

Rev. española de ciencia política

v. 40 (2016)

Artículos

Ser o no ser político: perfil y carrera gubernativa de los secretarios de Estado portugueses p. 13 – 38

Pedro Miguel Alegria Silveira

¿Cuándo fracasa el terrorismo? El papel de la política antiterrorista, la fragmentación organizativa y los costes individuales en el final de Terra Lliure p. 39 - 61

Diego Muro Ruiz

Riqueza petrolífera y autoritarismo: Argelia en la Primavera Árabe p. 63 - 89

Lala Muradova Huseynova

Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisisp. 91 - 115

Imanol Telleria Herrera, Igor Ahedo Gurrutxaga

Evolución de la presencia y éxito de las candidatas en elecciones en Chile, 1989-2009 p. 117 - 138

Patricio Daniel Navia Lucero

La politización de las organizaciones internacionales como proceso: una aproximación conceptual a sus determinantes y dinámicas p. 139 – 160

Luz Muñoz Marquez, Pere Vilanova Trias

Hegemonía, populismo y democracia: Laclau y Mouffe hoy (ensayo bibliográfico) p. 161 – 176

Lasse Thomassen

Notas de investigación

Treinta años de Ciencia Política en España: profesionalización, expansión y ajuste p. 179 - 215

Miguel Juan Jerez Mir

Recensiones

Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latinap. 219 - 223

Yanina Welp

De la democracia de masas a la democracia deliberativap. 225 - 229

Leyre Burguera Ameave

Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos localesp. 231 - 235

Raquel Ojeda García

Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governingp. 237 - 242

Jordi Romeu Granados

Sociedade Civil e Políticas Públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneop. 243 - 248

Carmen Pineda Nebot

Moroccan Foreign Policy Under Mohammed VI, 1999-2014p. 249 - 253

Laura Feliu

To be or not to be a politician: profile and governmental career of Portuguese junior ministers

Ser o no ser político: perfil y carrera gubernativa de los secretarios de Estado portugueses

Pedro Silveira

IPRI-UNL and UBI

pedro.silveira@fesh.unl.pt

Abstract

This paper analyses the socio-political profile and the governmental career of the junior ministers who held office in Portugal between 1976 and 2011, putting the focus on the differentiation between individuals with and without prior political experience. Contrary to what is indicated in the literature, the results of this investigation reveal that most of these individuals are politically inexperienced and have a short and occasional governmental career. There are, however, important differences if we consider their political background, which confirms the relevance of the distinction between political and non-political junior ministers.

Keywords: Elites, political elites, political recruitment, governmental career, junior ministers, government, Portuguese democracy.

Resumen

Este artículo analiza el perfil sociopolítico y la carrera gubernamental de los secretarios de Estado que asumieron el cargo en Portugal entre 1976 y 2011, poniendo el foco en la diferenciación entre los individuos con y sin experiencia política previa. Contrariamente a lo que se indica en la literatura, los resultados de esta investigación revelan que la mayoría de estos individuos es políticamente inexperta y tiene carrera gubernamental breve y ocasional. Sin embargo, existen diferencias importantes si tenemos en cuenta los antecedentes políticos, lo que confirma la importancia de la distinción entre secretarios de Estado políticos y no políticos.

Palabras clave: élites, élites políticas, reclutamiento político, carrera gubernamental, secretarios de Estado, gobierno, democracia portuguesa.

INTRODUCTION

Thirty years ago, Jean Blondel wrote the seminal study *Government Ministers in the contemporary world* (1985), one of the key works in the systematic exploration of the ministers' profile and their governmental career. This author started from the idea that the strategic institutional position of ministers allows them to hold resources and conditions the results of the political system at a higher level than other politicians, which makes them "actors in the strong sense of the word", and therefore deserving of special attention from researchers (*Ibid.* 1985: 7). Using a comparative approach, the author fixed his attention on ministers' recruitment and governmental career, two of the most significant dimensions in the analysis of governmental elites. In the footsteps of Blondel, an influential line of research has since deepened this analysis, allowing thorough knowledge, both nationally and compared, of the social and political characteristics of European ministers and the main specificities of their governmental career (Dogan, 1989; Blondel & Thiébault, 1991; Stefan, 2004; Tavares de Almeida *et al.*, 2006; Blondel *et al.*, 2007; Dowding & Dumont, 2009; Rodriguez-Teruel, 2011)¹.

Nevertheless, unlike ministers, junior ministers have remained largely *terra incognita* in the political science literature. In spite of their integration in the governmental elite, junior ministers have had a clearly meagre treatment. According to Thies, "while comprehensive data sets on ministers are now available, data on junior ministers and other institutional arrangements within cabinets are rare finds" (2001: 47). The further address of this position emerged in the UK. Milne (1949) was one of the first authors devoted to the study of junior ministers. In 1987, Theakston published *Junior Ministers*, a work that would be a reference in this subject (Theakston, 1987) and continued it in more recent works (Theakston, 1999; Theakston *et al.*, 2012; McMaster & Bairner, 2012). Although these British authors have initiated and developed an important discussion on the role of the junior ministers in government, this discussion was restricted to the UK and not aimed at the thorough knowledge of the socio-political profile and governmental careers of these actors. Only recently, preliminary studies on the junior ministers of the Spanish democracy have emerged, where the focus is on patterns of recruitment (Real-Dato & Rodriguez-Teruel, 2013; Real-Dato, Rodriguez-Teruel & Jerez-Mir, 2013)².

The main reason for the lack of literature is mainly the widespread understanding that they become (exclusively) relevant in coalition governments. So, they become a reward of party elites in the context of the creation of a coalition government (Laver & Schofield, 1985). From another point of view, they would be a means of partisan balance at the time of distribution of governmental portfolios, ensuring some proportionality to the coalition parties (Mershon, 1996; Manow & Zorn, 2004). These arguments have been made in

-
1. Previous important works include Wilson (1959), Ollé-Laprune (1962), Dogan (1967), Rose (1971), Headey (1974), Birnbaum (1982) and Gaxie (1983).
 2. Although these working papers present only preliminary conclusions, we use them in this article as an important source of comparison between Portuguese and Spanish junior ministers.

particular to Italy (Cotta & Verzichelli, 2007: 121) and Spain (Bar, 1988: 130). However, Magone states that the balance of portfolios is not a relevant reality in Portugal, due to the importance of the Prime Minister in the selection of ministers and junior ministers (2000: 549-550).

Another perspective associated with coalition governments perceives junior ministers as a means to control government officials belonging to the other party (Thies, 2001; Verzichelli, 2008; Carroll & Cox, 2012; Indridason & Kristinsson, 2013; Falcó-Gimeno, 2014). According to this view, they would function as a kind of “watchdogs”, controlling the minister’s initiatives, or “guidedogs”, being effective communication links between the two parties (Andeweg & Irwin, 2005: 128). However, Verzichelli (2008: 261) empirically tested the minister’s function of control, and concluded, by analyzing the partisan composition of the ministries in coalition governments, that junior ministers with these functions in Portugal are not usual.

Outside the scope of the analysis of junior ministers in coalition governments, the literature looks at this position as having a learning character. Indeed, authors such as De Winter (1991: 60) and Theakston *et al.* (2012) have seen junior ministers as “minister’s apprentices”, either as a test of adaptability to the governing problems of individuals without political experience or as a means of sectorial specialization of the most politicized elites. For this reason, only short subchapters or occasional references have been reserved to these political actors in works focused on ministerial recruitment or governmental structure (Blondel, 1982; Blondel & Müller-Rommel, 1988; De Winter, 1991; Searing, 1989, 1994).

