### **Abstract**

South-South cooperation (SSC) has over seventy years of experience, although a due attention has not always been focused on it. Although there is a dense rhetoric trying to keep SSC away of the traditional North-South cooperation (NSC), emphasizing its more horizontal and its untied character, this paper tries to argue the role that the SSC has as an instrument of foreign policy of countries. To support this point, a review is made of the broad SSC promoted by Cuba, a key driver in this context. Given the shortcomings in the systems of information of Cuban cooperation, one of the contributions of this paper is to provide systematic information on this subject, to support the suggested hypothesis.

*Keywords: South-South cooperation, development, internationalism, horizontal relationships, Cuba.*

---

---

1. El presente trabajo se enmarca en la tesis doctoral que el autor se encuentra realizando sobre eficacia de la ayuda dentro del Programa de Doctorado "Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible", de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España.

## INTRODUCCIÓN

La cooperación Sur-Sur (CSS) es una modalidad de relación entre los países en desarrollo que cuenta con varias décadas de trayectoria, aunque con un dispar recorrido según los ámbitos geográficos y temáticos que se aborden. No obstante, es a partir de los años noventa del siglo XX cuando esta modalidad adquiere una creciente relevancia y visibilidad en el escenario internacional. La CSS se ha venido desarrollando de manera simultánea, pero con escasos vínculos, respecto a las iniciativas de cooperación tradicional Norte-Sur (CNS), lo cual ha limitado el intercambio de experiencias entre ambas modalidades e, incluso, ha generado recelos y mutuas críticas entre ellas.

Aunque existe una densa retórica justificativa de la CSS que trata de distanciarla de la CNS, insistiendo en su carácter más horizontal y desinteresado, el presente trabajo trata de argumentar el papel que la CSS tiene como instrumento de política exterior de los países en desarrollo para reforzar su presencia internacional, consolidar sus alianzas estratégicas y obtener réditos de diferente naturaleza, incluidos los de tipo económico. No quiere decir esto que no haya diferencias entre ambas modalidades de cooperación; las diferencias existen, pero no necesariamente se expresan por la ausencia de interés de quien la promueve, sino acaso por la posición que esos intereses tienen en la jerarquía internacional. Desde esta perspectiva, cabe atribuir a la CSS una interesante función *disruptiva* en un sistema, como el de la cooperación para el desarrollo, que se ha construido sobre la base de relaciones notablemente jerárquicas y excluyentes. Pero, ello no implica asumir la retórica *autojustificativa* que se ha construido en torno a la CSS. La única manera de saber si la CSS incorpora aquellos rasgos que se atribuye es a través de un trabajo serio de documentación y análisis empírico. A ese esfuerzo pretende contribuir el presente trabajo, que trata de estudiar el caso de la cooperación cubana.

Para justificar el caso de estudio, conviene señalar que Cuba es uno de los países que más activamente ha participado en los programas de CSS desde hace casi sesenta años. Su específico sistema económico y político y su singular posición en el sistema internacional otorgan a la cooperación cubana rasgos específicos difíciles de trasladar a otros casos nacionales. No obstante, Cuba ha contribuido de forma muy protagonista a destacar esos rasgos de horizontalidad y desinterés que, con frecuencia, aparecen vinculados a la CSS. Bueno es, por tanto, comprobar si su cooperación avala esos juicios.

Debe señalarse que uno de los principales problemas a los que se enfrenta este ejercicio es la limitada y baja calidad de la información disponible. Para solventar esta dificultad, además de analizar las escasas estadísticas públicas cubanas sobre la materia y contrastarlas con otras fuentes, se han realizado también entrevistas a funcionarios con responsabilidades en la CSS cubana. Una aportación adicional de este trabajo es, por tanto, la provisión de información ordenada sobre este campo de la acción pública.

Tras esta introducción, el segundo apartado revisa la historia, la relevancia y los desafíos de la CSS. El tercer epígrafe analiza la dimensión cuantitativa de la CSS y se detiene la mirada, más especialmente, en el caso iberoamericano. El epígrafe cuarto está orientado

a ofrecer una imagen global de la cooperación cubana, discutiendo sus etapas y su práctica en el área iberoamericana. El epígrafe quinto analiza los principales programas de la cooperación cubana. Finalmente, en el último epígrafe se extraen unas conclusiones que aspiran a trascender el caso cubano para ser aplicables en otros contextos en desarrollo.

## LARGA HISTORIA Y CRECIENTE RELEVANCIA

### *Recorrido histórico de la CSS*

Aunque la cooperación Sur-Sur alcanza su mayor dinamismo en la última década, pueden rastrearse sus orígenes en la Conferencia de Bandung (1955) y en la dinámica política asociada al surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964) y la constitución del G77 (1964). Estos acontecimientos evidenciaron un esfuerzo asociativo entre países en desarrollo con el fin de transformar un sistema económico internacional hegemonizado por las potencias del Norte (entre otros: Toye, 2014; Prashad, 2013; Mawdsley, 2012).

Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando aquellas intenciones se traduzcan en acuerdos específicos de cooperación. Así, en 1974 se crea en el seno de Naciones Unidas la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur. En 1979 se aprueba el Plan de Acción de Buenos Aires, como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de 1978. En 1981 se define el Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en el marco del G77. Finalmente, en 1983 se crea el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo. El estallido de la crisis de la deuda, en los años ochenta, interrumpe este proceso, aun a pesar de algunos intentos de reanimarlo, como el derivado de la Comisión del Sur, creada en 1987 y presidida por el expresidente tanzano Julius Nyerere (Prashad, 2013).

En los años noventa parece perfilarse un nuevo contexto internacional, que tiene su traducción en el documento *Nuevas Orientaciones para la CTPD* (Naciones Unidas, 1995), y en la creación ese mismo año del Fondo Fiduciario de Cooperación Sur-Sur. Dos años después se celebró en Okinawa (Japón) una Conferencia sobre Cooperación Sur-Sur que reunió a 15 países activos en este ámbito con el fin de intercambiar experiencias y examinar nuevos enfoques y procedimientos en la materia.

A partir de los años 2000, tuvieron lugar nuevas cumbres y conferencias internacionales en cuyas declaraciones finales se ha tratado de apoyar y fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el G77 organizó diversas Conferencias de Alto Nivel, como Marrakech (2003) y Doha (2005), respaldando las iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. De un modo más general, la propia agenda internacional de desarrollo ha reconocido la creciente relevancia de este tipo de cooperación. Así, si bien en la Declaración del Milenio no existe ninguna referencia al respecto, sí las habrá en el Consenso de

Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002), en la Declaración de Doha (2008) sobre este mismo aspecto y en la más reciente Agenda de Acción de Addis Abeba, emanada de la III Conferencia de Financiación de Desarrollo (2015). De igual modo, en la Agenda para 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobada en la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015, existen alusiones específicas a este tipo de cooperación.

También la agenda sobre eficacia de la ayuda se hizo eco de estos aspectos tanto en el Programa de Acción de Accra (2008), acordado en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, como en la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, que nace del IV Foro de Alto Nivel de Busán (2011). Todo ello en un contexto en el que se conformó también el denominado Foro de Cooperación al Desarrollo en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, como foro que ha desarrollado una relevante tarea de examen y seguimiento de las políticas de desarrollo, entre las que ha prestado especial atención a los donantes emergentes (ECOSOC, 2008).

A finales de 2009 tuvo lugar la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi (Kenia) con la finalidad de examinar los treinta años transcurridos desde el Plan de Acción de Buenos Aires. El documento resultante de este encuentro llamó a los países en desarrollo a mantener e intensificar sus relaciones de cooperación Sur-Sur, a la vez que alentó a los países desarrollados a seguir explorando esquemas triangulares. En 2010 se realizó en Bogotá el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades. De este evento emanó el Informe de Bogotá. Entre otras cuestiones, este incide en la necesidad de otorgar más voz a los países del Sur, mejorar los sistemas de información e impulsar la cooperación triangular desde las ventajas comparativas que cada actor puede aportar, así como se pusieron en marcha diversos mecanismos de acción orientados al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebraría en 2011 en Busán.

La secuencia descrita —en absoluto exhaustiva— es suficiente para señalar que se está ante un ámbito de la acción internacional que, si bien tiene raíces atrás en el tiempo, ha tomado una relevancia y dinamismo muy notable en los últimos años, como exponente de un mundo más heterogéneo y multipolar.

### *Potencialidades de la CSS*

Pese a su carácter todavía incipiente, las experiencias registradas hasta la fecha permiten construir una cierta caracterización de la CSS. La revisión de trabajos sobre la naturaleza y potencialidades de la CSS, como los elaborados por Alonso *et al.* (2011: 13-33), Ayllon *et al.* (2013: 11-12), las Naciones Unidas (2012: 4-7) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (2009: 177-178), destacan que dicha acción pública está vinculada con los cambios producidos en el mundo en desarrollo, con la creciente emergencia de países —generalmente de renta media— con capacidad de convertirse en actores

regionales o globales, en los que existen interesantes experiencias de progreso, de las que pueden extraerse inspiradoras lecciones para la comunidad internacional. Recientes aportes *desde el Sur*, como los promovidos por Ayala y Rivera (2014), contribuyen también a enriquecer este debate en constante evolución con una visión autocrítica, poco frecuente en este ámbito, señalándose, incluso, el propio interés de los países oferentes de CSS para obtener réditos de diversa índole (Giacalone, 2013: 10). En su conjunto, buena parte de los rasgos que parecen definir a esta modalidad pueden ser concebidos como potencialidades, que el trabajo empírico debiera confirmar. Estas potencialidades cabría agruparlas en tres grandes categorías (financieras, técnicas y políticas).

En primer lugar, la cooperación Sur-Sur presenta potencialidades de tipo *financiero*, en cuanto moviliza recursos para la promoción del desarrollo adicionales a los que tradicionalmente han provisto los donantes del Norte (Mawdsley, 2012). Como más adelante se verá, por el momento, los recursos movilizados por este tipo de cooperación, aunque muy mal computados, parecen limitados, si se comparan con los propios de la CNS. Si bien, frente a esta última, parecen venir animados por una dinámica creciente en los últimos años.

En segundo lugar, la CSS atesora un conjunto de potencialidades de tipo *técnico*, en la medida en que permite una mayor *proximidad* a las necesidades de los países socios. Estas potencialidades, además, mitigarían algunos de los efectos perversos que tradicionalmente se le han atribuido a la CNS, poniendo en valor algunos principios alternativos. Entre ellos, dos parecen adquirir especial relevancia. En la medida en que tiene lugar entre dos países en desarrollo, a la CSS se le atribuye mayor capacidad para discurrir a través de relaciones más horizontales y simétricas entre las partes (Lengyel y Malacalza, 2012). Esta mayor horizontalidad fomentaría cuestiones como una mejor adecuación de la ayuda a las demandas y necesidades existentes y, en definitiva, una mayor apropiación y capacidad de liderazgo por parte del país receptor (Rowlands, 2008). Por otro lado, la CSS posibilita el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares (Vázquez, 2013). En este sentido, la CSS puede promover actividades de *doble dividendo*, en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del donante y del receptor, generando beneficios para ambos (Alonso *et al.*, 2011).

En tercer lugar, la CSS presenta potencialidades de tipo *político*. Por una parte, una vía a través de la cual estimular la coordinación y concertación de políticas en ámbitos como el financiero, el medioambiental, el comercial o el relativo a la seguridad (Agarwal, 2012); también posibilita una contribución a la provisión de bienes públicos globales y regionales (Marín y García-Verdugo, 2003: 133-141); y, en fin, puede adquirir relevancia en términos normativos y de incidencia política: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y marcos de sentido compartidos (Surasky, 2013).

De forma adicional, la CSS introduce una *saludable competencia* en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, al diversificar el rango de modelos existentes y ampliar las opciones disponibles para los países en desarrollo (Alonso *et al.*, 2014: 15).

Estas potencialidades, no obstante, se enfrentan también a importantes desafíos para su adecuada concreción, tal como se aborda en el siguiente punto.

### *Principales desafíos en torno a la CSS*

Relacionado en buena medida con su todavía limitado recorrido, la CSS presenta importantes desafíos para contribuir, de un modo más integral y estructurado, a la promoción de las oportunidades de desarrollo a escala internacional. Como es lógico, un primer tipo de desafíos tiene directamente que ver con la traducción práctica y efectiva de algunas de las potencialidades anteriormente descritas que se le atribuyen a esta modalidad. Si bien la CSS, por su particular naturaleza, reúne condiciones favorables para el establecimiento de relaciones más simétricas y horizontales, no parece que quepa atribuirle tal carácter de forma *automática* (Alonso, 2007; Mawdsley, 2012). En este sentido, y respecto a las negociaciones entre receptores y donantes, resultaría necesario que la CSS, teniendo en cuenta los antecedentes de la CNS, evitara la clásica relación *principal-agente*, ineficaz en última instancia, para basarse sustancialmente en un sólido diálogo entre actores políticos y socios estratégicos con capacidad de agencia (Whitfield, 2008).

En segundo lugar, existen claras deficiencias en torno a la transparencia e información con el que se diseña e instrumenta esta política. Por un lado, no existen adecuados sistemas de cómputo y registro de las actividades realizadas por parte de los países proveedores de CSS, de tal forma que la disponibilidad de datos y cifras resulta escasa y dispersa. Además, en muchas ocasiones, se evidencian problemas de centralización de la información, lo que genera una subestimación del volumen de fondos realmente desembolsado a través de esta modalidad (Ayllon, 2013). A estas dificultades se les añade la inexistencia de criterios homologables a la hora de cuantificar la CSS (Chatuverdi *et al.*, 2012). No existe para el caso de esta modalidad una entidad —como sí ocurre para la CNS con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— que se encargue de establecer una serie de estándares compartidos que garanticen un tratamiento estadístico homogéneo entre los distintos países y permita su tipificación y comparación.

Por otro lado, tampoco los países que protagonizan esta modalidad de cooperación disponen hasta la fecha de sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones realizadas. Sin duda, la realización de estos ejercicios siempre es crucial en el marco de cualquier política pública, como ejercicio de rendición de cuentas y de aprendizaje institucional. En el caso concreto de la política de ayuda, existen factores que acentúan la relevancia de esos ejercicios de evaluación, al ser los beneficiarios ciudadanos de un país distinto de aquél que toma las decisiones (Alonso *et al.*, 2014).

Esta relevancia es todavía si cabe más notoria en el caso de la CSS, en la medida en que esta modalidad pretende incidir en el intercambio de experiencias entre los países, lo que hace especialmente perentoria la necesidad de disponer de adecuados sistemas de gestión del conocimiento que permitan extraer aprendizajes y lecciones útiles.

En tercer lugar, la CSS se ha mostrado hasta la fecha como una modalidad escasamente abierta a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Ayllón, 2015: 7). Sin embargo, en el ámbito de la cooperación internacional cada vez es más reconocida y destacada la importancia de adoptar un enfoque que integre al máximo de actores —organizaciones de la sociedad civil, empresas públicas y privadas, universidades, entre otros— para que puedan aportar sus experiencias y capacidades al proceso de desarrollo. Sin embargo, la participación de las OSC en la CSS resulta todavía un fenómeno apenas residual (Serbin, 2011; Ayllon, 2015).

## DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LA CSS: EL CASO DE IBEROAMÉRICA

### *Una imagen global de la CSS*

La CNS encontró en el CAD de la OCDE una instancia clave para definir los conceptos y formas de registro de la ayuda internacional. Se construyó así un sistema de información perfectible, pero aceptablemente transparente y homogéneo, que facilitó el seguimiento, análisis y mejora de las políticas de ayuda. Ningún proceso similar se ha producido hasta la fecha en el ámbito de la CSS, donde no existe una acotación o definición consensuada de esa política, ni ningún organismo encargado de establecer criterios al respecto, careciendo por tanto de un sistema de cómputo que especifique qué tipo de acciones e instrumentos —y cuáles no— pueden ser cuantificados bajo esta modalidad (Ayllón *et al.*, 2013; Lengyel y Malacalza, 2012). Este hecho está en la base de una serie de problemas asociados a la CSS, como son los deficientes niveles de información y transparencia que presenta, las dificultades que existen para dar seguimiento a las políticas desplegadas, para establecer comparaciones estadísticas, o para nutrir un proceso de aprendizaje colectivo, basado en la evidencia y en la evaluación.

En los últimos años, se asiste a un proceso de doble dirección que podría estimular una cierta aproximación y mejora en el cómputo estadístico efectuado por ambas modalidades de cooperación. Por el lado de la CSS, cada vez parece existir un mayor grado de consenso en torno a la necesidad de homogeneizar criterios y disponer de un sistema estadístico que dote a esta modalidad de mayores niveles de transparencia y posibilidades de comparación internacional (Lechini y Morasso, 2014: 323-355). Mientras, por el lado de la CNS, se han constatado las insuficiencias de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para dar una respuesta al panorama de la cooperación al desarrollo hoy existente y se está en un proceso de redefinición de los sistemas de registro de la AOD y de creación de nuevos conceptos, como el de *ayuda oficial total para el desarrollo* —TOSD, por sus siglas en inglés— (Alonso y Glennie, 2015).

Ante la inexistencia de un sistema propio de cómputo global de CSS, el recurso a la información que provee el CAD y a las fuentes nacionales es obligado. La OCDE solo ofrece datos de un reducido grupo de países que sí cuantifican expresamente su CSS y la reportan al CAD, y de otros países cuyos datos la propia OCDE elabora, extrayéndolos de diversas fuentes nacionales. Aunque se trata de la única fuente internacionalmente comparable,

la información que ofrece (aunque meritoria) es claramente insatisfactoria, al menos desde dos puntos de vista: 1) es limitado el número de países sobre los que se ofrece información; y 2) los criterios de cómputo responden a los criterios definidos por el CAD, que pueden no ser los más adecuados para captar el conjunto de acciones de CSS, muchas de ellas ajenas a los criterios de la AOD.

La tabla 1 recoge información de 11 países que reportan flujos de CSS entre 2010 y 2013 que, a su vez, están incluidos en la lista de 148 países potenciales receptores de AOD para ese mismo periodo. Existe una notable diferencia en el orden de magnitud de las cifras de AOD de los países del CAD (que suma cerca de 135.000 millones de dólares en 2013) respecto de la ofrecida por los países registrados. Ello abunda en la idea de que, por el momento, la CSS, aunque creciente, se mueve en cifras limitadas en cuanto a transferencias de recursos. No obstante, dado que la OCDE ni recibe, ni recoge información total detallada, se estima que la cifra real debe ser sustancialmente mayor.

TABLA 1.

FLUJOS DE CSS COMPUTADOS POR LA OCDE (MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

<b>País</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Fuente de la OCDE</b>
Brasil	500	n.d.	n.d.	n.d.	Instituto de Economía Aplicada (IPEA) y Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)
Chile	16	24	38	44	Ministerio de Finanzas de Chile
China	2561	2776	3114	3009	Ministerio de Finanzas de China
China Taipei	381	381	305	272	Reporte a la OCDE
Colombia	15	22	86	95	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
India	709	788	1.076	1.257	Ministerio de Asuntos Exteriores de India
Indonesia	10	17	27	12	Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional de Indonesia
México	n.a.	99	203	n.a.	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Sudáfrica	151	227	188	183	Tesoro Nacional de Sudáfrica
Thailandia	9,6	31,5	16,9	46,3	Reporte a la OCDE
Turquía	967	1.273	2.533	3.308	Reporte a la OCDE
Total	5.320	5.639	7.587	8.226	
AOD Países CAD	134.770	132.390	127.620	135.070	

n.d. = no disponible

Fuente: elaboración propia en base a los datos del CAD, en <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (última consulta: 19 de agosto de 2015).

Dada la situación descrita, el recurso a fuentes nacionales es obligado: así lo hacemos en el presente trabajo. No obstante, ese proceder se enfrenta a dos problemas igualmente relevantes. En primer lugar, la información que los países proveen es, en la mayor parte de los casos,

parcial, ya que muchas acciones, que podrían ser computadas como cooperación al desarrollo, no son debidamente registradas. Esta deficiencia revela las limitadas capacidades institucionales y de coordinación de una parte de las instancias encargadas de gestionar la cooperación en los países en desarrollo (Ayllón *et al.*, 2013). En segundo lugar, la información disponible responde a criterios que no siempre son ni explícitos, ni homologados internacionalmente, por lo que se dificulta notablemente todo ejercicio de comparación internacional. Una forma de superar esta carencia sería a través de evaluaciones externas o *entre pares* desde algunos organismos especialmente involucrados en la CSS, como es el PNUD a nivel global, o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para el ámbito iberoamericano.

De hecho, uno de los esfuerzos más relevantes por superar esta carencia se ha producido en el seno del área iberoamericana, a través del impulso de la SEGIB mediante la publicación de sus informes sobre la CSS en Iberoamérica y de la celebración de diversas reuniones y talleres para avanzar en el tratamiento, la definición y la metodología relativas a esta modalidad. A esta información se acudirá en el siguiente epígrafe.