On the other hand, both the perspective that sees the junior ministers as partisan pawns in coalition governments and the one that gives them a learning function aimed at ministerial ascent have difficulty interpreting the position of junior ministers in countries such as Portugal, where there are several one-party governments and those hold a significant importance in the day-to-day life of the ministry, particularly in terms of policy formulation (Lobo, 2005b: 190, 193; Miranda & Sousa, 1985). Consequently, junior ministers with a strong degree of politicization and junior ministers without political background seem to coexist in these countries. This is, however, a perception that lacks empirical confirmation, as the existing studies are extremely rare. For Portugal, in particular, we do not know any specific and systematic research on junior ministers (hereinafter referred to as secretaries of state, the Portuguese official term) of the democratic period. The only specific work on secretaries (and under-secretaries) of state in Portugal is the study by Carvalho and Fernandes (2003). These authors identify the socio-political profile and analyze the governmental career of these individuals during the period known as Marcellismo (1968-1974), comparing ministers, members of Parliament and secretaries/under-secretaries of state.

Thus, some questions remain to be answered. What are Portuguese junior ministers for? What characteristics and experiences do they hold and how can their careers in government be characterized? What are the main differences between the junior ministers who

have a political profile and the have-nots? This article aims to answer these questions through an analysis of the recruitment and governmental career of the Portuguese secretaries of state appointed between July 1976 and March 2011, i.e., from the first to the thirteenth constitutional government³. Consequently, our unit of analysis are individuals who were secretaries of state, no matter how many times they had been named, so our database contains 555 individuals. We deliberately left out of the analysis the secretaries of state who were appointed in provisional governments (1974-1976) as we seek an analysis of executives whose legitimacy is attributed by a stable democratic constitutional framework, which exists since the Constitution of 1976.

Our hypothesis assumes that the position of the secretary of state in Portugal is not only strictly political, being mainly held by individuals with no political experience. On the other hand, we believe that the recruitment and career on the government of secretaries of state with political experience is significantly different from that of secretaries of state with no political experience. We started from the idea that each individual is chosen by the government according to the skills by which they are essentially recognized in the political community. Of course, these skills come from their experiences prior to the appointment to the position, where the political experience is of central importance. The very name “independent”, quite common in Portugal, expresses the profile of someone who is not primarily recognized for their political skills but rather by their sectoral or management expertise. In this sense, we can consider that an individual with political experience may have personal characteristics and a different governmental career than an individual without this experience.

The next part of this article contains a brief background of the role of secretaries of state role in the governance structure in Portugal. In the second part, we analyze the political experience accumulated by secretaries of state at the time of their first appointment, as this analysis will identify the main routes of access to a governmental career, and it will also assess the political profile of these actors. In the third part, we analyze their main socio-demographic characteristics. The profile that emerges from this analysis will demonstrate the importance of certain social characteristics and educational and/or professional credentials. In the last part, we intend to obtain a characterization of the passage of secretaries of state through government. We will note the most important aspects, such as the length of governmental career, the governmental mobility, the portfolios and the ministerial ascent. These dimensions as well as the socio-demographic features will be analyzed in the light of the distinction between political and non-political.

3. For this purpose we constructed a SPSS database, essentially populated by documentary research based in primary sources such as curricula in public registers (Presidency of the Council of Ministers, Government website, *Diário da República*, Parliamentary Archives, parties files, institutional websites) but also on secondary sources of credibility and recognized quality (biographies of public figures such as Mário Soares, Freitas do Amaral and Cavaco Silva) and, alternatively, using the written press. We accessed the “Regime change and ministerial elite transformation in Southern Europe” Project Database, coordinated by Professors Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto and Nancy Bermeo, and autonomous databases from researchers João Pedro Ruivo and Thierry Dias Coelho, so our gratitude goes to them all.

SECRETARIES OF STATE IN PORTUGAL

After the Revolution of April 25, 1974, which restored democracy in Portugal, the role of secretaries of state is only understandable in the light of the structure of government designed by the Constitution of 1976. According to article 185/2, secretaries of state have as their primary duty the direct collaboration with the ministers, as well as their replacement. They have no legislative or administrative original jurisdiction, and the definition of their responsibilities varies depending on what is stipulated in the order for appointment or decree-law (article 183/3 of the Constitution). They perform duties delegated by ministers in specific portfolios within the ministry, which means that they ensure in practice the connection in a given specific area between the ministry and the administrative institutions under their purview, as well as the effective implementation of policies delegated to them. The portfolio assigned to the secretary of state expresses, in general, which are these administrative institutions and these policies, specifying his responsibilities.

The relevance and autonomy of secretaries of state in Portugal, particularly in the policy-making process, has been underlined by the scarce literature devoted to the subject (Lobo, 2005b: 190, 193) and reinforced by former ministers and secretaries of state (Miranda & Sousa, 1985). However, and despite being an integral part of the government structure of most European countries, there is considerable cross-country variation of the duties performed by these political actors. Generally they share little constitutional significance, the functional dependence on the minister, the departmental and not governmental level of responsibility (except the secretary of state for the presidency, if any). Müller and Strøm define junior ministers as “political appointees who do not have voting rights in the cabinet” (2000: 23) and Manow offers a more precise definition: “government positions and political appointees which do not formulate policy and prepare legislation on their own” (2008: 6-7). Blondel (1982: 211) refers to the position just as a second-tier under the Minister. However, as the last author acknowledges, a large plurality of designations and duties between different governments falls under this definition (*ibid.* 1982: 214-215)⁴.

THE ROUTE TO POWER: POLITICAL AND NON-POLITICAL PATHWAYS

The previous political career is one of the factors with greater capacity to condition the selecting choice (Cabannes, 1990: 71). The acquired political skills, for example, in a parliamentary, partisan or previous executive experience (even if they did not take place immediately prior to the appointment) may well prove essential for the selection as secretary of state. In this connection, it can be identified the preferred political channels of

4. For a comparative and (essentially) formal analysis of secretaries of state duties, see Manow (2008: 7-12).

access to the governmental career, as well as the degree of politicization of the actors who access the referred careers.

The parliamentary route is usually considered one of the main paths towards positions in government (De Winter, 1991). Its relative importance is confirmed in the Portuguese case since the position of the national parliament members is one of the most relevant in the *cursus honorum* of the Portuguese secretaries of state, being surpassed only by party executive members (table 1). However, in absolute terms, only one in five of these individuals had had a parliamentary seat before ascending to government and the majority of those who held a position as members of parliament did so during a single mandate. On the other hand, the number of secretaries of state with parliamentary experience in the legislative assemblies of the Autonomous Regions or the European parliament is virtually non-existent. We verify very similar results in the Spanish case, with a rate of about 20% of secretaries of state with previous experience as parliamentarians in the period 1977-2010 (Real-Dato & Rodriguez-Teruel, 2013: 22). A substantial difference when compared to the Portuguese case is the relevance of regional parliamentary experience, yet not exceeding 8% in Spain.

The low rate of parliamentarism of the Portuguese secretaries of state can be interpreted primarily as a result of the substantial autonomy enjoyed by the Prime Ministers when choosing the governmental cast (Portas & Valente, 1990; Silva, 2002, 2004; Lobo, 2005a). In the specific case of the secretaries of state, the choice is often left to the discretion of the minister, who, enjoying such autonomy, uses the sectoral or management expertise as a main selection criterion (Portas & Valente, 1990: 334; Silva, 2002: 108). Secondly, there is a tendency in the Portuguese political system to relatively undervalue the role of parliamentary structures, such as commissions and parliamentary groups, despite the parliamentary rationalization trend (Leston-Bandeira, 2004). Finally, it must be borne in mind that there is an important tendency to choose “technocrats” and “independents” for the Portuguese governments (Tavares de Almeida & Pinto, 2006: 53; Tavares de Almeida & Pinto, 2012).

Alongside the parliamentary experience, the party experience is considered one of the most important to access government positions since one of the main functions and defining characteristics of political parties is the selection of political elites (Czudnowski, 1975: 225; Putnam, 1976: 49). This is, in fact, the political office held for more secretaries of state at the time of appointment. However, only about 26% of the individuals exerted party executive functions of national or regional nature.

The reasons for the relatively low politicization of the secretaries of state should be addressed taking into account the structural weakness of the Portuguese parties, since there are traditionally low levels of territorial and social penetration (Jalali, 2007). The perception of this phenomenon has even led parties to promote pre-election initiatives for civil society, which have served as launch pads for the appointment of “independents” for government (Ferreira-Pereira, 2008; Tavares de Almeida & Pinto, 2012: 10). As an example, in the first of these initiatives, promoted by the Socialist Party in 1995 and called “*Estados*

*Gerai*s” (General States), a wide range of different people with and without partisan involvement participated and were later be invited to enter government. In the specific case of the secretaries of state, two out of three individuals named in the thirteenth government participated in the General States. Moreover, 15 of the 32 appointed secretaries of state who were independent—that is, who had no party affiliation, had participated in this pre-election initiative.

TABLE I.
POLITICAL EXPERIENCE OF PORTUGUESE SECRETARIES OF STATE (1976-2011)

	Nr*	%
With political experience	190	34.23
<i>Parliament**</i>		
Member of national parliament	109	19.64
Member of regional parliament	3	0.54
Member of european parliament	5	0.90
Party ***		
Party executive member	146	26.31
<i>National party executive member</i>	<i>125</i>	<i>22.52</i>
<i>Regional party executive member</i>	<i>84</i>	<i>15.14</i>
<i>Regional or local</i>		
Prefect (Civil governor)	8	1.44
Member of Regional Government	3	0.54
Mayor	10	1.80
Councillor	32	5.77
Member of City Council	35	6.31
<i>Executive</i>		
Under-secretary of State	22	3.96
WITHOUT POLITICAL EXPERIENCE	365	65.77
Total	555	100.00

Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

* Concerns to positions held before the first appointment as secretary of state. Multiple counting was used in order to account for individuals with various positions.

** Individuals who were elected to Parliament but never held office for having been immediately selected to government are excluded from the count.

*** We consider national party executive members individuals who have integrated national bodies of the parties; we consider regional party executive members individuals who have integrated district bodies of the parties, according to their statutes in force at the time of their appointment. Local political positions were disregarded because there are no consolidated official sources.

This low politicization is particularly true for secretaries of state due to the very specific sectoral nature of this position, especially as opposed to the more general nature of the ministerial office. Indeed, as one moves down the governmental structure, the

specificity of governance areas increases and it would be natural to increase the tendency to choose more specialized individuals, accordingly.

On access to office, the executive experience, as under-secretary of state, does not stand out as being a particularly important political experience, but we should take into account that this position is not formally part of the government structure, existing only in a few executives and in some specific ministries along the Portuguese democracy.

The regional or local politics is in many countries a real springboard for governmental careers (Thiébault, 1991). However, in Portugal previous political experience at regional and local levels did not represent more than 6% of previous experiences of secretaries of state. The low representation of regional political experience as access port to this position is necessarily linked to the fact that Portugal takes the form of a unitary—but administratively decentralized—state. Indeed, in Spain, both ministers (Rodríguez-Teruel, 2011: 315-322) and secretaries of state (Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2013: 22) have more experience in regional political arenas. Moreover, the lack of territorial dimension and the absence of notable cultural cleavages were two important factors to prevent the strengthening of identities and regional political practices in Portugal.

Another reason associated with the low representation of regional political experience in Portugal is the fact that the regional offices have always maintained a great autonomy from the national political process: while the prefects have become increasingly controlled positions by the regional party structures, the composition of regional governments remained within the autonomy of the regional parties. With regard to local political experience, the low number of big cities in Portugal has rarely allowed for the construction of solid municipal careers, with sufficient national projection to promote access to government offices. On the other hand, only recently the Portuguese local governments have known more autonomy and financial capacity, considered important conditions for the passage from a local political career to a governmental political career (Tavares de Almeida & Pinto, 2006: 52-3; Thiébault, 1991: 31).

The parliamentary, party, executive and regional or local routes are several types of political background where individuals can acquire relevant skills in order to be appointed secretary of state. These experiences often overlap, not being so rare the cases of individuals who accumulate, in particular, parliamentary and party experiences. This is what Blondel (1985) refers to as “party-cum-parliamentary route”. In the Portuguese case, about 15% of secretaries of state accumulated, at the time of their first appointment, these two types of political experiences.

At the other end of the spectrum lie individuals who were appointed without any of these political experiences, representing 65.77% of the total. This political inexperience is often counterbalanced with high specialization. In Blondel’s own words, “Western governments may place great emphasis on representation; but the question of technical competence cannot altogether be avoided” (1985: 191). This author was one of the first to draw attention to the importance of a systematic and comparative study of the specialization of ministers (*ibid.*). Blondel’s studies aimed at overcoming the traditional dichotomy between

political ministers and ministers originating from Public Administration or the military sector by creating a new typology that would better reflect the link between prior professional experience and the ministerial portfolio. To this end, he used a differentiating criterion based on the adequacy of the previously exercised profession and the ministerial portfolio to which the individual was appointed, resulting in two distinct types of ministers: “amateurs”, when there is no link between the previous occupation and the portfolio; and “specialists” when the portfolio is closely related to its previous occupation (*ibid.*: 22-23).

The essential difference is between those who had a specific preparation to perform the ministerial function at stake and those who had no such preparation (*ibid.*: 23). Although Blondel does not make a longitudinal analysis of the technical expertise of ministers, his typology and the realization that “[i]n every region of the world specialists are a substantial proportion of all ministers” (*ibid.*: 195) had great influence on later studies, such as those by Müller-Rommel (1988), Bakema and Secker (1988), De Winter (1991), Beckman (2006) and Rodríguez-Teruel (2011).

Most of these studies use, on the footsteps of Blondel, differentiating criteria related to the adequacy of experiences (academic, professional and even political) prior to appointment and the portfolio held by the minister. The main exception is De Winter, who uses as the sole criterion the political experience (parliamentary and party), creating a binary typology that includes “insiders” and “outsiders”. The first have a minimum of 10 year parliamentary experience together with party experience at national level, while the latter do not have any prior political experience (De Winter, 1991: 44-7). With this distinction, the author manages to differentiate ministers who were chosen for their political skills and those who were chosen because of their sectoral and/or management expertise:

“[n]on-parliamentary ministers may be regarded as not being true politicians, especially if they do not belong to the leadership circles of their party. They appear to be men and women who have reached the government because they are specialists in the subject matter of the department or have experience as managers of large or complex organizations. [...] such men and women can be regarded as outsiders” (*ibid.*: 46).

We believe that the De Winter’s typology is preferable to the previous because it seems to be more convincing from the ministerial recruitment point of view and fits particularly to the position of secretary of state. Indeed, this distinction holds, in essence, the reason for choosing a particular minister or secretary of state. This criteria allows, therefore, to include as “outsiders” not only individuals selected for having expertise in their portfolio, but also those who have a manager profile, due to their academic and/or professional background, although such training or route are not related to the portfolio they take. Tavares de Almeida and Pinto (2012) apply a very similar criterion for Portugal and give the example of the Health Minister of the Nineteenth Constitutional Government, Paulo Macedo,

formerly senior official of the Ministry of Finance and manager of a private bank: despite there was no match between his education or career and the ministerial portfolio, Macedo was unanimously considered a non-political. On the other hand, the secretaries of state's portfolios have a much more specific content than the ministerial ones and, therefore, to require an appropriate professional or educational experience would excessively restrict the category of non-political secretaries of state.

We have adapted, however, the criteria used by De Winter by better adjusting to the earlier and more specific political career of the secretaries of state. Thus, we consider to be defining of political experience an extended set of political relevant offices, including: member of the national, regional or European parliament; national or regional party executive member, prefect, member of a regional government; mayor; councillor; member of a city council; and under-secretary of state. On the other hand, we consider it to be sufficient the exercise of any of these positions prior to the first appointment as secretary of state.

Therefore, throughout this article we shall call 'political' the secretaries of state who held some of the offices mentioned above. We will designate as 'non-political' the secretaries of state who have not exercised any of these positions, regardless of other functions of politicized nature, such as advisors or leaders of interest groups.

From the application of this distinction to the secretaries of state of the Portuguese democracy we verified the following results: 190 individuals fall under the category of 'political', corresponding to 34.2% of the total; and 365 'non-political individuals', corresponding to 65.8 %. This distinction corresponds to two parallel routes of entering government. Now we must understand the implications of this distinction in their socio-demographic profiles and governmental careers.