### *Iberoamérica, laboratorio privilegiado para la CSS*

A pesar de la limitada y fragmentada información, en el espacio iberoamericano se está haciendo un esfuerzo para disponer de un panorama informativo acerca de la CSS en la región. Este proceso está siendo liderado por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS) de la SEGIB, creado en 2008, y en el que activamente participan los distintos organismos nacionales competentes en cooperación.

Varios son los elementos que explican la importante dimensión iberoamericana de la CSS. Iberoamérica es la región del mundo que cuenta con mayor número de países de renta media —algunos de ellos de renta media alta—, lo cual implica que existe un acervo de experiencias exitosas de desarrollo como iniciativas inspiradoras para compartir.

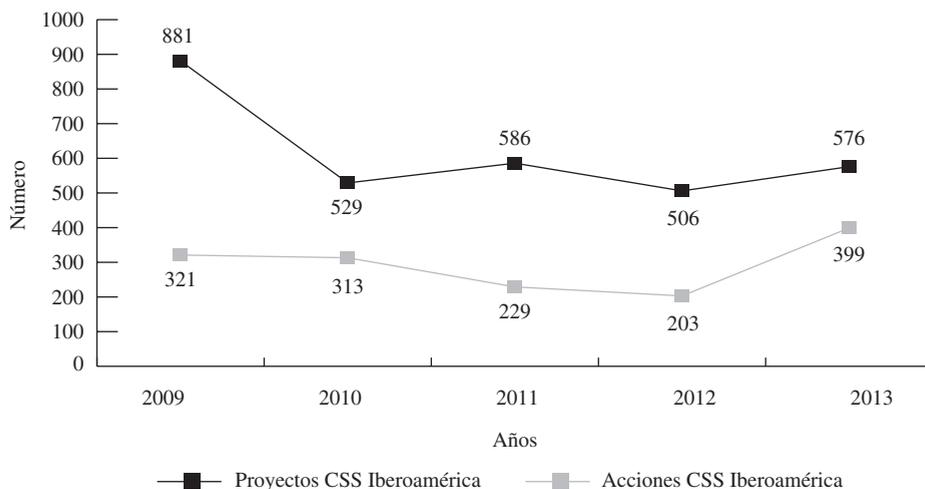
Por otra parte, la existencia de importantes liderazgos regionales —con vocación de presencia global, como Brasil o México— explica el interés de países de la región para ampliar sus espacios de acción exterior. Estos nuevos liderazgos están generando un *efecto de arrastre* respecto a otros países que, igualmente, ven en la CSS una modalidad de interés para aumentar su inserción internacional.

Asimismo, la pluralidad de procesos de integración y de diálogo político existentes en la región propicia la puesta en marcha de iniciativas de colaboración como, por ejemplo, la Alianza del Pacífico, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Todos estos esquemas de integración establecen una base institucional para el desarrollo de iniciativas, en muy diversos ámbitos, de cooperación horizontal entre los países implicados.

El PIFCSS está jugando un papel relevante para sistematizar la información generada en Iberoamérica sobre CSS, aunque sus reportes —si bien de referencia obligada— presentan limitaciones en tanto informan sobre proyectos y acciones de cooperación, pero no proporcionan información referida a los presupuestos e impacto de las intervenciones. El gráfico 1 presenta la evolución del número de proyectos y acciones<sup>2</sup> de CSS ejecutadas en Iberoamérica.

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROYECTOS Y ACCIONES DE CSS EN IBEROAMÉRICA (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

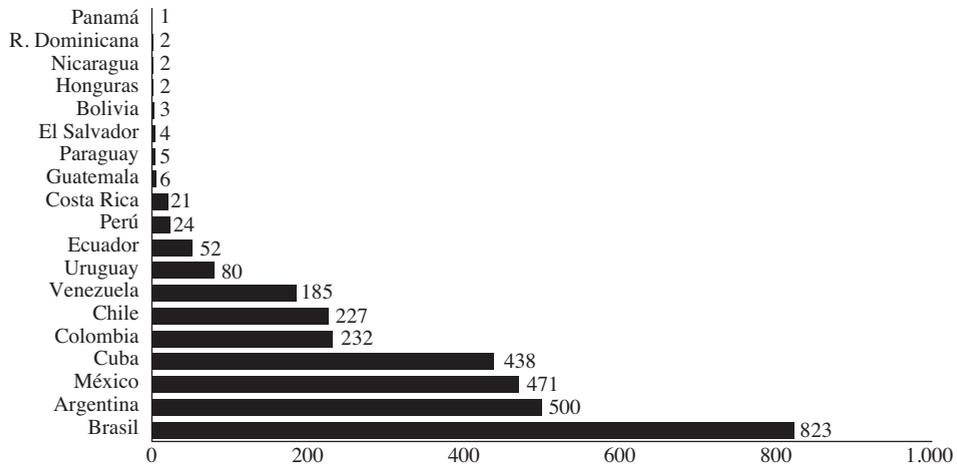
Pues bien, a escala regional, la SEGIB reporta 3.078 proyectos y 1.465 acciones entre 2009 y 2013. La drástica disminución en el número de proyectos entre 2009 y 2010 se explica en más de un 40% por la salida de Venezuela del PIFCSS, dejándose de computar sus intervenciones de CSS.

Casi la totalidad de los países iberoamericanos participan con un rol dual de oferentes y receptores de CSS durante el periodo estudiado, lo que refleja la horizontalidad de esta modalidad, característica claramente distintiva y diferenciadora sobre la CNS. No obstante, un análisis detallado de las cifras revela la existencia de liderazgos claros en la región. Así, Brasil, Argentina, México y Cuba aportan el 72% de los proyectos; mientras que Colombia, México, Argentina, Chile y Cuba explican casi el 68% de las acciones durante el periodo referido (gráficos 2 y 3).

2. La SEGIB diferencia entre *proyectos*, en tanto que intervenciones formalmente estructuradas con objetivos y resultados a corto o medio plazo, y *acciones*, entendidas como actuaciones puntuales de colaboración tales como asistencias técnicas, cursos, pasantías, etc.

GRÁFICO 2.

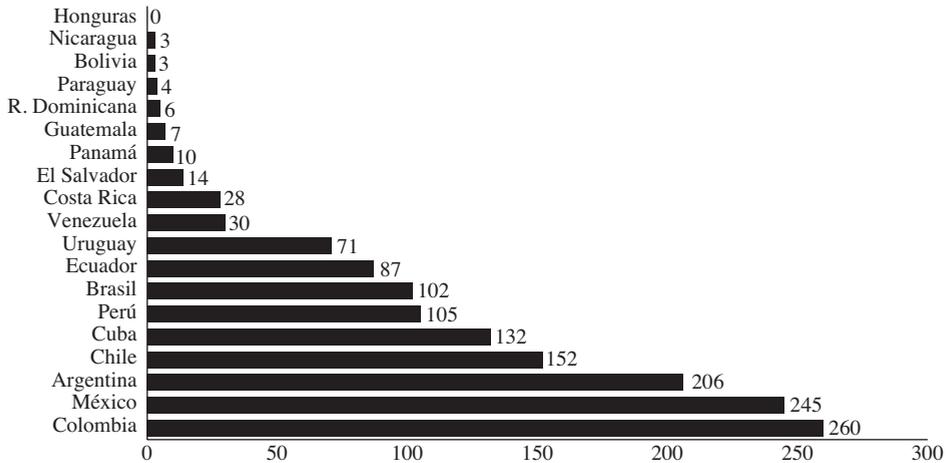
NÚMERO DE PROYECTOS CSS EN IBEROAMÉRICA POR PAÍS (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

GRÁFICO 3.

NÚMERO DE ACCIONES CSS EN IBEROAMÉRICA POR PAÍS (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

Al analizar los presupuestos asignados a la CSS en Iberoamérica (tabla 2), se evidencian cifras modestas, aunque no guardan mucha correlación con el cómputo que ofrece la OCDE sobre estos flujos de cooperación, analizados anteriormente. Esta disparidad, además de dudas sobre la fiabilidad de los datos de la CSS, revela la discrepancia en los criterios que una y otra institución siguen en el registro de la información.

TABLA 2.

RANGO DE PRESUPUESTO (EN DÓLARES EE. UU.) DE PROYECTOS CSS EN IBEROAMÉRICA, 2013

Rango de presupuesto	Porcentaje	Acumulado
< 50,000	77,40%	77,40%
50,001 - 100,000	14,60%	92,00%
100,001 - 150,000	2,94%	94,94%
150,001 - 200,000	2,20%	97,14%
200,001 - 250,000	0,00%	97,14%
250,001 - 300,000	0,70%	97,84%
300,001 - 350,000	0,00%	97,84%
350,001 - 400,000	0,00%	97,84%
400,001 - 450,000	0,00%	97,84%
> 450,000	2,16%	100,00%

Fuente: adaptación de SEGIB PIFCSS 2015.

TABLA 3.

AOD DE PAÍSES DEL CAD HACIA ALC ENTRE 2011 Y 2013 (MILLONES DE DÓLARES EE. UU.)

	2011	2012	2013	Total	% del CAD	% acumulado
EE. UU.	2.460	1.968	1.775	6.203	29,90%	29,90%
Alemania	1.129	845	1.299	3.273	15,78%	45,68%
Francia	953	1.408	793	3.154	15,21%	60,89%
Canadá	652	854	429	1.935	9,33%	70,22%
Noruega	253	366	810	1.429	6,89%	77,11%
España	766	275	245	1.286	6,20%	83,31%
Reino Unido	164	259	231	654	3,15%	86,46%
Suiza	168	177	199	544	2,62%	89,08%
Suecia	154	130	139	423	2,04%	91,12%
Países Bajos	187	102	79	368	1,77%	92,89%
Otros	875	251	348	1.474	7,11%	100,00%
Total	7.761	6.635	6.347	20.743	100,00%	

Fuente: CAD 2015 (<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload>)

El 92% del total de los proyectos ejecutados durante 2013 reportan un presupuesto menor a 100.000 dólares, lo que supone una dimensión cuantitativa muy limitada, especialmente si se tienen en cuenta los crecientes tamaños de las economías iberoamericanas. No obstante, estas cifras están en consonancia con la naturaleza propia de la CSS, particularmente en Iberoamérica, basada en asistencias técnicas e intercambios de experiencias,

y no en transferencias de recursos para la adquisición de bienes o inversiones de infraestructura.

No obstante, si se compara la CSS con la CNS (tabla 3), resulta evidente la sustancial diferencia cuantitativa existente entre ambos flujos en América Latina y el Caribe (ALC).

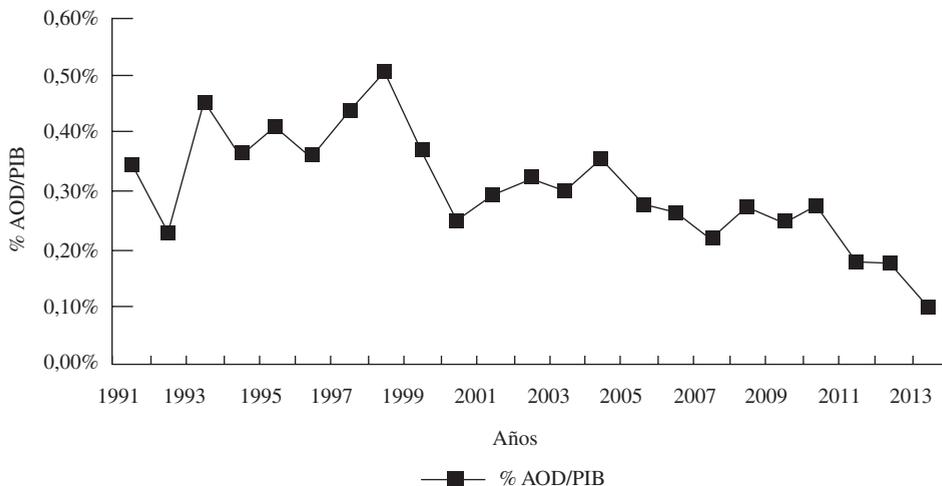
Pese a su limitada capacidad de movilizar recursos financieros, resulta necesario subrayar la importancia cualitativa que para el conjunto de países de Iberoamérica representa la CSS como modalidad de colaboración que permite promover modelos diferenciados de cooperación internacional, en los que la horizontalidad y la cercanía permiten abordar los problemas de desarrollo desde una lógica distinta de la CNS.

### LA COLABORACIÓN<sup>3</sup> INTERNACIONAL CUBANA

Cuba destaca por desempeñar simultáneamente un doble rol de oferente y receptor de ayuda. Como receptor, la AOD asignada a Cuba ha ascendido, entre 1990 y 2013, a 2.215 millones de dólares norteamericanos, suponiendo el 0,21% de su PIB para el periodo 2008-2013 (gráfico 2). En los últimos años, la AOD recibida por Cuba se mueve oscilando en torno a 100 millones de dólares (101 millones en 2013).

GRÁFICO 4.

EVOLUCIÓN DE LA AOD PAÍSES CAD A CUBA COMO % DEL PIB (1991-2013)



Fuente: elaboración propia con datos del CAD (<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload>) y de la ONEI de Cuba.

3. Las autoridades cubanas utilizan el término *colaboración* en lugar de cooperación para referirse a las intervenciones de desarrollo que Cuba promueve en el exterior. El presente trabajo utiliza ese criterio.

A diferencia de otros países en ALC, solo existe un reducido número de donantes que sí cuentan con programas de AOD hacia Cuba, a pesar del complejo entramado de relacionamiento internacional que siempre existe sobre la *isla*. Destacan los aportes de EE. UU., a pesar del embargo que se menciona más adelante, así como los apoyos de España —tradicional socio de cooperación con el país— y de la Comisión Europea (tabla 4). Desde 2011, las intervenciones apoyadas desde la AOD acompañan mayoritariamente a las medidas implementadas en el marco del proceso de reformas económicas promovidas en el país.

TABLA 4.

PRINCIPALES DONANTES AOD HACIA CUBA 2012-2013 (MILLONES DE DÓLARES EE. UU.)

	Promedio AOD bruta 2012-2013 (USD)
EE. UU.	11,56
España	10,54
UE	10,21
Fondo Global	9,00
Suiza	7,78
OFID	6,91
Rusia	5,87
Japón	5,53
GEF	5,13
Noruega	4,14

Fuente: CAD, 2015.

A pesar su limitada dimensión cuantitativa, el aporte cualitativo de la ayuda como intercambio de experiencias, cooperación técnica y transferencia de tecnología es muy valorado localmente. Además, el Gobierno cubano confiere a la AOD una importante dimensión de respaldo político internacional, factor esencial en el complejo contexto de la isla.

Por su parte, la *colaboración* que ofrece Cuba a otros países en desarrollo ha sido tradicionalmente muy activa, haciendo que el país tenga una presencia internacional que supera con creces lo que se podría esperar de un país en desarrollo con una población de 11 millones de habitantes y un PIB anual que en la actualidad, según la ONEI, se mueve en el entorno de los 70.000 millones de dólares norteamericanos

Desde las primeras etapas de la Revolución cubana, el entretendido de una compleja red de alianzas estratégicas ha sido un elemento clave para la inserción internacional de la isla y para la propia *supervivencia* de su modelo socioeconómico y político. Esta proyección exterior se ha articulado muy hábilmente a modo de *círculos concéntricos* desde el subregional

caribeño, el regional latinoamericano, el atlántico EE. UU.-Canadá-Unión Europea, Rusia, Asia-Pacífico (China-Vietnam, principalmente), hasta vínculos globales a través del Movimiento de Países No Alineados —cuya presidencia ha ostentado en dos ocasiones— así como en múltiples espacios multilaterales de diálogo político (Serbin, 2011).

La singularidad del caso cubano y su activa acción exterior ha suscitado el interés de buena parte de la comunidad internacional, como lo demuestra el hecho de que en La Habana existan 394 Estados y organismos multilaterales oficialmente acreditados por vía diplomática, cifra muy superior a la existente en promedio en la mayoría de los países de América Latina. La amplia repercusión de la reanudación del diálogo político y el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EE. UU. es otra buena prueba de ese interés, vinculado al proceso de reformas que, desde 2011, vive la isla (Alonso y Vidal, 2013: 256).

Las orientaciones que marcan los principios de la colaboración internacional cubana hacia el exterior, recogidos en la propia Constitución Política de la República, dan una significación prioritaria a los países menos desarrollados, subrayando que su ayuda se ofrece sin condicionamientos ni injerencia, con respeto irrestricto a la soberanía, leyes nacionales, cultura, religión y autodeterminación de las naciones.

La colaboración cubana no cuenta con un documento público con principios, objetivos, resultados, instrumentos o priorización geográfica y sectorial. Tampoco se cuenta con cifras oficiales sobre el volumen de recursos de sus programas de CSS (Benzi y Lobrutto, 2013). La Cancillería de Cuba reporta, sin embargo, que más de 836.000 profesionales cubanos —casi un 7,6% de su población actual— han participado desde 1961 en programas de colaboración, especialmente de educación y salud, en un total de 157 países de América Latina, Asia y África. Un factor decisivo para esta masiva participación, además de la alta prioridad política que tienen estas iniciativas, reside en la remuneración que reciben los *colaboradores* cubanos en el exterior, muy superior al salario promedio existente en Cuba.

### *Principales etapas*

Este proceso de colaboración exterior, que se prolonga a lo largo de la historia reciente de Cuba, podría segmentarse en tres grandes etapas, de acuerdo con el propósito que inspira en cada momento la acción internacional. Como es obvio, la separación de las fases no es nítida, habiendo elementos de continuidad entre ellas.

#### PRIMERAS EXPERIENCIAS; EXPORTANDO LA REVOLUCIÓN (1959-1975)

A pesar de que tras el *triumfo de la Revolución* cubana, en 1959, abandonaron el país cerca de 3.000 médicos —alrededor del 50% del total existente en ese momento— en 1960 ya se registra la primera colaboración cubana con el envío a Chile de una brigada médica para atender a miles de familias afectadas por un fuerte terremoto.

En un contexto de desarrollo muy complejo marcado, entre otros elementos, por el embargo comercial, económico y financiero que desde 1962 decretó EE. UU., las misiones cubanas de colaboración estuvieron estrechamente vinculadas, en esta etapa, a las llamadas operaciones de *internacionalismo político*, para buscar apoyos en el exterior e intentar replicar su *experiencia revolucionaria* en otros países, especialmente en África como parte de sus procesos de descolonización, así como en Centroamérica, Argentina, Bolivia, Perú, República Dominicana o Venezuela.

Dentro de esta etapa se produjo la denominada *aventura de Cuba en África*, en la que la isla tuvo una activa presencia militar en Angola, Congo, Namibia o Tanzania, con amplia participación de numerosas brigadas médicas y educativas que apoyaron expresamente algunos procesos de independencia, como la primera enviada a Argelia —en mayo de 1963— para establecer un programa de salud pública, y que aún en 2015 sigue activa con casi un millar de *colaboradores* cubanos sobre el terreno.

#### INTERNACIONALISMO IDEOLÓGICO Y MILITAR (1975-1995)

En 1975 tuvo lugar el I Congreso del Partido Comunista de Cuba, momento que sirvió para *institucionalizar* el modelo sociopolítico y económico de la isla tras los primeros quince años de *experimentación revolucionaria*. Tanto en la *Resolución sobre política internacional* aprobada en dicho evento, como en la posterior Constitución de Cuba de 1976 toma carta de naturaleza la acción exterior cubana, permeada plenamente por un marcado internacionalismo ideológico. Un proceso que viene facilitado por el carácter “altamente centralizado de la toma de decisiones que permite al gobierno actuar como un actor racional unificado en la formulación e implementación de sus políticas, sin la necesidad de construir consensos domésticos” (Serbin, 2011: 234).

Al objeto de reforzar en el exterior las alianzas estratégicas de carácter político, muy buscadas siempre por Cuba como apoyo esencial para su particular confrontación con los EE. UU. en los distintos foros internacionales<sup>4</sup>, las intervenciones cubanas de colaboración internacional se basaron en el envío de brigadas médicas y educativas a países de África y América Latina susceptibles de brindar apoyo político a Cuba. Esta condicionalidad, asociada a la adscripción de los países socios a un cierto entorno de apoyo a la experiencia cubana, constituye un rasgo de la cooperación de ese país.

En el momento de su mayor proyección internacional, Cuba mantuvo misiones militares en el Congo Brazzaville, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Mozambique y Benin, y, sobre todo, en Angola. Esta presencia militar en África —que se prolongó hasta 1991— estuvo acompañada por un programa masivo de asistencia técnica en el que decenas de millares de profesionales cubanos, especialmente en el campo de la salud, la educación y

---

4. Un claro ejemplo es la condena mayoritaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas —consecutivamente durante los últimos 22 años— al embargo que EE. UU. impuso a Cuba en 1962 en materia económica, financiera y comercial, aún vigente, el cual es uno de los más duraderos de la historia.

la construcción entre otros, trabajaron en Argelia, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea, Etiopía, Santo Tomé y Príncipe.

Por otra parte, durante esta etapa también tuvo una gran importancia la formación en Cuba de profesionales del mundo en desarrollo. Así, a través del *Programa de Becarios Extranjeros*, más de 65.000 estudiantes de pregrado de África, América Latina y Asia han obtenido hasta el presente grado universitario.

#### COLABORACIÓN COMPENSADA (1995-2015)

A finales del siglo XX, en un contexto de *post guerra fría*, empezó una *nueva generación* de programas e instrumentos, ya no tan ligados a su presencia militar en el exterior, a través de los cuales se ha venido estructurando la actual política cubana de *colaboración*. Entre ellos, cabe destacar el programa *Yo, sí puedo*, la *Operación Milagro*, la *Brigada Henry Reeve* o la *Escuela Latinoamericana de Medicina*, reseñadas más adelante.

Estas intervenciones se canalizan, en parte, como *colaboración compensada*, lo cual comporta que el país receptor cubra, al menos, los costos de las operaciones, lo que en palabras de Benzi y Lo Brutto (2013: 19), coloca a este mecanismo de CSS cubana entre *la solidaridad y el mercado*. En términos tradicionales del CAD, este componente de la CSS cubana se plantea como una especie de *cooperación técnica reembolsable* que se asemeja, por ejemplo, a la experiencia de *cooperación técnica financiada* de la Cooperación Sueca, principalmente dirigida a países de renta media contratan asistencias técnicas especializadas de Suecia, o a las más tradicionales del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial.

Si bien no hay cifras oficiales, se estima que solo Venezuela ha pagado a Cuba unos 5.000 millones de dólares al año en concepto de servicios prestados por los más de 40.000 profesionales cubanos que han sido desplazados al país durante los últimos años (Mesa-Lago, 2012: 47). Ese orden de magnitud se asemeja a las estimaciones de Romero (2010: 109-110), que cifran en 5.600 millones de dólares anuales el pago de Venezuela a Cuba por los servicios recibidos y en 39.000 los colaboradores cubanos en aquel país, lo que supone alrededor del 75% de los profesionales cubanos en brigadas de CSS. Para dimensionar estas cifras, cabe señalar que este retorno económico equivale, aproximadamente, a una tercera parte de las exportaciones anuales de bienes y servicios de Cuba entre 2009 y 2013.

Es claro que en el balance realizado, la CSS cubana ha sido un instrumento de política exterior no solo para favorecer las alianzas del país en un entorno de relativo aislamiento internacional, sino también como un mecanismo para rentabilizar la dotación de recursos humanos formados, obteniendo un ingreso crucial para la provisión de divisas del país.

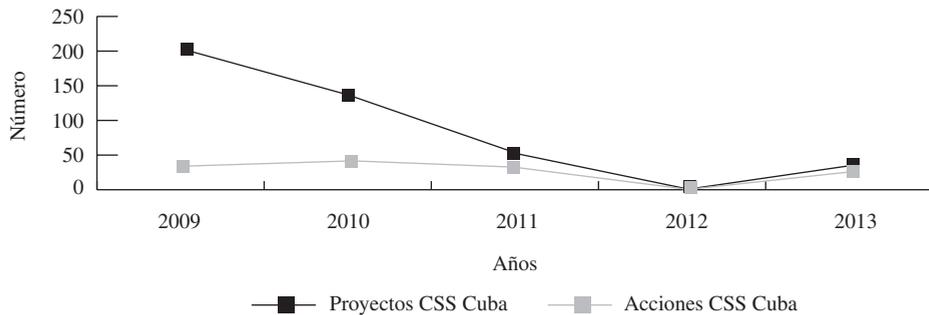
#### *Dimensión de la actual CSS cubana en Iberoamérica*

De acuerdo a los informes del PIFCSS, con información aportada por sus propios países miembros, la participación de Cuba en las intervenciones de CSS ha sido significativa

en relación con el tamaño de su economía. En total, Cuba ha apoyado 438 *proyectos* y 132 *acciones* de CSS, lo que supone, respectivamente, el 14% y el 9% del total de dichas intervenciones en Iberoamérica entre 2009 y 2013 (gráfico 5). Ambas variables presentan una tendencia decreciente en los últimos años, solo recuperada parcialmente en 2013, y no se cuenta con información disponible sobre su dimensión financiera.

GRÁFICO 5.

PROYECTOS Y ACCIONES CSS CUBANA EN IBEROAMÉRICA (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos SEGIB PIFCSS (varios años).

Por su parte, la tabla 5 muestra que los países en donde se concentra su acción exterior son países con los que existen estrechos vínculos de afinidad política y económica como Venezuela, Nicaragua, Ecuador o Bolivia, en el marco de los acuerdos derivados del ALBA-TCP.

TABLA 5.

PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE PROYECTOS Y ACCIONES CCS CUBANA EN IBEROAMÉRICA (2009-2013)

Receptor	Proyectos		Receptor	Acciones	
	# proyectos	% acumulado		# acciones	% acumulado
Venezuela	149	34,02%	Venezuela	21	15,91%
Bolivia	34	41,78%	Ecuador	13	25,76%
Nicaragua	28	48,17%	Rep. Dominicana	13	35,61%
Guatemala	23	54,98%	Nicaragua	12	44,70%

Fuente: elaboración propia con datos SEGIB PIFCSS (varios años).

Desde un punto de vista temático, las intervenciones sociales —educación y salud— explican más de las dos terceras partes de sus actuaciones de CSS, correspondiendo el tercio restante a los ámbitos de cultura, producción, gestión de riesgos y prevención de desastres.

En relación con el futuro y las perspectivas de los programas cubanos de cooperación internacional, resulta imprescindible tener en cuenta los lineamientos del Partido Comunista de Cuba (2011), los cuales marcan la *hoja de ruta* del denominado proceso de actualización del modelo económico del país. Según ellos, Cuba continuará promoviendo la solidaridad internacional a través de la cooperación pero “prestando mayor importancia al establecimiento de sistemas de análisis económico y estadístico que permitan tener mayor nivel de sistematización de las intervenciones realizadas y mejor nivel de detalle de los costos para cuantificar adecuadamente el cómputo de la ayuda ofrecida por Cuba”, lo cual contribuiría a reforzar su rendición de cuentas sobre la CSS ofrecida.

## INICIATIVAS MÁS RELEVANTES DE LA COLABORACIÓN CUBANA

El colapso del bloque socialista y el inicio del denominado “*periodo especial*” marcaron un contexto socioeconómico cubano tremendamente adverso, en el que el PIB cayó un 35% entre 1989 y 1993 (Pérez, 2006). En ese mismo periodo de tiempo, las importaciones disminuyeron un 75% y las exportaciones cayeron en un 80%, lo que provocó en su conjunto una dramática situación de escasez de alimentos, combustibles, manufacturas e insumos de todo tipo (Mesa-Lago, 2012).

Una vez que la economía cubana inició el complejo proceso de recuperación económica, a partir de 1996, se comenzó a diseñar y ejecutar distintos programas de CSS vinculados con experiencias exitosas que Cuba había desarrollado en salud, educación o gestión de riesgos y la prevención de desastres

### *Principales programas*

Entre los principales programas desarrollados por la *colaboración* cubana, cabe destacar los siguientes:

#### PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN ‘YO, SÍ PUEDO’

La iniciativa *Yo, sí puedo* se basa en un método audiovisual de alfabetización que partiendo de números, elementos conocidos desde lo empírico, se llega al conocimiento de las letras. El diseño pedagógico y metodológico del *Yo, sí puedo* se realizó durante dos años en el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño, con sede en La Habana,

institución adscrita al Ministerio de Educación de Cuba, que se creó en 1990 con una vocación regional.

La UNESCO, en su “Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2000-2015”, califica a este programa como ejemplo de intervención eficaz y colaboración entre países en desarrollo basada en la ventaja comparativa de Cuba en esta temática (UNESCO, 2015), con más de 7 millones de adultos alfabetizados en treinta países de los cinco continentes.

#### PROGRAMA INTEGRAL DE SALUD

Desde 1960, más de 255.000 profesionales cubanos de la salud han atendido a más de 85 millones de personas —la mitad de ellas en África— en más de cien países de todo el mundo en desarrollo. La última operación más significativa ha sido el programa de asistencia médica que Cuba puso en marcha en 2014 para combatir el brote de Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona con 255 profesionales sanitarios sobre el terreno, siendo este el mayor contingente recibido por los países afectados desde el exterior.

#### ESCUELA LATINOAMERICANA DE MEDICINA (ELAM)

Una de las iniciativas más emblemáticas de la colaboración cubana es la creación en 1999 de la ELAM, a raíz de la devastadora temporada de huracanes de ese año<sup>5</sup>. Ante esta situación, Cuba promovió en La Habana una escuela de medicina para profesionales de Centroamérica y el Caribe, pero que, posteriormente, se amplió a toda América Latina, África y Asia.

La ELAM es una universidad de carácter científico-pedagógico adscrita del sistema cubano de educación superior que tiene la misión de formar profesionales médicos generales básicos de países en desarrollo, en atención primaria de salud, con una *elevada preparación científica, humanista, ética y solidaria*. El principal compromiso que adquieren los profesionales de la ELAM es que después de su periodo formativo de seis años, deben retornar para contribuir al reforzamiento y a la sostenibilidad de los sistemas públicos de salud de sus respectivos países.

La ELAM ha formado entre 1994 y 2014 a más de 24.000 profesionales de la medicina provenientes de 83 países de América, África, Asia y Oceanía.

---

5. Las tormentas más importantes de esa temporada fueron los huracanes *George* y *Mitch*; el primero ocasionó grandes daños materiales y económicos en todo el mar Caribe y la costa del golfo en los Estados Unidos, así como 603 muertes; mientras que el segundo provocó la muerte de, al menos, 11.000 personas y millones de damnificados, en su mayoría en Honduras y Nicaragua, por lo que está considerado como el huracán más mortífero desde que existen registros.

## OPERACIÓN MILAGRO

La *Operación Milagro* surgió en 2004 como una iniciativa de CSS entre Cuba y Venezuela en el marco del ALBA-TCP. Esta iniciativa está dirigida a recuperar o mejorar sustancialmente la visión a 6 millones de personas de bajos recursos con patologías oculares en países en desarrollo.

De especial interés resulta el enfoque de derechos que plantea esta iniciativa, que argumenta sus actuaciones como medio de compensación de la *deuda histórica* que los Estados tienen con las personas más humildes que padecen problemas visuales, buscando su integración socioeconómica.

En la *Operación Milagro* participan 165 instituciones cubanas vinculadas a la provisión de servicios médicos que colaboran en la puesta en marcha de una red de 49 centros oftalmológicos con 82 puntos de atención quirúrgica en 14 países de ALC. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, unos cinco millones y medio de personas en ALC —entre niños, niñas, jóvenes y personas adultas— necesitan operaciones oftalmológicas, por lo que adquiere una significativa pertinencia y oportunidad este tipo de intervenciones.

## ACCIÓN HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA

En el ámbito de respuesta ante situaciones desastres hay que señalar la creación del *Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastres y Graves Epidemias*, denominado *Brigada Henry Reeve* en honor a un combatiente neoyorquino que participó en la Guerra de Independencia de Cuba<sup>6</sup>.

Desde su creación, en 2005, una decena de operaciones se han llevado a cabo en América Latina y Asia en respuesta a desastres vinculados con la ocurrencia de terremotos, huracanes, inundaciones o epidemias, en las que también participan especialistas de otros países licenciados en ELAM, promoviéndose, a su vez, acciones de cooperación triangular.

La *Brigada Henry Reeve* ha cumplido operaciones de ayuda humanitaria, emergencia y reconstrucción en 12 países, en las que han participado más de 3.100 profesionales de 28 nacionalidades distintas, habiéndose brindado asistencia médica a más de 4 millones de personas afectadas por situaciones de desastre (tabla 6).

---

6. Dicha iniciativa surgió como parte de la respuesta cubana ofrecida a la población de Estados Unidos como ayuda humanitaria ante los devastadores efectos que el huracán *Katrina* tuvo sobre el sur de Estados Unidos en agosto de 2005 en Luisiana, Mississippi y Alabama. Si bien esta primera intervención de la *Brigada Henry Reeve* no se concretó en última instancia, por motivos del diferendo político entre los Gobiernos de ambos países, la iniciativa se mantuvo y, desde entonces, un contingente de profesionales altamente especializado en acción humanitaria y de emergencia se activa cada vez que se produce una situación de emergencia importante en cualquier parte del mundo.

TABLA 6.  
OPERACIONES DE LA BRIGADA HENRY REEVE

<b>País</b>	<b>Emergencia</b>	<b>Año</b>	<b>Colaboradores</b>
Guatemala	Huracán Stan	2005	687
Pakistán	Terremoto	2005	564
Bolivia	Inundaciones	2006	602
México	Inundaciones	2006	54
Indonesia	Terremoto	2006	136
Perú	Terremoto	2007	79
China	Terremoto	2009	35
Haití	Terremoto/Cólera	2010	986
Chile	Terremoto	2010	34
Guinea/Liberia/Sierra Leona	Ébola	2014	255
Nepal	Terremoto	2015	48
Dominica	Huracán Erika	2015	16

Fuente: elaboración propia.

### *Programa de colaboración con Venezuela*

Por su importancia, es necesario mencionar las intervenciones de CSS entre Cuba y Venezuela, enmarcadas en los amplios vínculos políticos existentes entre ambos países a partir de 2002 cuando se firma el *Acuerdo de Cooperación Cuba-Venezuela* y la posterior creación en 2004 del ALBA-TCP, iniciativa de profundo carácter *ideológico* impulsada por ambos países.

Estas iniciativas se sustentan fundamentalmente en mecanismos de *colaboración compensada*, a través de la cual Cuba ofrece servicios profesionales especializados que son retribuidos económicamente por Venezuela, enmarcados en acuerdos comerciales en condiciones preferenciales, lo que supone un factor esencial de la relación política.

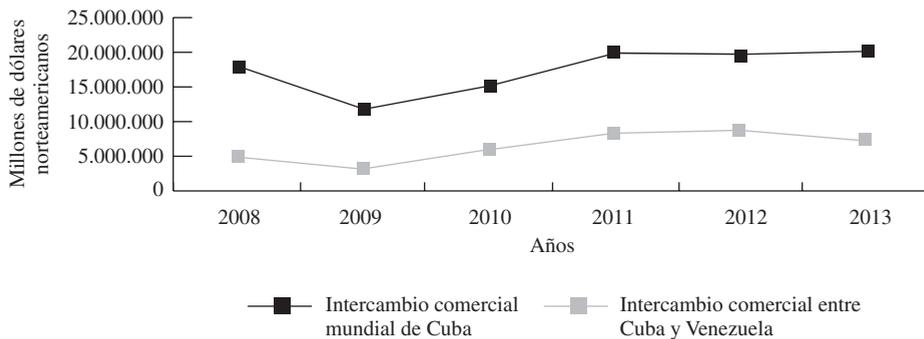
No obstante, la relación entre ambos países entre 2008 y 2013 es *asimétrica*, ya que mientras aproximadamente el 20% del PIB cubano estuvo directamente relacionado con las exportaciones de bienes y servicios a Venezuela, apenas el 4% del PIB venezolano depende de sus relaciones comerciales con la isla (Piccone y Trinkunas, 2014). El gráfico 6 recoge la evolución del intercambio comercial total de mercancías entre Cuba y Venezuela de 2008 a 2013, el cual —en promedio— supuso para ese periodo el 32% de comercio total cubano, muy superior al 12% que representó China, el segundo socio comercial en dicha etapa.

Este intercambio comercial se ha basado sustancialmente en el suministro de petróleo y sus derivados de Venezuela a Cuba, a razón de unos 80.000 barriles de crudo diarios durante los últimos diez años (60% de su demanda nacional) con condiciones preferenciales

de pago, a través de una peculiar relación de petróleo venezolano a cambio de servicios profesionales cubanos, ya mencionado. El 50% del pago de las importaciones de crudo venezolano se efectúa dentro de los primeros 90 días, mientras que el restante 50% se acumula en una deuda a pagarse en 25 años con un tipo de interés del 1% anual (Vidal, 2014: 1).

GRÁFICO 6.

INTERCAMBIO DE MERCANCÍAS ENTRE CUBA Y VENEZUELA, 2008-2013 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ONEI, 2014.

Con la caída del precio internacional del petróleo y la incierta situación política existente en Venezuela, parece probable que puedan disminuirse paulatinamente los niveles de colaboración y el intercambio comercial entre ambos países.

## CONCLUSIONES

El análisis del caso cubano revela que, más allá de la retórica, la CSS aparece asociada a la proyección de los intereses del país que en este caso la promueve. En la primera etapa, a través de la CSS, Cuba pretende aliviar la presión externa que se cierne sobre su experiencia revolucionaria tratando de promover otros ensayos similares en el entorno internacional, incorporando en ellos algunos de sus valores fundamentales en materia de universalización de los servicios de salud y la educación, en base a su propia experiencia. Esa acción le permite, además, ampliar el campo de sus alianzas internacionales y adquirir reputación como país, en un contexto internacional rígidamente estructurado en torno a la dinámica de bloques internacionales en confrontación. Todo ello, le supuso un considerable apoyo político en los foros multilaterales.

En la segunda etapa, la acción de apoyo a *experiencias revolucionarias* cede el paso a una más amplia labor de acción solidaria internacional en el ámbito del entonces denominado Tercer Mundo. De nuevo, la búsqueda de alianzas internacionales y la ganancia de

buena imagen en el escenario global, junto con la promoción de valores humanistas, explican buena parte de los objetivos promovidos por la cooperación cubana.

No obstante, será en la tercera etapa, la de la *colaboración compensada*, cuando más claramente se plantea la necesidad de acompañar la acción de cooperación con la búsqueda de retornos para el propio proceso de desarrollo cubano. Los ingresos derivados de esta exportación de servicios profesionales especializados (particularmente en los campos de la salud y la educación) han llegado a suponer la segunda actividad de exportación de Cuba en algunos de los últimos años de la década.

No cabe generalizar el caso cubano al resto de las experiencias de la CSS, pero en todas ellas es posible identificar los réditos (no exclusivamente de carácter económico) que se derivan de la acción cooperativa a escala internacional. Eso no anula la naturaleza de relaciones más horizontales, de mutuo interés entre los socios sobre la que se fundamenta la CSS, pero obligaría a tomar distancia respecto a los planteamientos retóricos que insisten en el total alejamiento e independencia de esta política respecto de los intereses de los que la proveen.

### Referencias

- Alonso, José A. (dir.). 2007. *Cooperación con países de renta media*. Madrid: Editorial Complutense / ICEI.
- Alonso, José A., Pablo Aguirre y Guillermo Santander. 2011. *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Madrid: Fundación Carolina-Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Alonso, José A., Jonathan Glennie y Andy Sumner. 2014. *Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: DESA.
- Alonso, José A. y Jonathan Glennie. 2015. *What is development cooperation?* Nueva York: ECOSOC DCF.
- Alonso, José A. y Pavel Vidal. 2013. "Reglas, incentivos e instituciones", en José A. Alonso y Pavel Vidal (eds.), *Quo Vadis, Cuba?* Madrid: Catarata.
- Ayala, Citlali y Jesús Rivera (coords.). 2014. *De la diversidad a la consonancia: la cooperación sur-sur latinoamericana*. México: Editorial Mora.
- Ayllón, Bruno. 2015. *Los desafíos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación sur-sur*. Cali: CIES.
- Ayllón, Bruno (coord.), Tahina Ojeda y Alice Bancet. 2013. *La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM.
- Benzi, Daniele y Giuseppe Lo Brutto. 2013. *¿Más allá de la cooperación sur-sur? Contexto, luces y sombras de la alianza Cuba-Venezuela*. Disponible en web: [https://www.academia.edu/7436381/\\_M%C3%A1s\\_all%C3%A1\\_de\\_la\\_cooperaci%C3%B3n\\_Sur-Sur\\_Contexto\\_luces\\_y\\_sombras\\_de\\_la\\_alianza\\_Cuba-Venezuela](https://www.academia.edu/7436381/_M%C3%A1s_all%C3%A1_de_la_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_Contexto_luces_y_sombras_de_la_alianza_Cuba-Venezuela) [Última consulta: 5 de junio 2015].

- CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo. Disponible en web <http://www.oecd.org/dac/stats> [Última consulta: 19 de agosto 2015].
- Chaturvedi, Sachin, Thomas Fues y Elizabeth Sidiropoulos (ed.). 2012. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres: ZED Books.
- ECOSOC. 2008. *Trends in South-South and triangular development cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Giacalone, Rita. 2013. “Cambios en el regionalismo sudamericano por la proyección global de Brasil”, *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, 36 (2): 9-21.
- Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2014. “Los variados ámbitos de la cooperación sur-sur en el siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África”, en Citlali Ayala y Jesús Rivera (coords.), *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México: Editorial Mora.
- Lengyel, Miguel y Bernabé Malacalza. 2012. *Países de renta media y cooperación sur-sur. El caso latinoamericano*. Buenos Aires: FLACSO.
- Marín, José M. y Javier García-Verdugo. 2003. *Bienes públicos globales, política económica y globalización*. Barcelona: Ariel.
- Mawdsley, Emma. 2012. *From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development*. Londres: Zed Books.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2012. *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económicas sociales y sus efectos*. Madrid: Editorial Colibrí.
- Naciones Unidas. 1995. *Nuevas orientaciones para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. 2011. “Cuba y Venezuela: La génesis y el desarrollo de una utopía bilateral”, en Luis Ayerbe (coord.), *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Naciones Unidas. 2012. *Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONEI, Oficina Nacional de Estadística e Información (varios años). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- Pérez, Omar. 2006. “La situación actual de la economía cubana y sus retos futuros”, en Omar Pérez (comp.), *Reflexiones sobre economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- PCC, Partido Comunista de Cuba. 2011. *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana: PCC.
- Piccone, Ted y Harold Trinkunas. 2014. *The Cuba-Venezuela Alliance: The beginning of the end?* Washington: Brookings Institution.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Enhancing South-South and triangular cooperation*. Nueva York: PNUD.
- Prashad, Vijay. 2013. *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. Londres: Verso.

- Romero, Carlos. 2010. "South-South Cooperation between Venezuela and Cuba", en *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System? Special Report on South-South Cooperation*. Manila: IBON Books.
- SEGIB, Secretaría General Iberoamericana (varios años). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB.
- Serbin, Andrés. 2011. "Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de 'actualización'", en Luis Ayerbe (coord.), *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Surasky, Javier. 2013. "La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial". Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Huatulco: AMEI.
- Toye, John. 2014. "Assessing the G77: 50 Years after UNCTAD and 40 Years after the NIEO", *Third World Quarterly*, 35 (10): 1759-1774.
- UNESCO. 2015. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2000-2015*. París: UNESCO.
- Vázquez, Karin. 2013. *Enhancing management practices in south-south and triangular cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Vidal, Pavel. 2014. *Proyecciones macroeconómicas de una Cuba sin Venezuela*. Washington: Cuba Study Group.
- Whitfield, Lindsay. 2008. *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Nueva York: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 9 de junio de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

JUAN DIEGO RUIZ CUMPLIDO, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

[jdiego.ruiz@aecid.es](mailto:jdiego.ruiz@aecid.es)

Licenciado en Veterinaria, especialidad en Sanidad Animal, Diploma de Estudios Avanzados en Economía Aplicada y Doctorando en Economía y Desarrollo en el marco del Programa "Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible", de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Profesional con 20 años de experiencia en la gestión de programas y políticas de cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Bolivia, Cuba y Perú.

---

*Vanja Carlsson*

**Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations**

*Anne-Charlott Callerstig. Linköping: Linköping University Electronic Press, 2014, 219 pp.*

The dissertation by Anne-Charlott Callerstigs concerns gender mainstreaming implementation in public sector in Sweden. As a starting point, Callerstig stresses public administration as an important place where the idea and ambition of gender equality expects to be realized. The traditional ideal type of the public administration, based on the work of Max Weber, assumes that public officials are neutral and that the implementation process of political objectives can be portrayed as constituted of several and separable stages. Thus, research has shown that this is not often what the implementation process looks like. Instead, public officials are highly influencing the implementation process due to their own ideological worldviews, as well as further different factors. Since gender mainstreaming, the strategy for integrating an equality perspective into everyday policy planning and delivery, is supposed to be “ongoing” and not able to implement only once it highly questions the traditional ideal type of the function of the public administration. Drawing on a theoretical discussion about the role of the public administration, Callerstig wonders what the influencing factors and the role of actors are when implementing gender mainstreaming in public sector. On a more general level, the question concerns *how* gender mainstreaming is implemented.

Importantly, Callerstig states that there is a lack of feministic implementation research, which is a considerable problem for the research field of implementation of public policy, as well as for the field of feministic research. At the first page of the book Callerstig states that the public administration needs to be studied when analyzing the fate of gender equality politics: “It may in fact be that to a large degree politics is shaped and given

content in public administration more than it being a matter of decisions taken by politicians". I encourage the emphasizing of the relevance for feministic research to study the public administration, and from my point of view it could have been even more highlighted and strongly related to a normative discussion about the state and its values. A quotation from the back cover of the book places the importance of this issue in a broader context:

*In international comparisons, Sweden is among the most equal of societies. However, there seems to be a contradiction between the widespread support for equality as a policy, and the conflicts and ambiguities that arise during its implementation. Yet, not all equality policies are the same; they differ both in terms of their content and the organization of the work. So, how do these presumed differences affect the implementation work? And how do equality workers go about implementing equality policies?*

The empirical and theoretical problem is adequately introduced and the text is engaging, clear and distinct. The introduction chapter gives a well-written presentation of gender mainstreaming as a theoretical concept and its history in politics. Theoretically she combines theories from the implementation field and feminist research on gender mainstreaming. Based on this theoretical framework Callerstig investigates how the implementation of gender mainstreaming works in practice, and what the gender mainstreamers experience as challenges and dilemmas.

As a reader engaged in the research field of implementation of gender equality policy within the public administration, I believe it would have been interesting to follow a theoretical framework drawing on a stronger argumentative stance. Generally, within the field I sometimes find the theoretical discussions on gender equality policy and gender mainstreaming being fairly general or having a guideline approach, and consequently tending to neglect the critical theoretical discussion within feminist theory. The reason for this can be the normative will of feminist researchers to argue *for* gender equality, yet, missing to engage in a critical theoretical discussion about *why* and *how* (*for a discussion about this see also* Bacchi och Rönnblom 2014). The guideline approach can be necessary and useful for instance when the aim is to communicate research knowledge to practitioners, yet can be problematic when the ambition is to participate in a critical theoretical discussion about feministic strategies and gender equality politics. Overall, *Making Equality Work* might have benefitted from a more noticeably emphasizing of what the theoretical problem as well as its contribution is in relation to this research field. However, here it is important to mention the methodological ambition of this dissertation. Callerstig makes use of interactive research and has collaborated with practitioners all through the research process. As Callerstig states:

At the very heart of this approach is the belief that research benefits from the participants everyday lived experiences of the problem that is being studied. The shared

interest in learning more about an issue can be the starting point for a joint project in which researchers and practitioners can work together, bringing in different and complementary knowledge.

This methodological approach is interesting in itself since it challenges and questions the traditional idea of scientific work in general, as in the tradition of political science. Callerstig argues that an interactive approach can be considered a way of embracing a feminist perspective, due to the democratic potentials and dimensions of a joint knowledge production. The methodological perspective is both one strength of the book and a contribution to the feministic field of political science.

With the aim of increasing the knowledge about the implementation process of gender equality, the empirical part consists of implementation of gender equality policies and gender mainstreaming policies in four different public sector organizations in Sweden, altogether an education department, a social service department and a central planning unit in two municipalities, and one government agency that funds research. The results identify the complex conditions and paradoxes that gender mainstreamers have to handle in their everyday work to implement gender equality, as the variations of strategies that different contexts require. One of these conditions is vague equality objectives and directives. The gender equality workers have to interpret these objectives themselves and invent possible solutions. Within the same organization these interpretations and understandings of the concepts of gender, gender equality and gender mainstreaming are not seldom contradictory and conflicting. Callerstig argues that these contradictions can be problematic if ignored, yet fruitful if used as a starting point of discussion about change and the future of equality in the organization. However, she claims that a holistic understanding of what the concept of inequality means is important as a start. *Making Equality Work* contributes with an understanding of the interpretation power that is in the hands of the public servants who transform the political decisions about gender equality into actions on a local level. According to Callerstig, the different interpretations and understandings are highly related to individual ideological beliefs. Thus, in order to understand the outcomes of implementation processes of gender mainstreaming we need to focus thoroughly on these actors and actions, as a complement to text analysis of gender equality policies.

The book also reveals difficulties regarding the measurement and follow up systems of the gender mainstreaming work in organizations. One frequent problem is to find an adequate way to measure the very vague and unclear gender equality objectives, as to find a way to follow up and analyze the gender mainstreaming process. Furthermore, the gender mainstreaming work has different terms and conditions depending on level of the organization, yet too often the follow up systems do not take sufficient account of this. The study also shows that the organizations, when striving for efficiency, handle the problem of measuring the vague objectives by changing the objectives so that they will be able to measure. Overall, the actors and the organizations must elaborate and deal with problems relating to measurement and accounting, which brings up the significant question of responsibility. What are we implementing when we are implementing gender equality

policies? Why are we implementing gender equality? And who is responsible for the implementation?

In sum, the different cases together illustrate the complexity and dilemmas of implementing gender mainstreaming within very different contexts of the public sector. Accordingly, the relatively strong general and discursive consensus on gender equality in Sweden is not a guarantee for a successful implementation. Gender equality as a policy area is regularly managed by being integrated into other policy areas with other goals and aims. I believe the logic for this can be summarized as follows: in order to develop and ensure quality within an established policy area, for example care policy or education policy, a gender perspective is added to the goals and actions plans of the established policy areas. This way of managing gender equality can be perceived as rational if we consider the aim of the gender equality policy being that a gender perspective should be integrating all policy areas within society. However, *Making Equality Work* and other studies of gender equality policy in Sweden has demonstrated that gender equality as a policy area is often neglected in comparison to other policy areas, and that gender equality policy often is reduced to symbolics (see Ivarsson Westerberg, 2013; Rönnblom, 2009; Rönnblom – Hudson, 2007; Isaksson, 2010). Thus, the steering philosophy risks at reduce the space for politics, hence contributes to de-politicization of gender equality policy. The integration of gender equality policy into other policy areas is therefore problematic since it assumes harmony between and within power structures. I argue that the empirical results of *Making Equality Work* encourage feminist research to pay attention to and critically theorize the management of gender equality within the public administration.

### *References*

- Bacchi, Carol and Malin Rönnblom. 2014. "Feminist discursive institutionalism – A poststructural alternative", *Nora* 2014, 22 (3): 170-186.
- Hudson, Christine and Malin Rönnblom. 2007. "Regional development policies and the constructions of gender equality: The Swedish case", *European Journal of Political Research*, 46: 47-68.
- Isaksson, Anna. 2010. *Att utmana förändringens gränser*. Lund: Lund University.
- Ivarsson Westerberg, Anders. 2013. "Styrning utan riktning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 115: 35-55.
- Rönnblom, Malin. 2009. "Bending towards growth: Discursive constructions of gender equality in an era of governance and neoliberalism, in Enmanuela Lombardo, Petra Meier, and Mieke Verloo (eds.). *The discursive politics of gender equality*. New York: Routledge.

---

Cristina Herranz Muelas

## Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal

Nancy Fraser. Madrid: Traficantes de sueños, 2015, 280 pp.

Nancy Fraser, profesora de Filosofía y Ciencias Sociales y Políticas en la New School for Social Research, publicó *Fortunas del Feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*, traducida al castellano el pasado mes de junio. Esta obra se compone de una recopilación de artículos escritos entre 1985 y 2010, en los que quedan registrados y analizados los giros del imaginario feminista y sus debates teóricos desde la década de 1970. De este modo, el movimiento feminista se presenta como un continuo debate con la teoría política contemporánea.

*Este libro constituye una aportación relevante en numerosos campos de estudio*, no solo por la labor de documentación y análisis histórico del movimiento, sino también porque responde al creciente interés de las ciencias políticas y sociales por estudiar las conexiones existentes entre el género y las relaciones y repartos de poder. Así, el trabajo que se presenta propone un nuevo marco de análisis que permite repensar temáticas tales como la emancipación, el trabajo, la dependencia y otro sinfín de conceptos y conflictos de poder que tienen lugar en el actual contexto de globalización y crisis neoliberal.

Además, los trabajos de Nancy Fraser, siempre multidisciplinarios y en colaboración con autores de la envergadura de Axel Honneth (2003) y Linda Gordon (1994), entre otros, entablan un diálogo constante con grandes pensadores de la época (Jurgen Habermas, Judith Butler, Jacques Lacan o Julia Kristeva) buscando el avance en la teorización del problema de la justicia social. El estudio del movimiento feminista en el contexto del neoliberalismo constituye además un punto clave para la comprensión de la teoría crítica y la justicia contemporánea.

El objetivo de la obra consiste en invitar al lector a reflexionar acerca de las siguientes cuestiones planteadas por la autora en la introducción: ¿cómo pueden las feministas recuperar la promesa revolucionaria de su movimiento?, ¿cuál es el destino de la igualdad en el contexto de crisis neoliberal? Para responderlas, Fraser propone un proyecto de teoría social comprometido con la democracia y la justicia desde la óptica del género que propone impulsar la idea de la justicia como paridad participativa. La autora busca “arrojar luz sobre los retos a los que nos enfrentamos hoy, en un tiempo de tremenda crisis económica, incertidumbre social y realineamiento político” (p. 244).

En cuanto a la estructura, el libro se encuentra organizado en torno a tres bloques que se corresponden con los tres actos de un drama que relata la historia del feminismo de la segunda ola. Porque, para Fraser, la historia del feminismo de la segunda ola parece, en efecto, “un drama en tres actos”. En el primer acto: se presenta el feminismo de la mano de otros grupos radicales bajo el conocido *slogan* de “lo personal es político”. El movimiento trató de poner de manifiesto el androcentrismo del capitalismo. En el segundo acto: con la decadencia de las energías utópicas del momento se produjo el desplazamiento hacia la política identitaria, hacia el plano de la “diferencia”. En este acto se produce un cambio de paradigma: de la redistribución al reconocimiento. En el tercer acto, todavía en marcha, Fraser propone que el neoliberalismo en crisis quizá impulse la reinención de un nuevo radicalismo feminista cuyo objetivo fundamental sea el de “someter los mercados a control democrático” (p. 18).

En el primer bloque, “Feminismo insurgente: la crítica radicalizadora en la era de la socialdemocracia”, la autora expone artículos que tratan de vincular la crítica desde la nueva izquierda al Estado de bienestar con el feminismo, situándolo en un frente más amplio de lucha democratizadora y anticapitalista. La autora, partiendo de la crítica a Habermas y adquiriendo lo que denomina un enfoque pragmatista o contextual, pone de manifiesto que las formas de dominación masculina que tienen lugar en el seno de las sociedades capitalistas no pueden explicarse desde la óptica habermasiana. Para Fraser, la teorización de Habermas no tiene en cuenta el carácter patriarcal de los sistemas económico y administrativo del capitalismo tardío, ni tampoco teoriza en la esfera doméstica las dimensiones de dinero y de poder de la dominación masculina. Por ello, no aborda el problema de reestructurar la relación de la crianza de los hijos con el trabajo remunerado y la ciudadanía. El error que identifica Fraser en la obra de Habermas fue establecer una oposición de categorías entre las instituciones sistémicas y las instituciones del mundo de la vida vinculadas a las funciones de reproducción y a los tipos de integración de la acción. Estas oposiciones, interpretadas ideológica y androcéntricamente, eclipsaron a los demás elementos del marco habermasiano. Necesitamos, dice Fraser, un marco sensible a las similitudes entre estas categorías.

En el segundo capítulo, Fraser plantea un modelo de discurso social para centrarse en la política de interpretación de las necesidades. Desde un punto de vista discursivo, las necesidades se presentan de forma desigual, dado que los medios con recursos desiguales compiten por establecer como hegemónicas sus propias interpretaciones. Fraser

afirma que podemos distinguir entre interpretaciones mejores y peores de las necesidades de las personas, proponiendo para ello un paradigma comunicativo sensible al género.

El tercero de los artículos surge, en palabras de Fraser, como “una colaboración de una filósofa y una historiadora” (p. 112). Nancy Fraser, en colaboración con Linda Gordon, examina los significados de la palabra dependencia en relación con las políticas de bienestar social reconstruyendo su genealogía. Su enfoque, fuertemente influenciado por el crítico materialista-cultural Raymond Williams (1976), asume que la terminología utilizada para describir la realidad social es a la vez fuerza activa que la modifica. Ambas autoras denuncian los usos irreflexivos de la palabra dependencia sosteniendo que se trata de un término ideológico.

En el capítulo cuarto, “Tras la desaparición del salario familiar: un experimento mental posindustrial”, Nancy Fraser muestra cómo los modelos de Estado de bienestar basados en familias encabezadas por un varón sustentador han quedado desfasados: el salario familiar no es sostenible ni empírica ni normativamente. Entonces, ¿qué nuevo orden de género debe sustituir al salario familiar? Fraser propone y analiza las siguientes respuestas feministas: de una parte, el modelo de proveedor universal (consistente en fomentar el empleo femenino e impulsar servicios estatales que faciliten ese empleo como las escuelas infantiles); de otra, el modelo de paridad del cuidador (promueve el cuidado no reglado: prestaciones económicas del Estado a los cuidadores). La autora evalúa sus ventajas e inconvenientes concluyendo que ninguno de los modelos resultaría satisfactorio. Por lo tanto, concluye que la justicia de género debe desarrollar una nueva visión de un Estado de bienestar posindustrial que desmantele la visión del trabajo por sexos. Fraser propone un viraje hacia el modelo de cuidador universal; esto es, inducir a los hombres a parecerse a las mujeres como personas que realizan el cuidado primario.

En el segundo bloque, “Feminismo domesticado: de la redistribución al reconocimiento en la era de la identidad”, se contempla el tránsito de la política de la igualdad a la política de la identidad, diagnosticando los problemas a los que se enfrentó el movimiento feminista en un contexto de ascenso del neoliberalismo. El primero de los capítulos de esta parte critica las interpretaciones feministas de la teoría del orden simbólico de Jacques Lacan. En este artículo la autora trata de explicar por qué basa sus modelos de discurso en autores como Foucault, Bourdieu, Bajtín, Habermas y Gramsci frente a Lacan, Kristeva, Saussure o Derrida, mostrando las controversias existentes entre el modelo pragmático (defendido por la propia autora) y el modelo estructuralista.

En “La política feminista en la era del reconocimiento: una aproximación bidimensional a la justicia de género”, Fraser relata el tránsito feminista de las políticas de redistribución a la era del reconocimiento, la identidad y la diferencia. El capítulo describe las preocupaciones tanto del imaginario del antiguo feminismo socialista como las del giro cultural. Para alcanzar una amplia concepción de la justicia, Fraser propondrá la sinergia entre ambas a través de la integración de la redistribución y el reconocimiento

en la política feminista o, lo que es lo mismo, alcanzar la paridad de participación a través de la consecución de la igualdad de estatus.

El séptimo capítulo ofrece respuesta a la crítica recibida por Judith Butler (2008). Ambas disienten acerca del legado del marxismo, de cuáles son las conclusiones todavía relevantes del feminismo socialista, de la naturaleza del capitalismo contemporáneo, así como de la evaluación de los méritos de diversas corrientes posestructuralistas.

En el tercero de los bloques, “¿Feminismo resurgente? Afrontar la crisis capitalista en la era neoliberal”, la autora estudia las perspectivas de recuperación del radicalismo feminista en tiempos de crisis neoliberal. En esta parte Fraser diagnostica un “peligroso vínculo” entre el feminismo y la mercantilización. Con el fin de superar esta peligrosa unión, la autora insta a forjar una alianza entre la “emancipación” y la “protección social”. En el primero de los capítulos de este bloque la autora explica cómo la globalización está cambiando el modo en que debatimos acerca de la justicia social dado que sus dimensiones “están haciendo explotar el marco keynesiano-westfaliano” (p. 225) y, por tanto, el Estado territorial ha dejado de ser la unidad adecuada para resolver las cuestiones de justicia. Fraser plantea que la teoría de la justicia social debe convertirse en una teoría de justicia democrática poswestfaliana, concretamente una teoría tridimensional de la justicia. En este tercer acto, la autora matiza que las dos primeras dimensiones, abordadas en los bloques anteriores, resultan insuficientes sin una tercera dimensión de la justicia: lo político. Esta dimensión política de la justicia se ocupa de la representación como cuestión de pertenencia social, con esta nueva dimensión, Fraser completa su teoría de la justicia.

Por último, en “El feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia”, capítulo con el que la autora concluye el libro, Nancy Fraser se propone evaluar la trayectoria y la relevancia histórica del feminismo de la segunda ola a modo de conclusión. Además, en este último capítulo muestra su preocupación acerca de las relaciones que ha entablado el feminismo con la mercantilización y propone forjar una nueva alianza por la emancipación y la protección social. En definitiva, se trata de un capítulo que busca ofrecer a los lectores una mirada optimista en cuanto al futuro próximo del feminismo.