WHO RISES TO POWER: THE SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILE

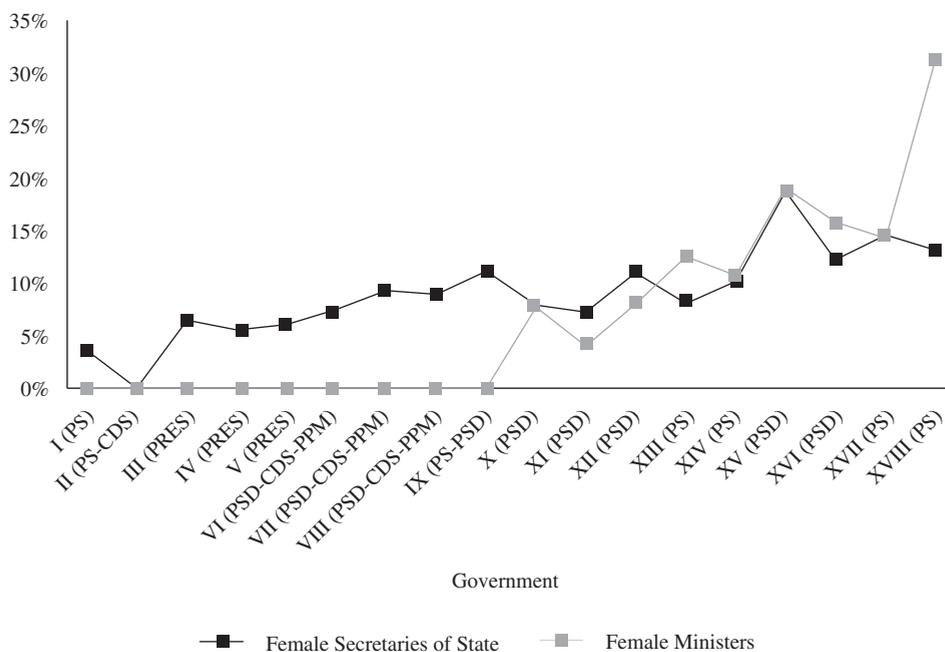
The recruitment of secretaries of state is a very selective choice of individuals who will join government, that is, one of the most restricted elite circles in power (Dogan, 1989). In this choice, certain personal characteristics and certain educational and/or professional credentials may prove decisive. When the secretary of state is chosen, these characteristics and credentials are taken into account, so it is possible to identify the collective socio-demographic profile of these individuals during the Portuguese democracy.

When considering gender, the office of secretary of state in Portugal is, almost exclusively, a male function, for 91% of subjects who exercised it were men. The low feminization rate of this position should be understood as a broader phenomenon, not unique to Portugal and not restricted to political elites (Viegas & Faria, 2001). Indeed, the proportion of female secretaries of state in the Spanish democracy (1977-2010) stands at 13.5% (Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2013: 12). The main factors involved are historical, cultural, sociological and economic as well as strictly political and they are often interconnected (Davis, 1997; Siaroff, 2000; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005).

If we take into account the different political profiles, the gender difference between political and non-political secretaries of state is not statistically significant ($\chi^2(1) = 0,438, p = 0,508$). Consequently, the claim that “specialist recruitment patterns aid in women in cabinet” (Siaroff, 2000: 209), is not confirmed for the Portuguese secretaries of state.

Although the 50 female secretaries of state represent only 9% of the analyzed universe, the proportion of women in this position has increased in Portugal over time. In fact, in the period between 1976 and 1995, the percentage of female secretaries of state was around 6%, but between 1995 and 2011 it reached to about 13%. The following chart shows the evolution from government to government, while also allowing for a comparison with women who have been ministers.

FIGURE I.
FEMALE MINISTERS AND SECRETARIES OF STATE IN PORTUGAL (1976-2011)



Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

The arrival of women to ministerial positions was much later than their arrival to the position of secretary of state as the first female minister was named in 1985. Since then, the proportion of female secretaries of state and ministers was not very different, with the exception of Socrates II government (2009-2011), when about one-third of ministers were women as opposed to 13% of female secretaries of state.

As for age, the average age of access to the office of secretary of state in Portugal is around 43 years old. Although the youngest person to be appointed was aged 25 years and the older was aged 67 years, appointments at these ages are exceptional, since about 80% of appointees are aged between 30 and 50 years. The distinction between the age profile of political and non-political secretaries of state is not very significant for, in average age of appointment of the former is 41 years and the latter is 43 years. The difference is accentuated slightly for the pre-30 years' appointees, where the relative weight of political secretaries of state is higher. Indeed, individuals with non-political profiles generally have a longer educational and professional career, which makes it more difficult for them to enter government before the age of 30. On the contrary, this situation becomes more usual in the case of individuals with a political profile: the early belonging to the party executive structures and/or the exercise of one or two terms as a Member of Parliament may constitute sufficient credentials to trigger a governmental appointment before or shortly after the age of 30.

Given that the position of secretary of state is for many of these individuals their first relevant political office, the age of 43 years can be considered relatively high, especially if one takes into account that the average age of the Portuguese ministers between 1974 and 1999 is around 46 years (Tavares de Almeida & Pinto, 2006: 34). It would be naturally expected that secretaries of state were in average younger than the ministers. However, we expected that, being secretaries of state often seen as "minister's apprentices", the difference could be more pronounced.

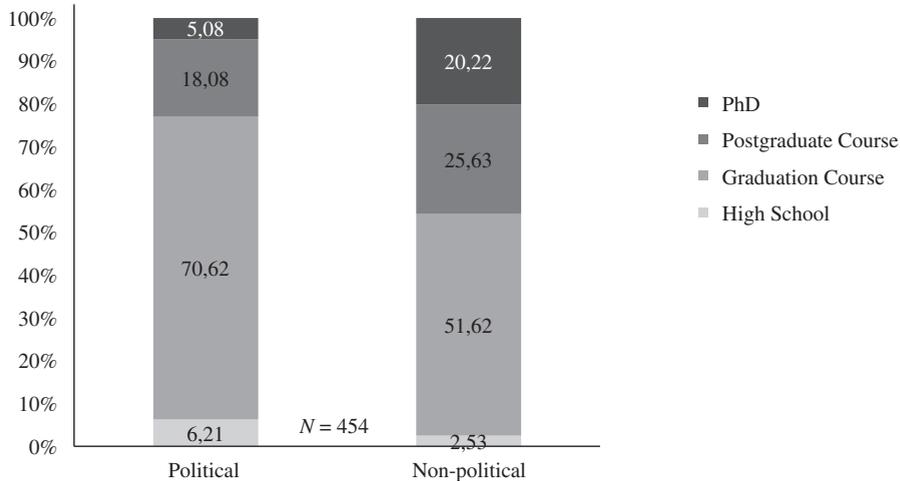
In educational terms, we can characterize the secretaries of state as highly qualified political elites since 96% of them had at the time of appointment a college degree. On the other hand, there is a considerable amount of individuals with a higher educational degree, including a PhD. In Spain, the secretaries of state also have a high level of education, to the extent that only about 2% of the individuals did not have university degrees and about 35% held diplomas of postgraduate studies or a PhD (Real-Dato & Rodríguez-Teruel, 2013: 14).

Education stands as a key differentiating attribute to these individuals ($\chi^2(3) = 30,293$, $p < 0,001$): non-political secretaries of state have more post-graduations and PhD than political secretaries of state. On the other hand, among the latter the proportion without university education is higher.

Law and Economics are their main academic areas, since about 59% held their highest level of education in these areas⁵. In addition to Law and Economics, Engineering and Social Sciences are noteworthy. In fact, these four areas represent about 84% of the academic degrees, which is remarkable especially when considering the growing diversity of university courses being offered in Portugal in recent decades.

5. Note that even if we take into account the whole academic career, the prevalence of individuals who received some degree (Bachelor, Post-graduate/Masters or PhD) in Law and Economics throughout their academic record remains. Thus, 32.5% studied Law at some point and 30% Economics.

FIGURE 2.
ACADEMIC QUALIFICATIONS OF PORTUGUESE SECRETARIES OF STATE ACCORDING TO THEIR POLITICAL OR NON-POLITICAL BACKGROUND

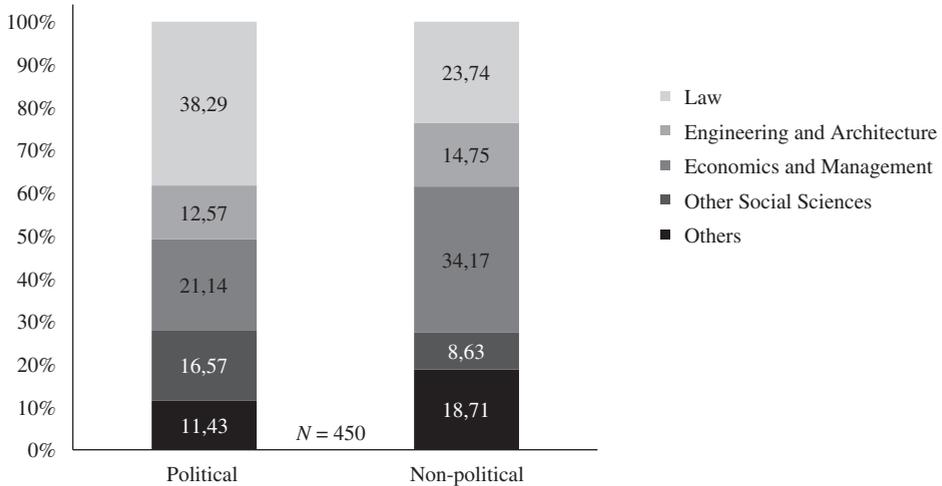


Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

Our data show that secretaries of state with and without a political background come from different training areas ($\chi^2(4) = 23,578, p < 0,001$). The trend for the prevalence of Law and Economics and, in a second place Engineering and Social Sciences remains when we distinguish between political and non-political. However, there are differences in the weight of these areas in each of these profiles. Indeed, although Law is the most widespread degree among secretaries of state, there are significant differences between non-political and political secretaries of state. Among the first Economics is the main training area and therefore among the last Law assumes a substantial weight. On the other hand, in the case of Engineering the difference is small but higher among non-political secretaries of state, whereas Social Sciences have a relatively higher weight among the political secretaries of state.

As Weber (2005: 81) reminded us, the profession of lawyer is associated to a number of important features for the exercise of political functions. The office of secretary of state, despite not sharing the requirement in argument and oratory that the office of minister or even members of Parliament have, carries out a diverse set of political functions where legal training can be an important competence (Theakston, 1987). Therefore, it is natural that it is between the political secretaries of state that Law is more relevant. On the other hand, the gradual increase of economic formation has a special impact on non-political secretaries of state, insofar as these other skills are essentially valued, whereby the educational management and planning skills are a fundamental asset.

FIGURE 3.
TRAINING AREAS OF PORTUGUESE SECRETARIES OF STATE ACCORDING TO THEIR POLITICAL
OR NON-POLITICAL BACKGROUND



Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

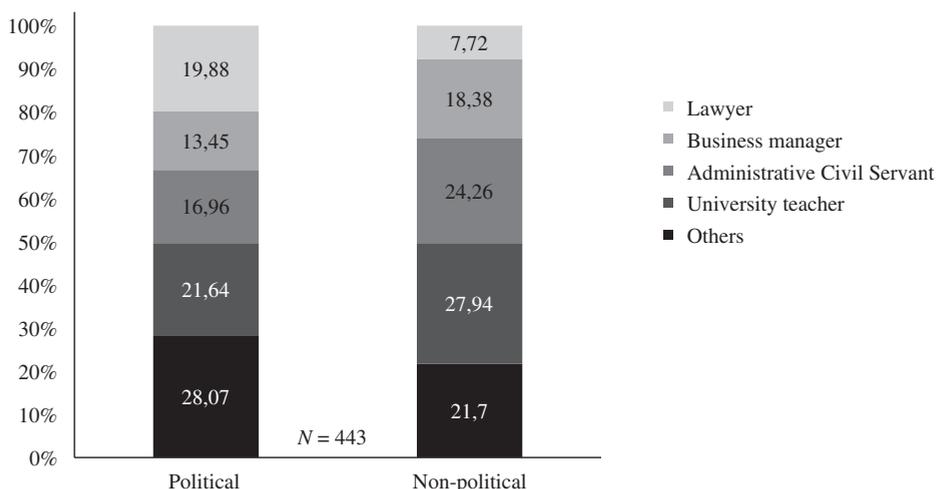
Lisbon is the most important city in the academic degree of secretaries of state. The Lisbon University (Universidade de Lisboa) and the Technical University of Lisbon (Universidade Técnica de Lisboa) were the more populated universities, and the University of Lisbon Law School (Faculdade de Direito de Lisboa) and the Economy and Management Superior Institute (Instituto Superior de Economia e Gestão) constituted real nurseries of governmental recruitment⁶. After the capital, the most prominent cities in the national educational path for secretaries of state are Coimbra and Oporto. The number of individuals who attended foreign universities during their academic career deserves, however, special mention. In fact, about 20% of them obtained a degree in a foreign university, with particular emphasis on British and American ones.

As for the professional field, the main occupations that secretaries of state were engaged in were, respectively, university teacher, administrative civil servant, business manager and lawyer, which together represent about 76% of occupations. There is, however, a clear difference between the professional profile of political and non-political secretaries of state ($\chi^2(4) = 20,077$, $p < 0,001$): among the latter predominate professions involving the acquisition of specific skills, being educational in nature (such as university teachers, sectorial, administrative civil servants) or management (as business managers);

6. One in three secretaries of state graduated in one of these colleges (about 18% from the University of Lisbon Law School and about 14% in the Economy and Management Superior Institute). The Technical Higher Institute (Instituto Superior Técnico) and the University of Coimbra Law School (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra) follow each with about 8%.

in contrast, among the first are included more general professions such as lawyer or even full-time politician⁷.

FIGURE 4.
MAIN OCCUPATIONS OF PORTUGUESE SECRETARIES OF STATE ACCORDING TO THEIR POLITICAL OR NON-POLITICAL BACKGROUND



Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

The weight of university teachers, highly skilled in a specific knowledge area, confirms the university as a means of preferential recruitment of Portuguese governmental elites (Tavares de Almeida & Pinto, 2006: 41-2), and in particular a privileged means to recruit non-political individuals.

The passage through public administration is also significant to the extent that these functions are often a fundamental experience to be recognized as someone with valuable sectoral expertise. This recognition may be even greater when individuals have a long career in the public service, having covered the entire chain of command until they reached the top of the career in a given specific area. Data shows that this occupational route was indeed important especially for non-political secretaries of state. Another important career, more prominent among non-political secretaries of state, is associated with business management. Finally, law is particularly relevant among political secretaries of state who have exercised it often as their secondary activity.

7. We consider as “full-time politician” individuals who, prior to their first appointment as secretaries of state, had a primarily political career (in Parliament, in local government, in policy advisory positions, etc.), and without having never regularly exercised a profession outside politics.

As we can see, most professions are connected to the State. Indeed, about 80% of secretaries of state had had some kind of occupation of a public nature before being appointed to office, leaving only 20% of them linked exclusively to the private sector. These results demonstrate a great weight of professional activities related to the state in access to office, as opposed to strictly private career paths. Bearing in mind the distinction between individuals with political and non-political profile, we found that the latter are more linked to the private sector than the first. Also, the results demonstrate that very rarely non-political secretaries of state acquire specific skills outside the state orbit; the usual being educational skills as university teachers or sectoral skills as administrative civil servants. Similarly, the acquisition of management skills occurs essentially through positions in public institutions and companies.