En síntesis, *Fortunas del feminismo* es un intento de su autora de relatar los éxitos, fracasos y retos del movimiento feminista. Se trata de una obra que pretende abordar las perspectivas actuales y posibilidades futuras del feminismo y, por tanto, resulta una lectura imprescindible para todos aquellos que busquen adentrarse en los debates teóricos contemporáneos acerca de las relaciones de poder en clave de género en el seno del neoliberalismo. Nancy Fraser propone un plan de acción común que sitúe en la misma línea de batalla a feministas y demás movimientos sociales progresistas que traten de resolver el problema de la igualdad. La lucha que plantea Fraser en este libro es una lucha simultánea en dos frentes: primero, a través del desmantelamiento de las jerarquías de estatus tradicionales para promover la participación de las mujeres en la vida social y, segundo, contra los nuevos modos de subordinación impuestos por el mercado. Se trata de promover una “revisión de la democracia y la justicia que tenga en cuenta las cuestiones de género” (p. 18).

*Referencias*

- Butler, Judith. 2008. "Merely Cultural", en Kevin Olson (ed.), *Adding Insult to Injury: Nancy Fraser Debates Her Critics*. Londres: Verso Books.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth. 2003. *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. Londres: Verso.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon. 1994. "A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the US Welfare State", *Signs*, 19 (2) :309-336.
- Williams, Raymond. 1976. *A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: Oxford University Press.

---

*Ana Fernández de Vega de Miguel*

## Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas

*Silvia Federici. 2013. Madrid: Traficantes de Sueños, 285 pp.*

Silvia Federici es una pionera del feminismo y esta es una de esas obras sugerentes para cualquier persona que se sitúe en la proyección de alternativas de vida social frente al modelo neoliberal. La autora nos invita a plantearnos formas de concebir la asunción de poder de las mujeres partiendo del rol reproductivo que han desempeñado tradicionalmente.

Desde un discurso que apela a la recuperación del poder por parte de la comunidad, Silvia Federici hace una propuesta antagonista al individualismo creciente defendiendo que no hay nada más poderoso que un proyecto común y recordándonos que la potencialidad del trabajo reproductivo como vector de cambio social pasa precisamente por su repartición colectiva y no monetarizada.

### LA ESTRUCTURA

*Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* está compuesta por trece artículos escritos desde los años setenta hasta la actualidad. Los textos hacen un repaso por la trayectoria de la autora a lo largo de tres ejes de análisis: el trabajo reproductivo realizado por las mujeres, el impacto de las políticas neoliberales en la vida de las mujeres del *Sur* y el protagonismo de las mujeres en la gestión de *los comunes* (Madrilonia.org., 2011).

En el primer bloque, se unifican sus artículos más relevantes en defensa de la remuneración del trabajo reproductivo y en el contexto de la campaña *Salarios para el trabajo*

*doméstico*. En el segundo bloque, se recogen los textos que señalan a los Programas de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como los principales causantes del empobrecimiento de los países del *Sur* y del empeoramiento de las condiciones de reproducción de la vida de las poblaciones, particularmente de las mujeres, durante las décadas de 1980 y 1990. Finalmente, en el tercer bloque se unifican las propuestas más recientes de la autora sobre *lo común/comunes* desde una perspectiva feminista, es decir, situando el trabajo reproductivo realizado históricamente por las mujeres como base y punto de encuentro real de las alternativas de organización social situadas más allá de los márgenes del Estado y de los del mercado.

## LOS HILOS CONDUCTORES

Hay una clave fundamental que atraviesa el pensamiento de Federici volcado en este libro: el reconocimiento de la dimensión política del trabajo reproductivo. La autora sostiene el concepto de *trabajo reproductivo* para nombrar al conjunto de actividades y relaciones que hacen posible el mantenimiento de la vida y la reconstrucción permanente de la fuerza laboral, ya sea en un plano material o emocional. De este modo, se distancia tanto de posiciones teóricas más clásicas que hablan del *trabajo doméstico* vinculado exclusivamente con el ámbito privado, como de posiciones más contemporáneas que, bebiendo de la economía feminista, hablan de los *trabajos de cuidados*.

Partiendo de que el trabajo reproductivo es el eje sustentador de la sociedad, Federici argumenta que este es aprovechado de forma invisible por el mercado capitalista (Dalla Costa, 2009) para regenerar cada día la capacidad laboral de las personas. Lo que en última instancia supone que es sobre el cuerpo de las mujeres (y no tanto sobre la fuerza laboral de la *clase trabajadora* en su sentido clásico) sobre lo que se ha construido la acumulación capitalista.

Federici desafía así los significados hegemónicos de *trabajo* y de *riqueza social*.

Precisamente para contrarrestar ese aprovechamiento, surge una de las propuestas más potentes de la autora: *revalorizar* el trabajo reproductivo mediante el pago de un salario. Porque, ¿qué puede dar tanto reconocimiento a los trabajos realizados tradicionalmente por las mujeres como la compensación monetaria y laboral? En el planteamiento de la autora, la remuneración de los trabajos gratuitos de reproducción social es una vía para mejorar las condiciones de las mujeres, favoreciendo su independencia económica y su salida de posibles situaciones familiares de violencia machista. Pero no solo: pagar el trabajo reproductivo es, además, una manera de explosionar el sistema porque supondría el fin de la acumulación de riqueza que es extraída del trabajo de las mujeres desarrollado para sostener la capacidad laboral de las personas.

Esta propuesta nos devuelve a uno de los enfrentamientos históricos que han dividido al feminismo durante las últimas décadas: la remuneración del trabajo doméstico y familiar realizado gratuitamente por las mujeres en calidad de cuidadoras y amas de casa.

Frente a la idea de que remunerar el trabajo reproductivo confinaría a las mujeres al ejercicio de su rol tradicional y, consecuentemente, las seguiría manteniendo alejadas de las esferas de poder social, Federici nos invita a replantearnos los espacios de poder desde una postura antagónica. Y en este invite nos sugiere además que nos replanteemos el funcionamiento social para salirnos de la lógica que se sostiene sobre la invisibilización y el menosprecio de las actividades reproductivas. Porque, ¿qué puede dinamitar más eficazmente la idea de que el trabajo reproductivo es un destino natural de las mujeres que remunerarlo?

Este debate nos transporta también al choque político que se produce entre la segunda y la tercera ola del feminismo. Considerar la posibilidad de remunerar el trabajo reproductivo y asumir políticamente sus consecuencias es una forma de señalar que las experiencias de las mujeres blancas de clase-media alta, que encontraron en la huida de su rol de género y en el desarrollo profesional el camino para sobreponerse a la dominación masculina y aumentar el poder, no son la única vía posible para superar las desigualdades derivadas del sistema de sexo-género. El tiempo no solo ha demostrado que la división sexual del trabajo y la asunción del rol de género están mucho más arraigadas de lo que pensábamos —lo que actualmente ponen de manifiesto los estudios de usos del tiempo a través de la contabilización de las dobles y triples jornadas— sino que también nos ha hecho testigos, a través del empeoramiento de las condiciones laborales y sociales de las mujeres, de que no hay posibilidad para la asunción de poder real en el marco del sistema neoliberal. O no lo hay, por lo menos, para todas las mujeres.

A raíz de esta puntualización surge otra de las claves fundamentales que atraviesan esta obra: la necesidad de construir nuevas formas de solidaridad entre las mujeres.

Las mujeres del *Sur* han visto cómo sus formas tradicionales de reproducción social son amenazadas cuando no impedidas por los procesos de privatización y expoliación de los recursos de las comunidades. Es más, como consecuencia de las Políticas de Ajuste Estructural y en el marco de la Nueva División Internacional del Trabajo, las mujeres de los países no industrializados se han visto forzadas a migrar para emplear su capacidad de trabajo en los países del *Norte* con dos consecuencias inmediatas: el envío de remesas económicas a sus países de origen (lo que constituye uno de los mayores flujos económicos del mundo) y el sostenimiento de los hogares y de las personas dependientes de las familias del *Norte*.

Este escenario marca una nueva división entre las mujeres que cualquier análisis y propuesta política feministas no pueden obviar. Siguiendo el recorrido propositivo de Silvia Federici, no se puede mantener una discusión acerca del poder y el género sin definir expresamente el sujeto en torno al cual se está discutiendo. Y tampoco se pueden plantear alternativas reales para el incremento del poder femenino si no se tiene en cuenta que las mujeres somos atravesadas por diversos ejes de identidad. Así es cómo Federici adopta la mirada interseccional del sujeto mujer como sujeto múltiple, reconociendo la amplia variedad de experiencias vitales que nos atraviesan y entre las cuales los feminismos han de hacer un esfuerzo por identificar los nexos de unión entre mujeres si

quieren diseñar estrategias de emancipación adecuadas que incrementen el poder colectivo y no refuercen los ejes de separación entre unas y otras.

Y es justamente en esta identificación de los puntos de encuentro en donde el trabajo reproductivo aparece como el ámbito de experiencia común entre unas y otras. Así que la propuesta de Federici de remunerar el trabajo reproductivo no solo es una solución para la visibilización y el reconocimiento de estos trabajos sino también el alumbramiento de un posible escenario común de identificación colectiva y luchas feministas. Porque, ¿no es el trabajo reproductivo el que todas las mujeres asumimos en los diferentes territorios? Así que, ¿qué puede animar más al empoderamiento colectivo e internacional de las mujeres que plantear una propuesta política y económica que se sustenta en las características comunes de experiencia femenina a lo largo del tiempo y del territorio?

Tratando de dar respuesta a estas preguntas, el feminismo de Silvia Federici que se recoge en esta obra trasciende las soluciones individualistas para alcanzar posturas colectivas que rompan el encierro de las mujeres en el ámbito del hogar y el aislamiento de las personas en el desarrollo de su vida cotidiana. Y es aquí donde se inserta la tercera clave de esta obra: en los procesos de autogobierno de las comunidades y de autogestión colectiva de los recursos. En torno a estas concepciones, la autora nos apela para que respondamos a una pregunta crucial: ¿cómo queremos vivir?

A través de los últimos textos recopilados, Silvia Federici nos devuelve de forma permanente a un lugar en el que el poder se debate en términos de decisión: a un modelo que amenaza los recursos necesarios para la sostenibilidad de la vida y fragmenta al mismo tiempo el tejido social (Pérez Orozco, 2014), ¿qué tipo de respuestas queremos darle?

En principio, de esta decisión penden únicamente dos alternativas antagónicas: una que refuerza la desigualdad de género y las soluciones individuales y mercantilizadas (y que atraviesan, por ejemplo, los discursos de la conciliación centrados en las mujeres o las políticas públicas asistencialistas) y otra que plantea una respuesta centrada en la revalorización del trabajo reproductivo para que sea asumido colectivamente en un marco de gestión no monopolizado por el Estado ni por el mercado, sino por las comunidades. La división sexual del trabajo es reconocida, entonces, como eje sustentador de la desigualdad de género y al mismo tiempo es proyectada como punto de partida para la transformación social.

Es por todo esto que la propuesta que nos hace Federici alimenta el debate actualmente abierto sobre *los comunes*. Una propuesta de resignificación y apropiación en la que las mujeres son, en sus propias palabras, la *fuerza de oposición principal* a los procesos de acumulación y mercantilización.

Una propuesta que apela al establecimiento de lazos colectivos y a la centralidad del mantenimiento de la vida.

Un propuesta de rabiosa actualidad.

*Referencias*

- Dalla Costa, Mariarosa. 2009. *Dinero, perlas y flores en la reproducción feminista*. Madrid: Akal.
- Madrilonia.org. 2011. *La Carta de los Comunes. Para el cuidado y disfrute de lo que de todos es*. <http://www.traficantes.net/libros/la-carta-de-los-comunes> (último acceso: septiembre, 2015).
- Pérez Orozco, Amaia. 2014. *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

---

*Raquel Pastor Yuste*

## The Symbolic Representation of Gender, A Discursive Approach

*Emanuela Lombardo and Petra Meier. Surrey and Burlington: Ashgate, 2014, xiii+210 pp.*

Los estudios sobre representación política de mujeres se han centrado mayoritariamente en la dimensión descriptiva y sustantiva que aluden, respectivamente, al volumen y características sociodemográficas de las representantes así como a su actividad legislativa. El interés de la obra radica en que desarrolla una teoría de la representación simbólica que contribuye a conceptualizar un tema que hasta ahora ha sido poco estudiado en la literatura, y además lo hace desde una aproximación empírica novedosa, que pone de manifiesto el reto teórico y metodológico que suponía para las autoras el abordaje de este asunto.

El primer capítulo, de carácter introductorio, resulta clave en el conjunto de la obra, pues además de ofrecer una visión global del contenido de la misma, le sirve al lector/a para tomar conciencia del interés y la oportunidad académica que supone su publicación, dado su carácter eminentemente novedoso, en cuanto al modo de tratar teórica y analíticamente la representación política, y más en concreto, su dimensión simbólica.

Por su parte, las fotografías seleccionadas, por la temática a la que aluden, así como el lugar en el que las mismas han sido incluidas en la obra —portada y capítulos introductorios— enriquecen de forma visual y gráfica el contenido del trabajo, dotándole de un plus académico con capacidad de despertar, desde las primeras páginas, el interés en la lectura del documento. Nos referimos, por citar un ejemplo, a la imagen de Carme Chacón, quien fuera ministra de Defensa durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, y que en ese momento se encontraba en avanzado estado de gestación, pasando revista a las tropas en su primer día como tal frente a la cúpula militar.

En su conjunto, en el primer capítulo de *The symbolic Representation of Gender, A discursive Approach*, Emanuela Lombardo y Petra Meier, se centran en mostrar que su obra pretende ampliar la definición de la representación política simbólica que diera Hanna Pitkin (1967/1972), al entenderla como una *construcción* en la que hombres y mujeres son considerados símbolos políticos relevantes. Además, nos anuncian que van a realizar una aproximación *discursiva* al estudio de la representación simbólica que, mediante el uso de la metodología cualitativa del *análisis de los marcos interpretativos* (CFA), permite captar y hacer explícitas normas, valores, creencias y significados de género que los símbolos pueden sugerir y evocar, así como los sentimientos que puedan despertar en los representados. De este modo, se revelan significados que, de otra manera, podrían permanecer invisibles, así como su posible impacto diferencial en la vida diaria de mujeres y hombres. Asimismo, el/la lector/a conoce ya en estas primeras páginas las principales funciones de la representación simbólica que van a ser analizadas en la obra, en cuanto construcción de identidad, legitimidad y control político, consideradas por las autoras todas ellas clave para una lectura feminista de la representación política simbólica. Finalmente, Emanuela Lombardo y Petra Meier, haciéndose eco del menor interés académico que ha recibido la dimensión simbólica de la representación política con respecto a la descriptiva y sustantiva, nos advierten que en su trabajo mostrarán no solamente sus similitudes y diferencias sino también las posibles interrelaciones entre ellas así como la contribución explicativa de cada dimensión al resto, sin olvidar qué concepto de poder subyace en la representación simbólica de género.

Tras las páginas introductorias, que ofrecen una visión de conjunto de la obra, el segundo capítulo se centra principalmente en analizar, a nivel conceptual, los rasgos definitorios y naturaleza de la relación entre representantes y representados, en el caso concreto de la dimensión simbólica de la representación política. Para ello, Lombardo y Meier toman como marco teórico los trabajos sobre género y nación, pues, además de la gran variedad de representantes simbólicos que han sido analizados en los mismos, han explorado el proceso de construcción simbólica de mujeres y hombres así como las implicaciones que esta construcción de género tiene para sus vidas. En este marco, las autoras centran su interés en este capítulo en destacar el poder evocativo y la naturaleza construida como rasgos definitorios de los representantes simbólicos. Es decir, por una parte, el poder representativo del símbolo reside no tanto en lo que es sino en lo que es capaz de evocar. Pero además, los objetos simbólicos derivan su significado de las acciones y creencias de las personas a las que representan simbólicamente, lo que alude a la naturaleza discursiva y construida del símbolo. En este contexto cobra especial relevancia, como nos muestran Lombardo y Meier, conocer quién construye el símbolo, a quién representa, qué identidad es simbólicamente construida, cómo algunos grupos son legitimados y otros no en sus comportamientos y prácticas y cómo los símbolos pueden ser utilizados para ejercer control político. Todos estos rasgos son una clara muestra de los elementos dinámicos de la representación simbólica, que se contraponen a la visión que de la misma plantea Hanna Pitkin como dimensión estática y próxima a los rasgos característicos de la representación descriptiva.

Por su parte, en el tercer capítulo se presenta de forma clara y concisa la aproximación discursiva y sus ventajas en el estudio de la representación simbólica de género, así como el planteamiento metodológico utilizado para su tratamiento empírico. En atención a esto último, la metodología empleada para mostrar los diferentes significados de la representación simbólica de género es el *análisis de los marcos interpretativos*. La misma permite hacer explícito los modos en que se enmarcan los problemas de la desigualdad de género en las políticas, las normas subyacentes y valores que aparecen en los discursos políticos, las diferentes representaciones que distintos actores dan de un problema político y de sus soluciones, los roles distintivos que se atribuyen a los actores políticos, y en qué medida el género y sus intersecciones con otras desigualdades se relacionan con el planteamiento del problema y su posible solución o perpetuación (Verloo y Lombardo, 2007; Verlo, 2005).

Según nos muestran Emanuela Lombardo y Petra Meier, los ejes temáticos analizados desde la metodología mencionada, se centran en explorar —en un contexto europeo y para el periodo comprendido entre 1995 y 2007— las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, las políticas relacionadas con modelos de familia y de orientación sexual así como los derechos reproductivos y de adopción que llevan aparejados, y, por último, las políticas sobre la violencia de género, como indicadores de las funciones de identidad, legitimidad y control político, respectivamente, de la representación simbólica de género. Asimismo, los textos analizados en el estudio de estos tres ámbitos se van a caracterizar por su gran diversidad, pues abarcan desde leyes hasta planes, programas de los partidos políticos, textos en prensa o sendos documentos de la sociedad civil.

El cuarto capítulo se dedica al estudio de la representación simbólica y la construcción de identidad y más concretamente, la construcción de roles sociales, analizándose los marcos interpretativos en un ámbito muy concreto como es el de la conciliación de la vida laboral y familiar. Las autoras nos muestran cómo se construye este problema en las políticas de la Unión Europea, de modo que las mujeres siguen apareciendo como cuidadoras principales siendo la principal población diana de las medidas para conciliar vida familiar y laboral, mientras que los hombres son escasamente considerados como actores que deberían implicarse en mayor medida en la esfera privada de trabajo doméstico y cuidado. Y aun cuando algunos marcos más residuales cuestionan la división de género del trabajo, e incluso atienden a otros factores de desigualdad como la etnia, la migración o la clase, las mujeres tienden a ser construidas como símbolos de la esfera privada —doméstica, reproductiva— frente a los hombres en cuanto símbolos de la esfera pública —laboral, productiva—.

El quinto capítulo sirve a Emanuela Lombardo y Petra Meier para analizar la segunda función de la representación simbólica que alude a la formación, producción y reproducción de legitimidad. En este sentido, en la medida en que la construcción de identidades sociales puede llevar a la aprobación o rechazo diferencial de las mismas, contribuye a legitimar ciertas identidades y roles sociales frente a la deslegitimización de otras, bien de forma implícita, silenciándolas en su construcción discursiva, bien rechazándolas de forma

explícita. Por ello, el reconocimiento de legitimidad —símbolo de *normalidad*— frente a la carencia de legitimidad —símbolo de *desviación*— tiene claras consecuencias diferenciales en la forma de derechos, beneficios y oportunidades, reconocidos o vedados, a las personas que conforman una sociedad dada (Fraser, 2000, 2005). Así, en este capítulo se analizan, para los casos de Bélgica e Italia, los marcos interpretativos en el ámbito de los derechos reproductivos y de parentesco como indicadores de ciudadanía privada/íntima. Para el caso italiano, el marco interpretativo dominante es el de *matrimonio clásico* y *bienestar de los hijos*, considerado como el tipo de familia más adecuado para cuidar a los hijos y el matrimonio heterosexual como la institución crucial que debe ser defendida. Por lo que se refiere a los derechos reproductivos, el matrimonio clásico figura en combinación con el de *proteger el feto*. El enfoque italiano, más conservador, y con un importante peso de la perspectiva de la iglesia, contrasta con la visión belga, mucho más aperturista, que ofrece en este asunto marcos interpretativos alternativos que abren oportunidades al reconocimiento de otros modelos de uniones y familias, junto a sus posibilidades reproductivas y de adopción.

En el capítulo sexto se analiza la función de la representación simbólica en relación al control político y se muestran los marcos interpretativos que se refieren al asunto de la violencia de género para los casos de Italia y España. El análisis comparado pone de manifiesto las diferencias entre ambos países en los discursos institucionales en torno a la violencia de género y su posible solución. Para el caso italiano, predomina un contexto sociopolítico caracterizado por un feminismo de estado débil y una clara infrarrepresentación femenina en el Parlamento y en los gobiernos (Guadagnini y Donà, 2007). A ello se une una gran división entre los actores políticos que enmarcan el problema de género en términos más estructurales —voces de izquierda—, frente a las voces de la derecha que enmarcan el asunto como un problema cultural que parece solo concernir a la población inmigrante, especialmente a la población musulmana. Emanuela Lombardo y Petra Meier vienen a mostrar en este capítulo que, en el caso italiano, el Estado no tiene el monopolio en el control de la violencia contra las mujeres y esa violencia es enmarcada mucho más como un asunto privado que público. Por su parte, en el caso español, un feminismo de estado comparativamente más sólido, la continuada movilización del movimiento feminista contra la violencia de género y la creciente presencia de mujeres en órganos de representación junto con el compromiso ideológico de la izquierda con la igualdad, en la forma de la defensa de las cuotas (Verge, 2010; Lombardo, 2008), actúan como factores contextuales que ayudan a definir el asunto de la violencia de género mucho más como un asunto público que privado, siendo predominantemente enmarcado en la mayoría de los documentos analizados en el capítulo como un problema de la desigualdad de género estructural y no tanto como un asunto privado.

El capítulo séptimo se centra en el estudio de las relaciones entre las dimensiones descriptiva y simbólica de la representación política. Emanuela Lombardo y Petra Meier toman como base la literatura que tradicionalmente ha estudiado ambas dimensiones de la representación política para subrayar la importancia de conocer, con mayor detalle de lo

que se ha venido haciendo hasta el momento, las similitudes y diferencias entre ambas dimensiones, pero además, las interrelaciones que mantienen entre ellas y, sobre todo, el impacto y contribución de la representación descriptiva al proceso de representación simbólica y viceversa. En este sentido, Lombardo y Meier ponen de relieve, en este capítulo de su obra, el rasgo común que tienen ambas dimensiones en tanto que el representante representa —*standing for* en términos de Pitkin (1967)— al representado sin que en realidad actúe —*acting for*— en su nombre. Por su parte, el rasgo diferenciador supone que en la representación descriptiva tiene lugar una reproducción literal o reflejo más o menos real de la composición social de los representados, mientras que en la simbólica, se trata de una reproducción (presentación) construida y figurada, en tanto que distintos actores —*makers* en la terminología de Saward (2006)— dotan de significado al representante, al tiempo que este despierta determinados sentimientos, valores y creencias entre los representados. El caso belga y los debates en torno a las cuotas de género, de los que se hacen eco Lombardo y Meier, les sirve a las autoras para poner de manifiesto que las cuotas no solamente mejoran la representación descriptiva de mujeres, sino que son, en sí mismas, una forma de representación simbólica que contribuye a la legitimación, normalización y reproducción de las relaciones de género en una sociedad dada.

El capítulo octavo, siguiendo el mismo hilo argumental que el anterior, sitúa su foco de atención en las relaciones entre las dimensiones simbólica y sustantiva de la representación política, fijándose, en esta ocasión, en los aspectos comunes y diferenciales entre ellas, sus interrelaciones así como la contribución de la representación sustantiva al proceso de representación simbólica y viceversa. Lombardo y Meier enfatizan el elemento dinámico de la representación simbólica, que se centra en el propio acto de construir los símbolos, destacando el papel que cumplen *voces* y *actores críticos* en su construcción, lo que en términos de la aproximación discursiva al análisis de la representación simbólica, seguida en esta obra, significa poner atención en cómo y quién/es desarrolla/n diferentes marcos transformativos en torno a lo que significa la igualdad de género. Pero, además, normas, escenarios, prácticas y rituales se convierten en el contexto de oportunidades o límites que los representantes tienen de actuar sustantivamente en defensa de sus representados.

El capítulo noveno, previo a las conclusiones que cierran el libro, hace un interesante análisis tanto de las relaciones entre poder y las tres dimensiones de la representación política como entre poder y las funciones de la representación simbólica. Apoyándose en diferentes definiciones del poder, y principalmente en la triple conceptualización que al respecto desarrollara Allen (1998, 1999), y que ha visto su aplicación reciente para el caso de los partidos políticos españoles (Verge y De la Fuente, 2014), Emanuela Lombardo y Petra Meier muestran que el poder como dominación o *power-over*, el poder como resistencia o *power-to* y el poder como solidaridad o *power-with*, se manifiestan de forma diferencial en las dimensiones descriptiva, simbólica y sustantiva de la representación política, así como en las funciones de identidad, legitimidad y control político de la representación simbólica.

*The Symbolic representation of Gender* se cierra en su capítulo décimo con una alusión concisa y concreta a los principales debates teóricos que han guiado el desarrollo de la obra y que marcan el propósito de la misma, sus planteamientos metodológicos y resultados empíricos alcanzados en el análisis de la dimensión simbólica de la representación política.

En definitiva, se trata de una obra pionera en el ámbito de la ciencia política, la teoría política y los estudios de género. Ofrece una aproximación realmente novedosa al estudio de la representación simbólica, que sin duda abrirá la puerta al debate en la forma de nuevas preguntas y respuestas que ayuden a reconstruir el puzle de la representación política.

### Referencias

- Allen, Amy. 1998. "Rethinking power", *Hypatia*, 13 (1):21-40.
- Allen, Amy. 1999. *The power of Feminist Theory. Domination, Resistance and Solidarity*. Boulder: Westview Press.
- Fraser, Nancy. 2000. "Rethinking recognition", *New Left Review*, 3: 107-120.
- Fraser, Nancy. 2005. "Mapping the feminist imagination: from redistribution to recognition to representation", *Constellations*, 12 (3): 295-307.
- Guadagnini, Marila y Alessia Donà. 2007. "Women's policy machinery in Italy between European pressure and domestic constrains", en Joyce Outshoorn y Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lombardo, Emanuela. 2008. "Framing gender inequality in politics in Spain and in the European Union", *International Feminist Journal of Politics*, 10 (1): 78-96.
- Pitkin, Hanna F. 1967/1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Saward, Michael. 2006. "The representative claim", *Contemporary Political Theory*, 5 (3): 297-318.
- Verge, Tània. 2010. "Gendering representation in Spain: opportunities and limits of gender quotas", *Journal of Women, Politics and Policy*, 31 (2): 166-190.
- Verge, Tània y María de la Fuente. 2014. "Playing with different cards: party politics, gender quotas and women's empowerment", *International Political Science Review*, 35 (1): 67-79.
- Verloo, Mieke. 2005. "Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach", *The Greek Review of Social Research B*, 117: 11-35.
- Verloo, Mieke y Emanuela Lombardo. 2007. "Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach", en Mieke Verloo (ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest and New York: CEU Press.

---

*Lala Muradova Huseynova*

## Why nations fail? The origins of Power, Prosperity and Poverty

*Daron Acemoglu and James A. Robinson. London: Profile Books Ltd, 2013, 529 pp.*

Why do some countries enjoy prosperity, while others have been languishing in poverty and inequality for ages? What accounts for democratic and economic success in Europe, the United States, Australia and Japan and for persisting impecuniosity, conflicts, and authoritarianism in Sub-Saharan Africa? Why did the Industrial Revolution, a major turning point in the history, transpire in the eighteenth century England and not in Mexico, Congo or Nepal?

Throughout the centuries, economists, political scientists, philosophers and other experts alike have been racking their brain over the answers to these questions (e.g. Adam Smith, 1776; Diamond, 1997; Landes, 1998). Some authors contend that the geographical differences are the main causes of the great cross-country differences in poverty and prosperity. The so-called geography hypothesis draws its main argument on the works of the eminent French political philosopher Montesquieu (1748), who links the hot climate to the laziness and the deficit of curiosity, while associates the vigour with the cold climate. American scientist Diamond (1997) bases his geographical determinism on the technological differences among the parts of the world, which according to him, was due to the availability of plant and animal species, which in turn resulted in the different paths of farming and technological change. Kenneth Pomeranz (2000) examines the early industrialisation within the context of the privileged access of Europe to the New World and ecological limitations of the world's most densely populated regions.

On the other hand, the arguments of the proponents of the culture hypothesis rely on the role of the religious and cultural beliefs, social norms, ethics and values for the

explanation of the global inequality. Some claim that Protestant ethic contributed to the rise of modern industrial society in Europe (Weber, 2002); others question the compatibility of Islam with democracy (e.g. Karmer, 1993; Vatikiotis, 1987); and some others argue how the “social capital” makes some countries, e.g. the south of Italy, poor (e.g. Putnam *et al.*, 1994). All in all, cultural theorists claim persuasively that religion and culture matters for the prosperity.

Others opine that African countries are poorer than the countries of other regions because their leaders might be less informed, knowledgeable and less advised than their counterparts in other regions on how to lead the country. The proponents of the so-called ignorance theory (e.g. Williamson, 1990; Aghion and Howitt, 2009), draw on the famous definition of the economist Lionel Robbins in 1935, “economics is a science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses” (quoted in Acemoglu and Robinson, 2013: 64).

After having carefully (albeit briefly) analysed the rationales of three main strands of literature on elucidating the world inequality, the authors of the book we are reviewing, Daron Acemoglu (Massachusetts Institute of Technology) and James A. Robinson (University of Chicago), gracefully counterattacks them one by one with arguments based on stories drawn from the human history and the contemporary state of arts of different countries and regions of the world.

Juxtaposing and analysing the historical development of South and North Korea and of the United States and Latin America, the academics illustrate that neither geography, nor the lack of knowledge and information of leaders, nor the cultural differences explain the strikingly different paths taken by otherwise not so different countries and regions. Instead, the economists suggest searching the answers for the challenging questions at the quality of institutions of the countries. The gist of their argument is that the sustainable growth is triggered and encouraged by *inclusive economic institutions*, that “create inclusive markets, which not only give people freedom to pursue the vocations in life that best suit their talents but also provide a level playing field that gives them the opportunity to do so” (Acemoglu and Robinson, 2013: 76-77). Thus, apart from being free markets, these institutions should also push for positive technological and educational changes in the society and be capable of harnessing the potential of individuals. However, inclusive economic institutions rarely exist without the backing of and synergy with inclusive political institutions, which should encompass the “rules that govern incentives in politics” (ibid: 79). “Political institutions determine who has power in the society and to what ends that power can be used” (ibid: 80). Inclusive political institutions are pluralistic and vest powers broadly among the society members. The foremost condition of inclusive political institutions is political centralisation, which is to impose law and order, at the same time protects the private property rights and encourages innovation and education.

One of the premises of the book is that only working in tandem these institutions bring about growth and prosperity. The sustainability of this growth is worth attention, as “good practices” of the work of these institutions create a virtuous circle, just like in the case of

the Glorious Revolution of 1688 and the following Industrial Revolution which led Britain and some European countries towards economic prosperity and a more pluralistic society, according to the authors.

At the other end of the spectrum there are the so-called *extractive institutions*. In some regimes, the elite which hold the power tend to build up economic institutions with one goal: to enrich themselves by extracting as much profit as possible, at the expense of the society. Extractive institutions also create a circle, although a vicious one, generating negative feedback loops and thus enduring for years and centuries. This, the authors contend, is why some nations fail.

So, how are these institutions formed and developed? The authors postulate that it is the “interplay of small institutional differences with critical junctures” that brings about gradual but fundamental differences in development paths of the countries (ibid: 106). An entertaining case study of the Black Death (pp 96-101) as a crucial and critical juncture “disrupting the existing economic or political balance in society” for not only England (the emergence of more inclusive institutions), but also for Eastern European countries (the Second Serfdom in Eastern Europe) explains how tiny differences during the historical junctures could bring about positive or negative consequences for the lives of the population.

Similarly, the authors do not negate the existence of economic growth in the presence of extractive institutions. In fact, they extensively talk about the gargantuan economic growth experienced by Soviet Union between 1928 and 1960 and China’s current breakneck pace of growth. Nonetheless, the academics believe that this growth cannot be sustained in the long-run (as the case of the Soviet Union showed), as any growth built by extractive institutions without the support of inclusive political institutions is doomed to fail sooner or later. The challenge, the academics explicitly acknowledge, is building inclusive institutions and thus creating growth and prosperity in the terrain of extractive ones, which have been persisting during centuries.

The colossal ambition and grandeur of the book has been compared to such masterpieces as Diamond’s “Guns, Germs and Steel” (1997), Adam Smith’s “The Wealth of Nations” (1776), and William McNeil’s “The Rise of the West” by economists and academics. Like these mentioned books, it is a compelling book, full of astounding stories and anecdotes from the human history.

Nonetheless, the idea of “institutions determining the development path of nations” is not new to the political science. The main premise of the authors draws upon the works of the most recent proponents of the new institutionalism who recognize that institutions are “the cause” of economic growth and development; and that different institutions engender different outcomes. Douglass North, who is believed to have laid the theoretical framework of this thesis, states in North (1997:224): “The primary source of economic growth is the institutional/organizational structure of a political economy”. He also contends that, “Third World countries are poor because the institutional constraints define a set of payoffs to political/economic activity that does not encourage productive activity” (North, 1990: 110). The security of property rights, whose importance is extensively stressed by Acemoglu and

Robinson in this book, has also been emphasized by new institutionalists due to its role in explicating the development and underdevelopment of nations (e.g. North, 2005; North *et al.*, 2009).

However, this oeuvre has several shortcomings. Firstly, the determination of the authors to fully debunk the previous explanations of global inequality (namely culture, geographic and ignorance hypotheses) undermines the importance of a constellation of intertwining factors in leading the country towards the prosperity or poverty. The quality of institutions could be crucial in shaping the development path of countries, but the interplay of other factors, such as resource endowments of a country, its geopolitically favourable or disadvantageous position in the world map, unfortunate policies of the leadership, are sometimes equally important. In fact, no single variable could be universally necessary and sufficient for democratic outcome for a country (Diamond, Linz and Lipset, 1999), and likewise we opine that no single factor could possibly suffice to elucidate the failure of nations.

One big strand of literature (e.g. Ross, 2001; Smith, 2004) contends that the oil wealth of resource rich developing countries has a robust negative correlation with authoritarianism. The presence of large oil income, they go on, hinders democratic transition in these countries. The argument draws from rentier state theory, which links the oil wealth to numerous pervasive economic, political and social outcomes for nations (e.g. Mahdavy, 1970; Beblawi and Luciani, 1987).

Likewise, the natural resource endowments are argued to have contributed to the prosperity of some countries (e.g. Norway with its fish, timber and subsequently oil and gas reserves; Botswana with its diamond). The oil wealth has been linked to growth and more democracy for Latin American countries (e.g. Dunning, 2008; Ross, 2009). Resources matter for the countries. So does the geography that determines it.

Furthermore, there are still uncertainties about whether pre-existing institutions cause pervasive political and economic outcomes, or whether institutions are exacerbated by the resource curse (Rajan, 2011: 621).

What is more, the authors extensively disregard the role of the international patronage to and external legitimacy of either poverty or prosperity in developing countries which could be due to the geopolitics of nations. Azerbaijan, a Post-soviet country, richly endowed with oil and gas, is considered to be a strategic energy partner to the EU. Thanks to it being at the crossroads between Europe and Asia, the country boasts of owning a strategic BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan) oil pipeline transporting Caspian oil to Europe and is currently building new gas pipelines within the Southern Gas Corridor project of the European Union in order to provide Europe with non-Russian gas, which is to bypass the Russian territory. The fact itself serves as an excuse for the country's government to get away with endemic corruption, neopatrimonialism, overly extractive institutions and disastrous state of political rights in its soil. Should Azerbaijan be situated in a different geographical location, we might have been talking about a different polity. The geopolitical factor might also help to explain why Georgia, in the face of a hegemonic Russian threat has turned to West for protection and why it has fared better in terms of democratic

transition than its resource-rich neighbour Azerbaijan, or Russia-backed Armenia. These are of course only few of many salient examples of how the geography does influence on economic and political development of a nation.

All in all, we opine that the determinism is not the answer to a complex process of economic and political failure or success of a nation. Neither it is for explaining divergences in the development during a gigantic part of human history, from Neolithic era to contemporary age.

Secondly, the concept of institution, *the heart and soul* of this book, is poorly defined in this work. It is rather concentrated on what institutions could bring about for the prosperity of a nation. One needs to guess what the authors mean by economic and political institutions throughout the book, and only after having read the whole 529-pages book you can vaguely deduce what they could have had in their mind for institutions. It would have been fairly understandable, if the definition of the concept was purposefully left out by authors, if the work was meant for an expert circle. However, what makes this book enthralling is precisely its simplicity in exposing complicated historical dynamic of world institutions with anecdotic stories. That leaves little room for doubt that the oeuvre is meant for general public. Nonetheless, perhaps more evidence-based academic work by the authors of this book could offset this shortcoming (e.g. Acemoglu *et al.*, 2002; Acemoglu *et al.*, 2004; Acemoglu and Robinson, 2006).

Furthermore, *Why Nations Fail* is packed (albeit gracefully) with repetitions. The hidden reason behind it could either be to induce the readers to learn the foremost contention of the article by heart (concurring with a Soviet adage, “repetition is the mother of learning”), or simply an editorial error.

Despite the above mentioned shortcomings, it is undeniable that *Why Nations Fail* is a captivating book, which nests gargantuan chunks of human history within the suggested framework of inclusive vs. extractive institutions and is an elegant endeavour to understand the poverty and prosperity in the world.

### References

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson. 2002. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”, *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4): 1231-1294.
- Acemoglu, Daron, James Robinson and Thierry Verdier. 2004. “Kleptocracy and Divide and Rule: a model of personal rule”, *Journal of European Economic Association*, 2 (2-3): 162-192.
- Acemoglu, Daron and James. A. Robinson. 2008. “Persistence of power, elites and institutions”. Working Paper. *National Bureau of Economic Research*. Cambridge, MA.
- Aghion, Phillippe and Peter Howitt. 2009. *The Economics of Growth*: Cambridge, Mass.:MIT Press.

- Beblawi Hazem Al and Giacomo Luciani. 1987. *The rentier state (Nation, State and Integration in the Arab world)*. London: Croom Helm and the Instituto Affari Internazionali.
- Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*. New York, London: W.W. Norton & Company.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (eds.). 1999. *Democracy in Developing Countries*. London: Adamantine press. Lynne Rienner.
- Dunning, Thad. 2008. *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Kramer, Martin. 1993. "Islam vs. Democracy", *Commentary*, 95: 35-42.
- Landes, David. S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations. Why some are so rich and some so poor*, New York, London: W.W. Noton & Company.
- Lionel Robbins, 1935 in Acemoglu and Robinson. 2013. *Why Nations Fail, The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile Books Ltd.
- Mahdavy, Hussein. 1970. "The patterns and problems of economic development in rentier states: the case of Iran", in Michael A. Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*. London: Oxford University Press.
- McNeil, William Hardy. 1963. *The rise of the West. A history of human community*. Chicago: University of Chicago Press.
- "Montesquieu 1748, Spirit of Laws", in Acemoglu and Robinson. 2013. *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile Books Ltd.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas C. 1997. "Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development", in W. Brian Arthur, Steven N. Durlauf, and David A. Lane (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System II*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- North, Douglas C. 2005. *Understanding the process of economic change*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- North, Douglas C., John Josep Wallis, and Barry Weingast. 2009. *Violence and Social Order: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University.
- Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: China, Europe and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert H., Robert Leonardi and Rafaella Y. Nanetti. 1994. *Making the democracy to work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rajan, Sudhir Chella. 2011. "Poor little rich countries: another look at the 'resource curse'", *Environmental Politics*, 20(5): 617-632.
- Ross, Michael. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?", *World Politics*, 53: 325-61.
- Ross, Michael. 2009. "Oil and Democracy Revisited". Available in: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Oil%20and%20Democracy%20Revisited.pdf>. [Accessed: 30<sup>th</sup> of September 2015]
- Smith, Adam. 1776. *The Wealth of Nations*, London: Methuen & co., ltd.

- Smith, Benjamin. 2004. "Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World. 1960-1999", *American Journal of Political Science*, 48 (2): 232-246.
- Vatikiotis, Panayiotis Jerasimof. 1987. *Islam and the State*, New York: Croom Helm.
- Weber, Max. 2002. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Penguin: New York.
- Williamson, J. 1990. *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington: D.C. Institute of International Economics, in Acemoglu and Robinson, 2012.

---

*Daniel Catalá Pérez*

## Europe Managing the Crisis: The politics of fiscal consolidation

*Walter J. M. Kickert y Tiina Randma-Liiv. Londres: Routledge, 2015, 294 pp.*

El 15 de septiembre de 2008, con la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers, estalló la mayor crisis financiera que ha sufrido el mundo desde el *crack* del 29, la cual pronto desembocó en una profunda crisis económica global, que a su vez provocó una crisis fiscal que todavía azota a múltiples economías nacionales en la actualidad<sup>1</sup>. Se ha escrito mucho sobre la crisis en general y la crisis fiscal en particular; pero muy poco, desde la perspectiva en que lo hacen Kickert y Randma-Liiv (Universidad Erasmus de Rotterdam y Universidad Tecnológica de Tallin, respectivamente) en su trabajo *Europe Managing the Crisis: The politics of fiscal consolidation*. La crisis fiscal, sus causas y consecuencias y, sobre todo, las posteriores respuestas de los gobiernos a la misma, han sido ampliamente estudiadas por organizaciones internacionales y expertos académicos, generalmente desde una perspectiva económica (Bitzenis *et al.*, 2015; Blöndal *et al.*, 2012; Sutherland *et al.*, 2012; Trias, 2009). Sin embargo, Kickert y Randma-Liiv lo hacen desde el punto de vista de la ciencia política y la gestión pública, dejando bien patente que un enfoque estrictamente económico, aun siendo necesario, no agota, ni mucho menos, la explicación de un fenómeno tan complejo y poliédrico como el que nos ocupa.