THE TIME IN POWER: THE GOVERNMENTAL CAREER

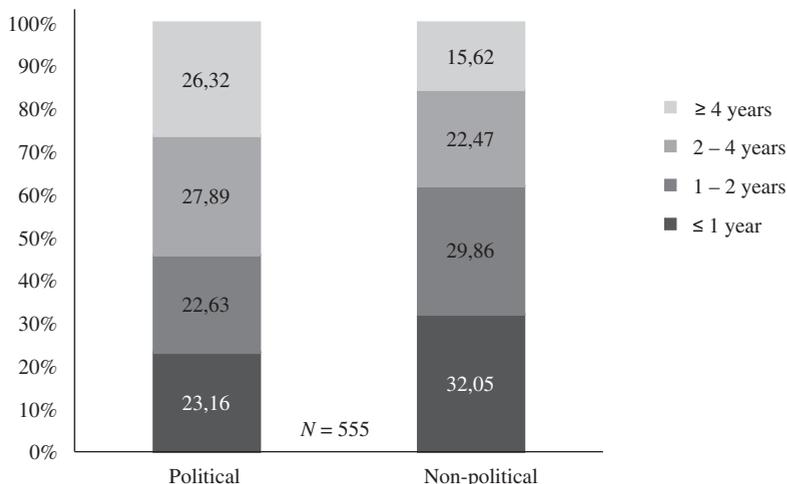
A position in government is usually considered the zenith of an individual's political career. But, only if we analyze separately the route *to* government and the route *in* government, we can be able to interpret what this position means to the governmental institution and the individuals occupying it (Rodríguez-Teruel, 2011: 17-18). The time, position and mobility line are, in this sense, of particular interest in the analysis of the governmental career of secretaries of state.

In temporal terms, the average duration of a governmental career as secretary of state is about two and a half years. Although there are cases of longer governmental careers, such as Jorge Figueiredo Lopes, secretary of state for about 13 years, as a rule the secretaries of state have short careers. Short-term governmental careers remove effective capacity to governmental offices, to the extent that in a few months individuals do not even have the time to adapt to governmental functions and dynamics. Given that, as we have seen, most of the secretaries of state did not have any previous political experience, this learning period would be essential for an effective job performance. However, 29% of secretaries of state remained in office for less than one year. On the other hand, only a very small group, consisting of 9 individuals, exceeded eight years and they can, therefore, be considered exceptional cases such as Jorge Figueiredo Lopes.

When we distinguish between political and non-political secretaries of state, there is a slightly higher average duration of governmental career of the first (2.7 compared to 2.1 years). The tendency for political secretaries of state to hold longer careers is statistically significant ($U = 28,205$, $p < 0,001$) and it is usually associated with the existence of higher expectations of return to government by these individuals and the fact that the dismissal of non-political one, as a rule, involves less partisan costs. Indeed, unlike the political, those are perceived as having specific tasks ("men with a mission")⁸, so it is natural completing only one term and being more prone to reshuffles.

8. João Correia, Secretary of State for Justice in the XVIII Constitutional Government, justified in the following manner his earlier departure from government: "I entered government to fulfill a mission. I believe that

FIGURE 5.
GOVERNMENTAL CAREER DURATION OF PORTUGUESE SECRETARIES OF STATE ACCORDING TO THEIR POLITICAL OR NON-POLITICAL PROFILE



Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

The relative short career of governmental elites in Portugal cannot be dissociated from structural factors, such as the transition to democracy and rejuvenation dynamics. Indeed, according to Blondel (1985: 112) the transitions between political regimes may have the effect of shortening the duration of ministerial mandates until the new regime stabilizes. In Portugal, the stabilization process starts from 1982, with the important I Constitutional Amendment (Linz and Stepan, 1996: 116-129). In 1987, a single party government was elected with absolute majority for the first time. Until then, Portugal had only known minority governments, governments composed of various party combinations or presidential initiative governments, formulas that had failed to provide the required governmental stability: between 1976 and 1987 no government completed the 4-year term.

Another important factor associated with short governmental careers is the rejuvenation dynamics in systems where the parliamentary support of the executive is essential (Blondel, 1985: 143). This rejuvenation dynamics tends to become more pronounced when the Prime Minister enjoys greater autonomy in the selection and dismissal of members of the government, which actually happens in Portugal (Lobo, 2005a; Pinto and Tavares de Almeida, 2009). In fact, by choosing a regular substitution strategy of some ministers, the Prime Minister triggers almost always the replacement of secretaries of state under the tutelage of these ministers.

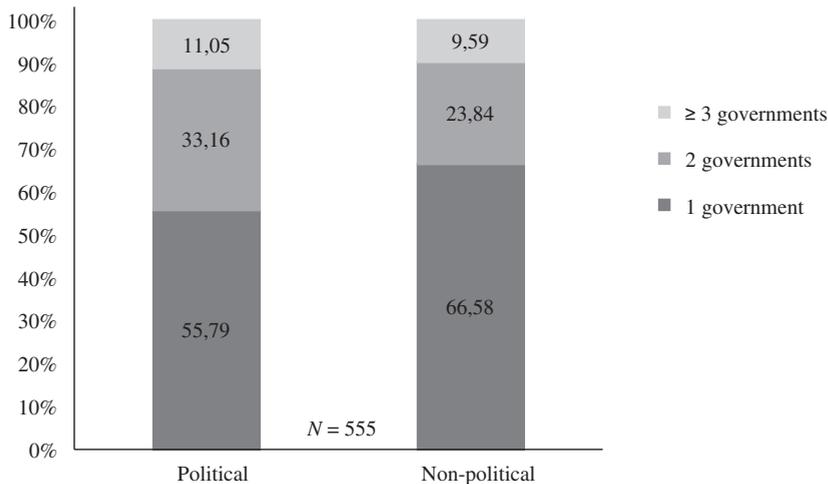
mission is fulfilled and everything else I could do would just spoil it". Interview to the "Jornal i" newspaper (27 November 2010).

Given that the average governmental career is two and a half years and almost a third of secretaries of state occupied the position for a shorter period than one year, we can conclude that the office of secretary of state is far from being a career or even a consolidated stage of political career. Among individuals with political profiles this transience is due in part to the fact that the office of secretary of state is regarded as “passage”, often to ministerial functions but also to return to local or parliamentary politics with greater political capital. Among the non-political this position is usually seen as an occasional opportunity to realize concrete measures in an area where they feel comfortable.

Most secretaries of state were appointed for just one term (although it eventually held different portfolios within that period) of the same party. Consequently, mobility between governments cannot be considered high: the office of secretary of state in Portugal is generally exercised continuously after a single appointment. Still, one in four individuals was appointed in two governments and about 10% held positions in 3 or more governments throughout their governmental careers.

FIGURE 6.

NUMBER OF TERMS CARRIED OUT AS SECRETARIES OF STATE ACCORDING TO THEIR POLITICAL OR NON-POLITICAL BACKGROUND



Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

There is a statistically significant difference between secretaries of state with political profile and non-political profile ($U = 31,161$, $p = 0,022$). Indeed, political ones have greater mobility between governments because, as a rule, they remain politically active after the first appointment, keeping aspirations to return to government. Paraphrasing Dogan when referring to the ministers: “It is beautiful to be a minister. It is still better to remain one or to become one again” (1989: 241). On the contrary, the expected return to

the government by non-political secretaries of state is lower since they generally face political office as an interruption of their career, then return to the profession where they are experts.

The majority of secretaries of state only held a single portfolio along their governmental career. Indeed, about 81% of individuals always held office in the same portfolio (although possibly in more than a government), while 16.4% were appointed in their career in two substantially different portfolios. Even more rarely are those who were appointed for three or more different portfolios. These results suggest a very low mobility between portfolios: in general, when secretaries of state are appointed for the first time to a portfolio, they remain in the same portfolio throughout their governmental career. The low mobility between portfolios is even more pronounced among non-political secretaries of state ($U = 31,635$, $p = 0,013$) and must be construed in the light of the major skills needed for each profile: the specific expertise of these individuals make mobility more difficult between portfolios, since they are specialists in a particular governmental action area. Rather, political secretaries of state have more general skills (Bakema, 1991: 95-6).

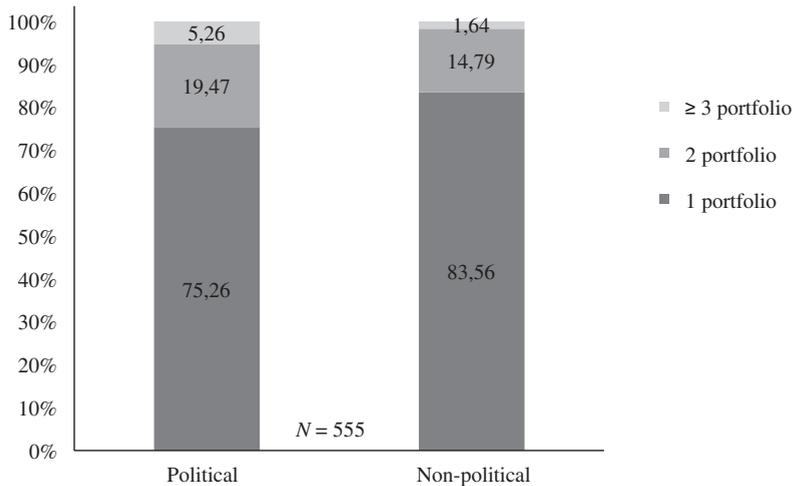
The distribution of secretaries of state through the various ministerial portfolios shows that there is a clear differentiation in the allocation of portfolios based on political versus non-political profiles ($\chi^2(1) = 25,944$, $p < 0,001$). There is a tendency for non-political individuals to be called for economic and social portfolios associated with more complex areas and of technical nature. In contrast, political secretaries of state are mostly present in sovereignty and policy coordination portfolios, where the political content is more pronounced. These portfolios, which made up the core of the post-2nd World War governments and represent the classical functions of the state, actually have a more traditionally political substrate than the remaining portfolios, brought by the development of state functions (Blondel, 1982: 181-189). In this sense, it is understandable the preference for individuals with more political profiles to fill these positions. On the contrary, in more sector-specific ministerial portfolios the specific expertise or management skills becomes a more decisive criterion than the political skills. In the particular case of the secretaries of state, where the specificity of the areas of governance increases, the choice of non-political individuals gains special meaning. So about 79% of secretaries of state with non-political profile did not held political portfolios. Rather, the more general character of the political allows them to not be limited to political portfolios.

The office of secretary of state is important in the access to ministerial career, since about 46% of ministers appointed between 1976 and 1999 had been secretaries of state (Tavares de Almeida & Pinto, 2006: 48). If we take into account the individuals who exercised the office of secretary of state, the ministerial ascent is more frequent among political. However, not always the appointment is made exclusively on ministerial portfolios on which they have been secretaries of state. In fact, most individuals that ascended to ministers were appointed in ministerial portfolios where they had never exercised that governmental office. There is, however, a difference between profiles: while the political tend to hold different portfolios when they ascend to minister, most non-political are appointed

only in ministerial portfolios where they held the position of secretary of state. This difference should be understood in light of the increased specialization of the skills of these individuals, usually associated exclusively to the ministry area in which they are considered experts. On the contrary, being presumably selected based on their political skills, political can make use of these skills in government in a more diverse set of portfolios.

FIGURE 7.

NUMBER OF PORTFOLIOS ASSIGNED TO A SINGLE SECRETARY OF STATE



Source: Own elaboration with data from the various sources listed in footnote 5.

CONCLUSION

The literature has limited itself to looking at secretaries of state as partisan pawns in coalition governments or as minister's apprentices. However, this position in Portugal can hardly be considered in these terms. On the contrary, rather than a means to reward party elites, a means of partisan balance at the time of distribution of offices in coalition governments, or a means of control of government ministers belonging to the other party ("watch-dogs"), secretaries of state emerge as a depoliticized function, set in a short and occasional governmental career. In fact, secretaries of state are appointed both in coalition governments and one-party governments and mostly do not hold a politicized profile. On the contrary, in general these are individuals with no political experience but with high academic credentials and a professional career where they are considered experts. The exercise of the office as secretary of state appears to most as a momentary interruption from their career, a time when they have the opportunity to apply their expertise with greater social impact.

On the other hand, only in a mitigated way can we consider the position as essentially having a learning basis bearing in mind the preparation of individuals for the position of

minister. In fact, although half of ministers have previously been secretaries of state (Tavares de Almeida & Pinto, 2006: 48), most of them were appointed in a ministry where they had never been secretaries of state. Furthermore, the governmental career is very short, which may have contributed to derail an effective political learning and adaptation to the governing problems.

Thus, the position of secretary of state stands out in Portugal with an effective functional content where the adequacy of the individual profile to sectoral and political functions performed on the job is relevant. Thus, despite the subsequent need to confirm the causality of inferences presented here, we find that important differences emerge between individuals with political experience and individuals with other experience and skills outside politics, such as sectoral and/or management, i.e. between political and non-political secretaries of state. In effect, if the profile of secretary of state is non-political, it is more likely for them to hold a post-graduate degree or even a PhD, possibly in Economics. In professional terms, it increases the chances of them being university teachers and having a career of public nature. The probability of his career being restricted to a single portfolio (non-political) in a single government increases considerably and in case they become ministers, something very unlikely, they are presumed to be appointed in the same ministerial portfolio where the position of secretary of state was held. On the contrary, if the individual has a political profile, it is likely that their educational background is Law and they probably practice law as their main occupation. In terms of governmental career, their generalist profile allows them not to be restricted to political portfolios. On the other hand, it increases the chances for them to be selected in more than one cabinet and more than one portfolio.

The differences between political and non-political secretaries of state show the importance of the political profile in the study of governmental elites. Without this distinction many essential aspects for the understanding of the socio-demographic profile and governmental career of Portuguese secretaries of state would have remained hidden. Thus, secretaries of state have, in general, a non-political profile but a core minority of individuals with political experience, whose socio-demographic characteristics and governmental career are significantly different, remains identifiable. In this sense, we must recognize the coexistence of these two groups with different political profiles within the governmental elite. The evolution of these profiles over time as well as the impacts of this coexistence in ministerial and governmental performance throughout the Portuguese democracy remains to be assessed.

ACKNOWLEDGEMENTS

The author would like to gratefully acknowledge the research project “Technocratic and non-partisan ministers in european democracies”, PTDC/CPJ CPO/118086/2010, financed by FCT, coordinated by Professor Pedro Tavares de Almeida, and the financial support of FCT, co-financed by FSE/POPH, under grant SFRH/BD/92483/2013. The author also thanks the two anonymous reviewers for their valuable comments and the editors of the journal.

References

- Andeweg, Rudy B. and Galen A. Irwin. 2005. *Governance and politics of the Netherlands*. Houndmills, Basingstoke. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bakema, Wilma. 1991. "The ministerial career", in Jean Blondel and J. L. Thiébauld (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*. London, Palgrave Macmillan.
- Bakema, Wilma and Ian Secker. 1988. "Ministerial Expertise and the Dutch Case", *European Journal of Political Research*, 16 (2): 153-170.
- Bar, Antonio. 1988. "Spain", in Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Cabinets in Western Europe*. London: MacMillan Press Limited.
- Beckman, Ludvig. 2006. "The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy", *Scandinavian Political Studies*, 29 (2): 111-129.
- Birnbaum, Pierre (1982). *The Heights of Power: an essay on the power elite in France*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blondel, Jean. 1982. *The organization of governments: a comparative analysis of governmental structures*. London: SAGE Publications.
- Blondel, Jean. 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. Newbury Park: SAGE Publications.
- Blondel, Jean and Ferdinand Müller-Rommel (eds.). 1988. *Cabinets in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Blondel, Jean, Ferdinand Müller-Rommel and D. Malova. 2007. *Governing new European democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blondel, Jean and Jean L. Thiébauld (eds.). 1991. *Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Cabannes, Jean. 1990. *Le Personnel gouvernemental sous la Cinquième République, 1959-1986*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Carroll, Royce and Gary Cox. 2012. "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments", *Comparative Political Studies*, 45 (2): 220-236.
- Carvalho, Rita Almeida and Tiago Fernandes. 2003. "A Elite Política do Marcelismo: Ministros, Secretários/Subsecretários de Estado e Deputados (1968-1974)", in António Costa Pinto and André Freire (eds.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Lisboa: Celta.
- Correia, João. 2010. "Interview" for "Jornal i" newspaper. 28 November.
- Cotta, Maurizio. 1991. "Conclusion", in Jean Blondel and J. L. Thiébauld (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Cotta, Maurizio and Luca Verzichelli. 2007. *Political Institutions in Italy*. Oxford: Oxford University Press.
- Czudnowski, Moshe. 1975. "Political Recruitment", in Greenstein and Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 2: *Micropolitical Theory*. Reading: Addison-Wesley.
- Davis, Rebecca H. 1997. *Women and power in parliamentary democracies: cabinet appointments in Western Europe, 1968-1992*. Lincoln: University of Nebraska Press.