---

1. En Europa, la crisis fiscal es especialmente grave a causa de la llamada crisis de la eurozona o de deuda soberana europea, que Klikcert y Randma-Liiv han considerado como una cuarta fase de la crisis global. Desde 2010, algunos países con excesivos niveles de déficit presupuestario y deuda pública, y con una tasa de interés sobre dicha deuda cada vez más elevada, tuvieron que ser rescatados por la Unión Europea al no poder hacer frente a la misma.

En este sentido, este libro se incardina en la literatura científica politológica que está interesada en una doble vertiente. Por un lado, los factores políticos que explican la naturaleza y alcance de las políticas públicas y, más en concreto, las de consolidación fiscal (por ejemplo, véase también el reciente libro de Hood *et al.*, 2014). Por otro lado, la literatura que trata de analizar hasta qué punto los cambios en la gestión de determinados programas públicos pueden contribuir a lograr el objetivo de la consolidación (véase por ejemplo Starke *et al.*, 2013). En este caso, los autores, reconocidos expertos en la materia, sitúan en el centro de su análisis la capacidad de decisión política de los gobiernos para implantar las medidas que la racionalidad económica dicta frente a una crisis fiscal a la que, según esa misma racionalidad económica, se le da respuesta a través de la llamada consolidación fiscal. En definitiva, lo que buscan Kickert y Randma-Liiv es estudiar hasta qué punto, más allá de la existencia de determinadas teorías o modelos económicos para afrontar la crisis fiscal, en la práctica, ciertos condicionantes político-administrativos pueden tener una gran influencia en la capacidad para aplicar las medidas de consolidación y en conseguir los objetivos que se proponen. No se trata de un enfoque nuevo, puesto que los propios economistas reconocen que los condicionantes económicos no son suficientes y es necesario estudiar también los determinantes políticos (véase la revisión de Dellapi-ane-Avellaneda y Hardiman, 2015, y de Mulas-Granados, 2006), pero sí es un libro novedoso puesto que apuesta especialmente por estos últimos.

En *Europe Managing the Crisis*, los autores realizan un exhaustivo y profundo trabajo de investigación con el objeto de describir, analizar y explicar cómo los gobiernos europeos han dado respuesta a la crisis fiscal en el periodo 2008-2012, qué medidas de consolidación se han llevado a cabo, qué ha influido en el proceso de adopción de dichas medidas y en qué medida se ha conseguido el objetivo de la consolidación fiscal.

Klickert y Randma-Liiv llevan a cabo este trabajo de investigación a través de un estudio comparativo entre 14 países europeos, entre ellos España<sup>2</sup>. Con el mismo, tratan de explicar las similitudes y diferencias tanto en las medidas de consolidación fiscal adoptadas por cada uno de ellos como en los procesos de adopción de decisiones políticas que condujeron a estas medidas. También establecen los factores económico-financieros que más influyen en la variación del llamado volumen de consolidación fiscal de cada país (la situación económica de partida, el grado de recuperación económica en términos de PIB y empleo, la deuda estatal y déficit presupuestario) y definen aquellos factores político-administrativos con un mayor poder explicativo sobre lo que han dado en llamar “el esfuerzo político de consolidación”, en clara correspondencia con el concepto económico citado de volumen de consolidación fiscal. Esta idea de esfuerzo político de consolidación es precisamente, uno de los conceptos clave introducidos por los autores en este libro, definido con sus propias palabras como “*el grado de impulso y empeño político, el empuje, el desgaste y la energía y tiempo empleados para alcanzar*

---

2. Además de España, Bélgica, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Eslovenia y el Reino Unido.

*las decisiones, en otros términos, el 'sacrificio' político*". Este viene condicionado por el contexto político en que se mueve el gobierno que toma las decisiones (gobierno en solitario o en coalición, grado de mayoría parlamentaria o ideología, entre otros aspectos), los posibles efectos políticos que puedan tener dichas decisiones (efectos electorales y oposición social, principalmente) y las propias características del proceso de toma de decisiones (por ejemplo, las relaciones de poder establecidas en el proceso o el tipo de medidas adoptadas). Por último, los autores analizan cuáles han sido los efectos tanto económicos como políticos de dichas medidas de consolidación fiscal y si han tenido algún tipo de consecuencia sobre la gestión pública, las prácticas administrativas o la propia Administración pública en general de cada país.

El estudio comparativo de Klickert y Randma-Liiv está sólidamente sustentado por la fuente empírica de datos e información que suponen los resultados del proyecto europeo COCOPS- *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, en el que han participado ambos autores<sup>3</sup>. Dichos resultados se plasman en los informes nacionales y estudios de casos de países, llevados a cabo por los socios del proyecto y que han servido de base a los análisis de tipo cualitativo del trabajo de Klickert y Randma-Liiv. Mucha de la información extraída de estos informes y estudios de caso se presenta a lo largo del libro en cuadros de información adicional, aportando un amplio y rico catálogo de ejemplos.

Además, los autores han utilizado los resultados de una encuesta realizada, en el propio marco del proyecto COCOPS, que explora las opiniones y la experiencia de altos directivos públicos de todos los países, en relación con las reformas del sector público y con el impacto de la crisis fiscal en la Administración pública (Hammerschmidt *et al.*, 2013). Los autores han consultado también otras fuentes cuantitativas, tales como la base de datos de Eurostat<sup>4</sup> para obtener información sobre crecimiento económico y déficit presupuestario, la de instituciones políticas del Banco Mundial<sup>5</sup> en lo referente a orientación política de los gobiernos y su margen de mayoría parlamentaria, y los datos cuantitativos sobre los planes de consolidación fiscal de los Estados miembros de la OCDE (2012).

La primera parte del libro se inicia con el capítulo introductorio en el que se plantean las preguntas y objetivos de la investigación y se ofrece una breve retrospectiva de lo que ha sido la crisis global desde sus inicios. En el segundo capítulo se examinan, más

---

3. COCOPS-*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future* es un consorcio de investigación sobre gestión pública que forman once universidades en diez países. Se trata de uno de los mayores proyectos de investigación en gestión pública comparada en Europa, integrado dentro del 7º Programa Marco de la Comisión Europea con un presupuesto de casi 2,7 millones de euros. El proyecto se inició el 1 de enero de 2011 con una duración de tres años y medio y ha sido coordinado por la Universidad Erasmus de Rotterdam.

4. Base de datos disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [consulta: 21 de septiembre de 2015].

5. Base de datos disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20649465~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html> [consulta: 21 de septiembre de 2015].

detenidamente, cada una de las cuatro etapas de la misma (la crisis financiera, la económica, la fiscal y la crisis de la eurozona), prestando especial atención a la naturaleza de la crisis fiscal y de la consolidación fiscal y a los aspectos políticos de ambas. Es en este capítulo donde Klickert y Ransma-Liiv introducen el concepto de esfuerzo político de consolidación. En el capítulo tercero, que cierra esta primera parte del libro, los autores establecen el marco analítico de la investigación, siguiendo el esquema conceptual de causa (factores explicativos), acción (medidas de consolidación fiscal) y efecto (efectos políticos, económicos y sobre la Administración).

En la segunda y la tercera parte del libro se aplica el marco analítico presentado en el capítulo anterior. En el capítulo cuarto se analizan las medidas de consolidación fiscal para cada país. Se examina el contenido de las mismas desde una perspectiva económica y, en este sentido, se observa la habitual distinción entre medidas de ingresos (de carácter tributario) y medidas de gastos, que son las mayoritariamente aplicadas por los países estudiados, sobre todo dentro del capítulo de gastos operativos (congelación salarial, recortes salariales, despidos, reorganizaciones, etc.). En el quinto capítulo y con una perspectiva política, se analiza el proceso de toma de decisiones para implantar las medidas de consolidación teniendo en cuenta el contexto político en que se adoptan las decisiones, el momento en que se toman y las características de las propias decisiones.

La tercera parte del libro comienza con el sexto capítulo, en el que se analizan los factores explicativos (causa) de la consolidación fiscal. Desde el punto de vista económico, queda demostrado que el factor que más influye en el volumen de consolidación fiscal de un país es la situación de partida del mismo; es decir, el nivel de déficit presupuestario y de deuda pública al que se debe hacer frente con las medidas de consolidación. Pero desde el punto de vista político-administrativo, el análisis es mucho más complejo. El análisis cuantitativo de los datos obtenidos de los estudios de caso, apenas resulta significativo. Por ejemplo, la hipótesis de que los gobiernos de derecha tienden a tomar decisiones de austeridad más severas que los gobiernos de izquierda no se confirma estadísticamente en la mayoría de los países para esta crisis; y la hipótesis de que los gobiernos con una gran mayoría parlamentaria son capaces de adoptar medidas de mayor calado y con menos problemas que los que gobiernan en minoría se confirma solo parcialmente. Sin embargo, con el análisis cualitativo, teniendo en cuenta las singularidades de cada caso, sí queda patente la importancia de factores políticos tales como el modelo de Estado, el tipo de gobierno, la orientación ideológica del mismo o el ciclo electoral, para explicar la toma de decisiones fiscales de cada gobierno.

Igualmente, en este punto, los autores introducen los factores supranacionales como factores explicativos que influyen en el proceso de toma de decisiones de consolidación fiscal. Estos factores no son objeto de estudio de la investigación, pero los autores insisten en que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados. Los límites establecidos por la UE en el Tratado de Maastricht sobre el déficit presupuestario y la deuda estatal, así como las medidas impuestas a los países rescatados o a aquellos a los que se les ha inyectado capital a raíz de la crisis de la deuda soberana de la eurozona, son claros

ejemplos de factores que condicionan de manera muy significativa la toma de decisiones fiscales por los gobiernos nacionales (Lapavitsas, 2011: 154).

El séptimo capítulo cierra la tercera parte del libro con el análisis de los efectos económicos y políticos de la consolidación fiscal, así como aquellos posibles efectos que hayan podido incidir directamente sobre la propia Administración pública. Según los autores, los principales efectos económicos que se esperan de las políticas de consolidación fiscal son la reducción del déficit presupuestario y de la acumulación de deuda pública y, con ello, la recuperación del crecimiento económico. Pero las medidas que generalmente han aplicado los gobiernos analizados, según argumentan, son políticas fiscales restrictivas, por lo que los efectos de la consolidación fiscal sobre la recuperación económica pueden no ser los esperados. Así lo confirman los resultados obtenidos por Klickert y Randma-Liiv, pues la correlación entre la consolidación fiscal y la reducción del déficit presupuestario es baja y la correlación con la recuperación del crecimiento económico es inexistente. Por el contrario, la medición de los efectos políticos de la consolidación fiscal genera resultados significativos. Según argumentan los autores, los efectos electorales que tiene la aplicación de medidas de consolidación fiscal parecen ser negativos, pues tras llevar a cabo programas de recorte, en la mayoría de los casos los gobiernos han tenido que convocar elecciones anticipadas que generalmente han perdido. Además, concluyen que en los gobiernos de coalición ha sido una tónica generalizada que algunos socios abandonaran dichas coaliciones, dejando al gobierno en minoría; y yendo más lejos, que en algunos países, los efectos políticos han sobrepasado el ámbito electoral para convertirse en malestar social, protestas públicas e incluso disturbios violentos en las calles.

En cuanto a los efectos de la consolidación fiscal sobre la Administración pública de cada país, para Klickert y Randma-Liiv, estos han tenido diferente intensidad en cada caso, pasando de países donde se han producido importantes y profundas reformas, a países donde la influencia de las medidas de consolidación ha sido mínima, sobre procesos de reforma que ya estaban previstos o iniciados.

En la cuarta parte del libro, en el capítulo dedicado a las conclusiones, se analizan los resultados obtenidos. Para los autores, tal y como planteaban en sus hipótesis, queda demostrada la importancia que tienen los factores políticos particulares de cada gobierno para explicar el alcance de las políticas de consolidación fiscal y por qué estos gobiernos no han seguido, como norma general, las recomendaciones (a no ser que hayan venido impuestas) de organizaciones internacionales, instituciones o expertos, ni la lógica macroeconómica que se podía esperar de cada uno de ellos al tomar sus decisiones políticas sobre consolidación fiscal. Precisamente, esta particularidad en las condiciones bajo las que cada gobierno ha adoptado las políticas fiscales es la que ha provocado que ciertos resultados del estudio de Klickert i Randma-Liiv puedan parecer poco concluyentes. Pero tal y como afirma Geert Bouckaert<sup>6</sup> en el prefacio, “este libro nos enseña numerosas lecciones, aun

---

6. Geert Bouckaert es profesor, entre otras materias, de Gestión Pública Comparada en la universidad belga KU Leuven y actualmente es el presidente del Instituto Internacional de Ciencias de la Administración (IIAS).

cuando las conclusiones científicas puedan parecer ambiguas y la explicación dada forme parte de esta ambigüedad. La principal lección para el futuro de nuestro sistema democrático es, en última instancia, cómo manejar la crisis y la ambigüedad. Este libro es una guía, un *kit* de supervivencia para todos nosotros”.

La originalidad en el enfoque de la investigación, la claridad en el desarrollo del marco analítico de la misma, la sólida base de investigación previa al estudio comparativo, la riqueza de detalles en los análisis cualitativos y la capacidad crítica en el debate sobre la importancia del contexto político en el marco de la respuesta a la crisis fiscal convierten el libro de Klickert y Randma-Liiv en una referencia obligada para cualquier estudio posterior que pretenda profundizar en la materia. Y sin duda, existen oportunidades para hacerlo, siguiendo, por ejemplo, las sendas que los propios autores dejan abiertas al final del libro, respecto del dilema que se plantea a los gobiernos sobre la incapacidad aparente para tomar ciertas decisiones drásticas y la inevitabilidad de las mismas en ciertos casos, o del papel más directo que en el futuro podría desempeñar la Unión Europea en materia de política fiscal (ver también en este sentido, Fuest y Peichl, 2012; Bordo *et al.*, 2013).

### Referencias

- Bitzenis, Aristidis, Nikolaos Karagiannis y John Marangos (ed.). 2015. *Europe in Crisis: Problems, Challenges, and Alternative Perspectives*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Blöndal, Jónr, Knut Klepsvik y Mario Marcel. 2012. “Fiscal Consolidation in OECD Countries”, *Presupuesto y Gasto Público*, 69: 23-51.
- Bordo, Michael D., Lars Jonung y Agnieszka Markiewicz. 2013. “A fiscal union for the euro: Some lessons from history”, *CESifo Economic Studies*, 59 (3): 449-488.
- Dellepiane-Avellaneda, Sebastián y Niamh Hardiman. 2015. “Fiscal politics in time: pathways to fiscal consolidation in Ireland, Greece, Britain, and Spain, 1980–2012”, *European Political Science Review*, 7 (2): 189-219.
- Fuest, Clemens y Andreas Peichl. 2012. “European Fiscal Union: What Is It? Does It Work? And Are There Really ‘No Alternatives’?”, *CESifo Forum*, 13 (1): 03-09.
- Hammerschmidt, Gerhard, Anca Oprisor y Vid Stimac. 2013. *COCOPS Executive survey on Public Sector reform in Europe*. Berlin: Project COCOPS, deliverable 3.1.
- Hood, Christopher, David Heald y Rozanna Himaz. 2014. *When the Party’s Over: The Politics of Fiscal Squeeze in Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Lapavistas, Costas *et al.* 2011. “Crisis en la Zona Euro: Perspectiva de un impago en la periferia y la salida de la moneda única común”, *Revista de Economía Crítica*, 11: 131-171.
- Mulas-Granados, Carlos. 2006. *Economics, Politics and Budgets: the Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*. Basingstoke y Nueva York: Palgrave-MacMillan.
- OECD. 2012. *Restoring Public Finances, 2012 Update*. París: OECD.

- Starke, Peter, Alexandra Kaasch y Franca Van Hooren. 2013. *The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sutherland, Douglas, Peter Hoeller y Rossana Merola. 2012. "Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?", *OECD Economic Policy Papers*, 01.
- Trías, Francesc G. 2009. "Las medidas contra la crisis, sus problemas y su impacto intergeneracional", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 850: 57-71.

---

Jorge José Hernández Moreno

## Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities and Reforms

Kees Van Kersbergen y Barbara Vis. Nueva York: Cambridge University Press, 2014, 239 pp.

Esta obra forma parte de la literatura que ha prestado atención —a partir de la decisiva contribución realizada por Paul Pierson en *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (1994)— a los determinantes políticos que condicionan la capacidad que tienen los gobiernos de reformar el Estado de bienestar y las políticas sociales. La obra de Pierson supuso un punto de inflexión en la producción científica, ya que centró su atención en estudiar el alcance real y práctico de la ofensiva neoliberal de los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989) contra el Estado de bienestar en la década de los ochenta. Tal y como demuestra Pierson, los argumentos basados en los supuestos efectos negativos tanto de índole social como económica del *Big Government* y los esfuerzos por recortar el Estado de bienestar se toparon con el apego tanto de los ciudadanos británicos como estadounidenses a sus prestaciones y sus derechos sociales (Pierson, 1994).

Este papel de la opinión pública a modo de contrapeso no evita en la práctica que los cambios en los Estados de bienestar se produzcan en todas las democracias capitalistas avanzadas (véase, por ejemplo, Bonoli y Natali, 2012). Como el propio Pierson (2001) ha explicado en posteriores trabajos, los resultados de las reformas de Estado de bienestar están condicionados no solo por la opinión pública, sino también por otros factores como el tipo de régimen de bienestar, el sector de política pública de que se trate o la presencia y fuerza de determinados actores.

Partiendo del argumento de que el Estado de bienestar es una institución en continua reforma, Kees Van Kersbergen, profesor de Política Comparada en la Universidad de Aarhus,

y Barbara Vis, profesora de Procesos Políticos de Adopción de Decisiones en el Departamento de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Ámsterdam, organizan el resultado de la investigación que se ha producido durante la última década sobre la reforma (el tipo y alcance de la misma) y, especialmente, los determinantes que hacen que estos cambios o vías de reforma no sean idénticos en todos los países. La principal contribución a la literatura científica de Van Kersbergen y Vis a través de esta obra es lo que ellos denominan “enfoque funcional abierto” (*open functional approach*), una nueva propuesta teórica para el análisis de las reformas del Estado de bienestar. Los autores se nutren del conocimiento desarrollado por los estudios comparativos en torno a la reforma del Estado de bienestar para construir su propio modelo teórico, basado en el papel que juegan las presiones funcionales exógenas y endógenas y cómo estas presiones se trasladan al terreno de las reformas del Estado de bienestar. Se trata de un modelo que pone de relieve la gran importancia de las condiciones materiales cambiantes (“objetivas”) en el grado de éxito de las reformas, limitando el papel de los actores políticos encargados de tomar las decisiones públicas (de reforma) en cualquier periodo histórico. Por un lado, las presiones y exigencias funcionales generan un contexto selectivo, en el que es más probable que prevalezcan antes unos actores, intereses e ideas, que otros. Las ideas son importantes para comprender por qué los políticos se decantan por unas políticas concretas en lugar de otras, pero no son el elemento causal clave. De hecho, citan la célebre frase recogida en el *18 de Brumario de Luis Bonaparte* de Karl Marx “el hombre hace su propia historia”, para ilustrar de forma sucinta la idea clave de su proposición teórica: “las circunstancias existentes establecen el contexto socioeconómico e institucional de la acción política, que a su vez restringe a los actores y determina qué ideas son las importantes” (p. 104). Por otro lado, el modelo teórico desarrollado por Van Kersbergen y Vis quiere poner de manifiesto que las explicaciones en torno a la reforma del Estado de bienestar únicamente en términos de presiones funcionales sería incompleta, ya que hay que tener en cuenta también los mecanismos que vinculan las estrategias reales de reforma que persiguen las élites políticas y las exigencias funcionales que demanda el propio contexto histórico. Aun así, la reforma del Estado de bienestar casi nunca es un activo electoral (Schumacher *et al.*, 2013) e “incluso en condiciones de presiones funcionales, la reforma sigue siendo difícil porque choca casi siempre con las preferencias probienestar de la opinión pública” (p. 122).

El libro se estructura en diez capítulos, incluyendo la introducción. El segundo capítulo resalta la idea de que el capitalismo de mercado, como orden social y económico, es un sistema extremadamente dinámico, que interviene en áreas no económicas, generando de esta forma nuevas realidades sociales. Según los autores “la tendencia del capitalismo a las crisis y las fluctuaciones económicas, desafían constantemente al Estado de bienestar” (p. 6). En el capítulo tercero, los autores tratan de capturar las presiones que están en la base de las reformas del Estado de bienestar para adaptar las políticas sociales a las nuevas realidades. Van Kersbergen y Vis elaboran una construcción conceptual en torno a qué lógicas rigen a los distintos tipos de regímenes de bienestar. Las *lógicas* son utilizadas en la obra como recursos metodológicos que permiten a los autores “simplificar las conexiones

entre las motivaciones de los actores sociales y políticos, las fuerzas motrices (democratización, globalización, etc.), los valores y los mecanismos causales, vinculando las demandas funcionales y las presiones para reformar” (p. 52).

El desarrollo de los diferentes “mundos” o “regímenes”, así como la evaluación de los mismos, es objeto de atención en el cuarto capítulo. Aún defendiendo la clásica tipología de los “regímenes” o “mundos” del bienestar de Esping-Andersen (1990), se unen a otros autores (Gough, 2013) y al propio Van Kersbergen (2013) en torno al argumento de que décadas de reforma de las políticas sociales hacen necesaria una revisión de esta tipología. Este “requerimiento” teórico y metodológico nos lleva a la pregunta que vertebra el capítulo quinto, que trata de estimar qué Estado de bienestar tenemos en realidad y hasta qué punto y cómo los Estados de bienestar protegen contra los riesgos sociales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. A este respecto si bien en la mayoría de los regímenes de bienestar los ciudadanos están cubiertos frente a contingencias como el desempleo y los accidentes, existe una realidad cada vez más evidente: “muchas personas no están todavía protegidas debidamente frente a determinados riesgos sociales, que la pobreza persiste y, lo más remarcable, que la desigualdad ha aumentado durante las dos últimas décadas” (p. 102).

Las oportunidades y límites para la reforma del Estado de bienestar son las cuestiones sobre las que gira el sexto capítulo, el cual desarrolla el modelo teórico elaborado por Van Kersbergen y Vis (el *enfoque funcional abierto*)<sup>1</sup>. Este apartado muestra cómo la identificación de los requerimientos funcionales sirve para explicar una reforma de política social drástica, en este caso, la reestructuración del régimen de incapacidad en los Países Bajos en 1990, un régimen de bienestar “híbrido”, que combina rasgos tanto del régimen socialdemócrata como del conservador (Vis *et al.*, 2011). Los capítulos séptimo y octavo conforman el examen empírico de la obra. El primero de ellos presta atención a las presiones exógenas, específicamente a la globalización. El concepto de globalización sigue sin alcanzar el consenso entre especialistas, ni en cuanto a lo que este fenómeno constituye, ni en cuanto a su alcance y efectos. Los autores en este capítulo analizan la relación entre globalización y Estado de bienestar, destacando dos perspectivas en continuo conflicto: la hipótesis de la eficiencia y la hipótesis de la compensación. Ambas plantean que la globalización produce presiones funcionales para la reforma, pero con resultados dispares. El *mainstream* de la literatura científica corrobora que el crecimiento de los niveles de globalización y los esfuerzos en bienestar se refuerzan mutuamente (hipótesis de la compensación, Brady *et al.*, 2005), aunque estudios más recientes (Obinger *et al.*, 2013) apoyan la tesis de que una mayor globalización está haciendo retraerse al esfuerzo en bienestar. Van Kersbergen y Vis llegan a la conclusión de que cualquier explicación en torno a la reforma del Estado de bienestar tiene que tener en cuenta que “la presión funcional proviene del exterior y no cabe evaluar su impacto positivo o negativo” (p. 123).

---

1. Una primera aproximación a este enfoque es desarrollado en Vis y Van Kersbergen (2013).

Para completar el examen empírico, se presta atención a las presiones endógenas. En concreto, a la posindustrialización y su impacto en el mercado de trabajo, cuyos efectos sobre la población han revolucionado el fundamento tradicional sobre el que se asentaba el funcionamiento del Estado de bienestar a partir del periodo que se inicia en la segunda posguerra (1945), modificando las estructuras de riesgos sociales<sup>2</sup>. La política asocial adoptada en este contexto y la tenencia hacia la dualización ponen de manifiesto que “el Estado de bienestar no es capaz de redistribuir los riesgos sin problemas, como tampoco es capaz de garantizar un nivel alto de protección social” (p. 154).

El libro finaliza con un capítulo titulado “¿Puede sobrevivir el Estado de bienestar a la Gran Recesión?”, que sitúa los argumentos e ideas esgrimidas a lo largo de la obra en el contexto de crisis financiera que comienza en 2007/2008, para ver cómo las presiones funcionales objetivas han afectado a las acciones de los actores políticos en relación a la reforma del Estado de bienestar. Partiendo de la subdivisión de la crisis financiera, económica y fiscal en dos periodos (Braun y Trein, 2014: 2), la segunda etapa (2009-2013), marcada por el cambio hacia una política de consolidación fiscal, que tenía y tiene como prioridad la reducción de la deuda pública y el déficit, ha sido determinante en la modificación de las pautas de actuación del Estado de bienestar, ya que “ha socavado su capacidad política para aplicar reformas que garanticen la protección continua de las personas ante los riesgos sociales” (p. 205). Es decir, los programas sociales pueden en el contexto actual acabar siendo víctimas de las batallas distributivas o de la propia deriva política, socavando la capacidad de adaptación al cambio que ha caracterizado al Estado de bienestar desde su surgimiento.

Si bien el libro constituye en su conjunto una revisión crítica de cuatro décadas de estudio comparado de la reforma del Estado de bienestar, cabe destacar que el principal reparo en torno a la obra es de carácter empírico, reconocido por los propios autores. Su aportación teórica (el *enfoque funcional abierto*) no presta demasiada atención a la comprobación y verificación empírica. El estar sumergidos en un contexto histórico en transición no ayuda en cuanto a la determinación futura de su modelo teórico para explicar la reforma del Estado de bienestar. Las presiones endógenas como exógenas de las cuales se nutren las denominadas presiones funcionales están en permanente cambio, y los resultados finales de la Gran Recesión son aún desconocidos.

Se trata de un libro destinado a lectores cualificados (estudiantes de posgrado ya sea de máster o doctorado). Puede resultar de gran interés para el público español y complementar la poca bibliografía que existe en nuestro país en relación con un tema de tan creciente interés como lo es el del alcance de las reformas de las políticas sociales y el Estado de bienestar y sus determinantes políticos (véase por ejemplo, Moreno 2009). La

---

2. Los llamados *Nuevos Riesgos Sociales* (NRS) (Taylor-Gooby, 2004) abarcan de acuerdo con Bonoli (2007): el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral; la fragilidad de la tercera edad; la posesión de habilidades obsoletas o escasas y la insuficiente cobertura de la protección.

complejidad que está detrás del análisis y estudio de las reformas del Estado de bienestar, así como la utilización de diferentes teorías y modelos conceptuales, hacen de este libro una obra concebida y diseñada para convertirse en un texto referencia sobre el estado actual de un área o campo de estudio como la investigación comparada de la reforma del Estado de bienestar.

### Referencias

- Bonoli, Giuliano. 2007. "Time matters postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40 (5): 495-520.
- Bonoli, Giuliano y David Natali. 2012. "The politics of the 'new' welfare states. Analysing reforms in Western Europe", en Giuliano Bonoli y David Natali (eds.), *The politics of the new welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, David, Jason Beckfield y Martin Seeleib-Kaiser. 2005. "Economic globalization and the welfare state in affluent democracies, 1975-2001", *American Sociological Review*, 70 (6): 921-948.
- Braun, Dietmar y Philipp Trein. 2014. "Federal dynamics in times of economic and financial crisis", *European Journal of Political Research*, 53 (4), 803-821.
- Calzada, Inés y Eloísa del Pino. 2013. "La imaginación al poder: estrategias políticas para evitar el castigo electoral y reformar el Estado de bienestar", en Eloísa del Pino y Josefa Rubio Lara (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Gough, Ian. 2013. "Social policy regimes in the developing world", en Patricia Kennett (ed.), *A handbook of comparative social policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Moreno Fernández, Luis. 2009. *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI de España Editores.
- Obinger, Herbert, Carina Schmitt y Peter Starke. 2013. "Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research", *Social Policy & Administration*, 47 (1): 111-129.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2001. "Coping with permanent austerity. Welfare State restructuring in affluent democracies", en Paul Pierson, *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New risks, new welfare: the transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

- Schumacher, Gijs, Barbara Vis y Kees Van Kersbergen. 2013. "Political parties welfare image, electoral punishment and Welfare State retrenchment", *Comparative European Politics*, 11 (1): 1-21.
- Van Kersbergen, Kees. 2013. "What are welfare state typologies and how are they useful, if at all?" *The routledge handbook on the Welfare State*. Oxford: Routledge.
- Vis, Barbara y Kees Van Kersbergen. 2013. "Towards an open functional approach to welfare state change: pressures, ideas, and blame avoidance", *Public Administration*, 91 (4): 840-854.
- Vis, Barbara, Kees Van Kersbergen y Thomas Hylands. 2011. "To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state?", *Social Policy & Administration*, 45 (4): 338-353.

---

*Esther Masana Diego*

## Política y medio ambiente

*Ángel Valencia Sáiz. México; Porrúa, 2014, 134 pp.*

Las profundas transformaciones experimentadas en el sistema productivo y forma de vida durante la primera mitad del siglo XX, originadas tras la segunda revolución industrial y la implantación del fordismo, propiciaron el origen de la crisis ecológica o, al menos, una percepción generalizada de la misma. Esta crisis ecológica puso de manifiesto las consecuencias de la acción del ser humano en el medio ambiente, y casi de manera contigua, el surgimiento de una conciencia medioambiental mucho más generalizada de lo que había sido hasta el momento (Meadows *et al.*, 1981; Meadows *et al.*, 1994).

El desarrollo de la conciencia medioambiental cristalizaría en la aparición de movimientos ecologistas en la década de los años setenta. Estos movimientos cada vez más presentes en la esfera pública experimentarían a su vez un proceso de institucionalización que, en numerosos países de Europa, han sido determinantes para el surgimiento de los llamados partidos verdes a partir de los años noventa (Dobson, 1997; Doherty y De Geus, 1996).

La estrecha relación de lo medioambiental con la política ha sido estudiada por numerosos autores, desde diferentes aproximaciones teóricas. El profesor Valencia señala dos posturas extremas ante la solución de la crisis ecológica o, más ampliamente, ante la preservación del medio ambiente. En un extremo se encuentra la visión defendida por autores como Lomborg (2003), en la que la situación medioambiental no es considerada grave, y debido a ello proponen reformas políticas sin transformaciones en el *statu quo*. En el extremo opuesto se concentran posturas de autores como Guattari (1990), las cuales argumentan que la crisis ecológica es grave y, por tanto, requiere cambios drásticos de índole

ético-político en la sociedad. El ecologismo contemporáneo por ejemplo, se sitúa en esta última concepción de la crisis ecológica y defiende una solución integral.

En *Política y Medio Ambiente*, Valencia ofrece un nuevo punto de reflexión en el estudio de la relación entre ambos conceptos, partiendo de la tesis de que la influencia del medio ambiente sobre la política es cada vez mayor. Por ello se propone demostrar la existencia de un nuevo espacio político del ecologismo desde mediados de los años noventa, configurado por tres hechos: la consolidación electoral de los partidos ecologistas, el surgimiento de nuevas teorías reformuladoras de la izquierda y la transnacionalización de la política.

Partiendo de esta visión, el autor desarrolla un recorrido teórico por varias de las aproximaciones teóricas que explican este fenómeno. Conceptos fundamentales como ecologismo, sostenibilidad, desarrollo sostenible, crisis ecológica, política verde y globalización son desarrollados a lo largo del texto ofreciendo un completo recorrido en torno a la cuestión medioambiental y su tratamiento dentro del ámbito político y social.

En especial, tres conceptos cobran importancia y representan los hilos conductores del libro: sostenibilidad, globalización e izquierda verde. En primer lugar, el autor realiza una revisión teórica del concepto de sostenibilidad o sustentabilidad, estudiándolo como eje vertebrador de la teoría política verde, y donde representa la idea de justicia medioambiental, además de estar íntimamente relacionado con el concepto de conciencia medioambiental. El segundo concepto fundamental en este texto es la globalización, ya que este fenómeno ha sido decisivo para el nacimiento y evolución de la ciudadanía ecológica. Por último, el autor dedica varias secciones del libro al estudio de la izquierda verde. La relevancia de esta ideología es manifiesta, ya que representa la síntesis del encuentro entre el socialismo y la sostenibilidad.

En relación con el estudio de la sostenibilidad, la teoría política verde arroja luz sobre la ambigüedad del término, y sobre la diferenciación entre este y el concepto de desarrollo sostenible. Desde la teoría política verde, el desarrollo sostenible:

“implica estudiar las posibilidades y límites de la reforma de un sistema económico que debe seguir creciendo pero sin esquilmar la naturaleza, es decir, sin subvertirlo. Por el contrario, la sostenibilidad es un concepto normativo que establece las líneas de definición de un desarrollo sostenible que, para la mayor parte de la teoría política verde, debe implicar cambios estructurales en la economía capitalista” (Valencia, 2014: 23).

La sostenibilidad como principio requiere respetar los límites y pensar en las generaciones futuras, no comprometiéndose con las acciones presentes la supervivencia de estas últimas. Este pensamiento enlaza así con el concepto de justicia social, definida por el autor como “justicia ecológica intergeneracional”.

El autor llega a tres conclusiones tras el análisis de sostenibilidad y desarrollo sostenible en el ámbito de la ciencia política. En primer lugar, la sostenibilidad es un principio clave para entender la relación entre política y medio ambiente. En segundo lugar, desarrollo sostenible es una y no la única de las aplicaciones que se pueden llevar a cabo para conseguir sostenibilidad. Por último, muestra que el debate entre los dos conceptos es

ambiguo, tanto en el plano teórico como en su aplicación política. Seguidamente, se diferencian dos posturas clave. Por un lado, la de aquellos que consideran que el desarrollo sostenible es compatible con el sistema capitalista. Por otro, los que tomando como principio fundamental la sostenibilidad abogan por una transformación social desde los cimientos con el fin de llegar a lo que Valencia denomina una sociedad verde.

En cuanto a la relación entre globalización y medio ambiente, el autor expone que los problemas medioambientales forman parte de la gobernanza global porque “se derivan, por un lado, de la aparición de nuevos bienes públicos globales y, por otro, de los riesgos globales que generan” (Valencia, 2014: 50). De ello se deduce la justificación de la legitimidad de conservar el medio ambiente en el plano teórico y el desarrollo de políticas encaminadas a esta preservación de la naturaleza en el plano político.

El problema estriba en que se necesita una gestión global tanto de los beneficios como de los problemas generados por el medio ambiente, que a su vez precisa de la coordinación de Estados-nación. El autor identifica en este punto tres niveles de desacuerdo. El primero reside en la posibilidad de una política constructiva frente a la globalización (Held y McGrew, 2002). El segundo nivel defiende la ingobernabilidad de la globalización (Beck, 1998). El último se explica como la total incapacidad política de gestionar la problemática medioambiental globalmente (Falk, 2002; Valencia, 2003).

Ante estos problemas de gestión global, el autor propone alternativas para su solución desde la teoría política verde. En primer lugar, esta teoría considera que el modelo democrático deliberativo es el adecuado para que el ser humano se desarrolle teniendo en cuenta los límites de la naturaleza y aplicando criterios de sostenibilidad. A su vez, el dilema de la democracia explica el porqué de la necesidad de la configuración de la ciudadanía ecológica que ha desarrollado la teoría política verde.

La ciudadanía ecológica se diferencia de los conceptos de ciudadanía liberal y republicana en tres aspectos: se basa más en obligaciones que en derechos, la práctica de la ciudadanía se realiza tanto en el ámbito público como en el privado, y es una ciudadanía global o cosmopolita. Las obligaciones de la ciudadanía ecológica desde la teoría política verde vienen dadas por la concepción de la naturaleza como un sujeto de derechos, por lo que se apela a la responsabilidad del ciudadano para con la naturaleza trascendiendo los límites del Estado.

Tras un recorrido minucioso sobre las principales aproximaciones dentro de la teoría política verde, y poniendo especial énfasis en el desarrollo del concepto de ciudadanía ecológica y su relación con la democracia y con el medio ambiente, el profesor Valencia concluye argumentando que sí es posible una noción de ciudadanía en el ecologismo político. La tesis del autor sitúa así la ciudadanía ecológica junto a la educación cívica como las claves para fomentar mejores ciudadanos y conseguir de esta forma una sociedad sostenible.

Más adelante, el autor dedica un capítulo a la izquierda verde, ideología considerada como la síntesis del encuentro entre socialismo y sostenibilidad, que surge como respuesta a la búsqueda de nuevas vías de evolución dentro del socialismo tras el declive del

mismo en la década de los noventa. En palabras del autor, la presencia de la izquierda verde:

*“responde a una mayor importancia de lo medioambiental en nuestra concepción de la política y por otro a una transformación del espacio político de la política verde que se caracteriza por la consolidación de los partidos ecologistas en Europa y por unas experiencias diversas de participación en el gobierno y, por otro, por una convergencia de la teoría política verde con las ideas de una nueva izquierda”* (Valencia, 2014: 85).

El nuevo espacio político de la izquierda verde surge en primer lugar gracias a la transformación de la izquierda tradicional a partir de los años noventa, donde se consideran los nuevos problemas de la sociedad, entre los que ocupa un lugar destacado los problemas medioambientales. En segundo lugar, la evolución de los partidos ecologistas en Europa también ayuda a configurar la izquierda verde. Esta, tras una etapa fundacional con un discurso político radical y poco pragmático, pasa a una fase de crecimiento pequeño pero estable que le permite ganar experiencia en gobiernos locales y regionales. El discurso, antes radical, va girando hacia posturas más pragmáticas y culmina con la llegada a principios del siglo XXI de algunos partidos verdes al gobierno en coaliciones: Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia e Italia.

Los últimos capítulos del libro corresponden a la sección más analítica, donde el objetivo de Valencia es investigar el papel de los partidos ecologistas, así como su relación con la izquierda verde en elecciones europeas y nacionales desde 1979 hasta 2004. La hipótesis central del autor en este apartado es la siguiente: “tanto los partidos ecologistas como la izquierda tradicional parecen confluir en un espacio político definido por el avance de una izquierda verde” (Valencia, 2014: 87).

En el análisis comparado de los partidos ecologistas en Europa, los resultados muestran tres tendencias de evolución: “tendencia expresiva del fracaso parcial o total” es el caso de Grecia o Dinamarca; “tendencia de éxito baja” —representación entre 1 y 3 escaños— es el caso de Austria, Bélgica o Finlandia; y, por último, una “tendencia de éxito media-alta” —entre los 4 y 12 escaños— con ejemplos como Alemania y Francia.

En cuanto al análisis de los partidos ecologistas en los parlamentos nacionales, el autor observa una:

*“consolidación del voto verde en Europa que se refleja en un aumento de los partidos ecologistas que llegan al parlamento, si bien [...] es difícil estimar con exactitud si se trata de una tendencia suficientemente sólida por encima de los puntuales crecimientos y retrocesos”* (Valencia, 2014: 106).

Por último, y como conclusión final del libro, el autor destaca que la dimensión ecológica de la política ya no solo es capitalizada por los partidos de izquierda verde o por el

ecologismo político. Gracias a la incorporación de estos partidos a los parlamentos y en algunos casos a los gobiernos, la dimensión ecológica ha sido asimilada por los demás partidos políticos en sus programas, por los Estados en sus agendas internacionales y por la opinión pública en su discurso.

En definitiva, Ángel Valencia aporta una visión clara y a la vez exhaustiva de la relación entre política y medio ambiente. Muestra los avances en un campo de estudio fundamental en la ciencia política que, desde la década de los setenta, ha aumentado en relevancia hasta la actualidad. Se trata, en suma, de un trabajo de indudable interés, más si cabe desde la ciencia política española, donde se debaten con claridad y esmero asuntos de trascendencia política y social.

### Referencias

- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Dobson, Andrew. 1997. *Pensamiento político verde: una nueva ideología para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Doherty, Brian y Marius de Geus. 1996. *Democracy and green political thought: sustainability, rights and citizenship*. London: New York: Routledge.
- Falk, Richard. 2002. *La globalización depredadora: Una crítica*. Madrid: Siglo XXI.
- Guattari, Félix. 1990. *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-Textos.
- Held, David y Anthony McGrew. 2002. *Globalización /Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona : Paidós.
- Lomborg, Bjorn. 2003. *El ecologista escéptico*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers y William Behrens. 1981. *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows y Jørgen Randers. 1994. *Los límites del crecimiento*. Madrid: El País/Aguilar.
- Valencia Sáiz, Ángel. 2003. "Globalización, medio ambiente y ciudadanía", en Oliét Palá, A. (coord.), *Globalización, Estado y Democracia*. Málaga: Universidad de Málaga.