- De Winter, Lieven. 1991. "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet", in Jean Blondel and J. L. Thiébault (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Dogan, Mattei. 1967. "Les filières de la carrière politique en France", *Revue Française de Sociologie*, 8: 468-492.
- Dogan, Mattei (ed.). 1989. *Pathways to power: selecting rulers in pluralist democracies*. Boulder: Westview Press.
- Dowding, Kevin and Patrick Dumont (eds.). 2009. *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London: Routledge.
- Escobar-Lemmon, Maria and Michelle Taylor-Robinson. 2005. "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?", *American Journal of Political Science*, 49 (4): 829-844.
- Falcó-Gimeno, Albert. 2014. "The Use of Control Mechanisms in Coalition Governments: The Role of Preference Tangentiality and Repeated Interactions", *Party Politics*, 20 (3): 341-356.
- Ferreira-Pereira, Laura. 2008. "Mapping the formative dynamics of the 13th Constitutional Government: from General Estates to the governmental mandate and beyond", *The Portuguese Journal of Social Science*, 7 (3): 195-217.
- Gaxie, Daniel. 1983. "Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981", *Revue française de sociologie*, 24 (3): 441-465.
- Headey, Bruce W. 1974. *British Cabinet Ministers: the roles of politicians in executive office*. London: Allen & Unwin.
- Indridason, Indridi H. and Gunar Kristinsson. 2013. "Making words count: Coalition agreements and cabinet management", *European Journal of Political Research*, 52 (6): 822-846.
- Jalali, Carlos. 2007. *Partidos e Democracia em Portugal: 1974-2005: da revolução ao bipartidarismo*. Lisboa: Impr. de Ciências Sociais.
- Laver, Michael and Norman Schofield. 1985. "Bargaining theory and portfolio payoffs in European coalition governments", *British Journal of Political Science*, 15: 51-72.
- Leston-Bandeira, Cristina. 2004. *From legislation to legitimation: the role of the Portuguese parliament*. London: Routledge.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lobo, Marina C. 2005a. "The presidentialization of Portuguese democracy?", in Thomas Poguntke and Paul Webb (eds.), *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lobo, Marina C. 2005b. *Governar em Democracia*. Lisboa, Impr. de Ciências Sociais.
- Magone, José. 2000. "Portugal. The rationale of democratic regime building", in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Manow, Philip. 2008. "When does Junior turn Senior? A comparative analysis of Junior Ministers in Western Democracies, 1950-2000". Paper prepared for the conference on *Cabinet recruitment and parliamentary careers*, University of Jena/ SFB 580, 7-8 November.
- Manow, Philip and Hendrik Zorn. 2004. "Office Versus Policy Motives in Portfolio Allocation: The Case of Junior Ministers". MPIfG Discussion Paper. Available at: <https://opus.zbwkiel.de/dspace/handle/10419/19911> Consulted: 11th of August 2013].
- McMaster, Alan and Arthur Bairner. 2012. "Junior Ministers in the UK: The Role of the Minister for Sport", *Parliamentary Affairs*, 65 (1): 214-237.
- Mershon, Carol. 1996. "The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments", *The American Political Science Review*, 90 (3): 534-554.
- Milne, Robert. 1949. "The Junior Minister", *The Journal of Politics*, 12 (3): 437-449.
- Miranda, Jorge and Marcelo R. de Sousa (eds.). 1986. *A Feitura das leis*, vol. I e II. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Müller, Wolfgang C. and Strøm, Kaare (eds.). 2000. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller-Rommel, Ferdinand. 1988. "The Centre of Government in West Germany: changing patterns under 14 legislatures (1949-1987)", *European Journal of Political Research*, 16 (2): 171-190.
- Olle-Laprune, Jacques. 1962. *La stabilité des Ministres sous la 3ème République*. Paris: Pichon et Durand Auzias.
- Pinto, António C. and Pedro Tavares de Almeida. 2009. "Portugal: the primacy of 'independents'", in Kevin Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London: Routledge.
- Portas, Paulo and Vasco Pulido Valente. 1990. "O Primeiro-ministro: Estudo Sobre o Poder Executivo em Portugal", *Análise Social*, 25 (3): 333-349.
- Putnam, Robert D. 1976. *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Real-Dato, Jose and Juan Rodríguez-Teruel. 2013. "Executive appointments at the top: recruitment and political careers of Spanish Junior Ministers", Paper presented to *ECPR Joint Sessions*, Johannes Gutenberg University, Mainz, 11-16 March.
- Real-Dato, Jose; Juan Rodríguez-Teruel and Miguel Jerez-Mir. 2013. "The politicisation of the executive elite in the Spanish government: comparing cabinet ministers and State Secretaries". Paper prepared for the *XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 17-20 September.
- Rodríguez-Teruel, Juan. 2011. *Los ministros de la España democrática: reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2011)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rose, Richard. 1971. "The making of Cabinet ministers", *British Journal of Political Science*, 39 (3): 393-412.
- Searing, Donald. 1989. "Junior Ministers and Ministerial careers in Britain", in Dogan, Mattei (ed.), *Pathways to power: selecting rulers in pluralist democracies*. Boulder: Westview Press.

- Searing, Donald. 1994. *Westminster's world: understanding political roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Siaroff, Alan. 2000. "Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies", *International Political Science Review*, 21 (2): 197-215.
- Silva, Cavaco. 2002. *Autobiografia política, vol. 1*. Lisboa: Temas e Debates.
- Silva, Cavaco. 2004. *Autobiografia política, vol. 2*. Lisboa: Temas e Debates.
- Silveira, Pedro. 2015. "Os Secretários de Estado da Democracia Portuguesa (1976-2011)", *Análise Social*, 214 (L): 128-158.
- Stefan, Laurentiu. 2004. *Patterns of political elite recruitment in post-communist Romania*. Bucarest: Ziua.
- Tavares de Almeida, Pedro and António Costa Pinto. 2006. "Os Ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política", in Pedro Tavares de Almeida, Antonio Costa and Nancy Bermeo (eds.), *Quem governa a Europa do Sul?: o recrutamento ministerial, 1850-2000*. Lisboa: Impr. de Ciências Sociais.
- Tavares de Almeida, Pedro and António Costa Pinto. 2012. "Expert and Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy 1976-2012". Paper presented to *IPSA XXII World Congress of Political Science*. Madrid, 8-12 July.
- Tavares de Almeida, Pedro, António Costa Pinto and Nancy Bermeo (eds.). 2006. *Quem governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000*. Lisboa: Impr. de Ciências Sociais.
- Theakston, Kevin. 1987. *Junior Ministers in British Government*. Oxford & New York: Blackwell Pub.
- Theakston, Kevin. 1999. "Junior Ministers in the 1990's", *Parliamentary Affairs*, 52 (2): 230-245.
- Theakston, Kevin, Mark Gill and Judi Atkins. 2014. "The Ministerial Foothills: Labour Government Junior Ministers 1997-2010", *Parliamentary Affairs*, 67 (3): 688-707.
- Thiébaud, Jean L. 1991. "Local and regional politics and cabinet membership", in Jean Blondel and Jean L. Thiébaud (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Thies, Michael F. 2001. "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science*, 45 (3): 580-598.
- Verzichelli, Luca. 2008. "Portfolio allocation", in Karen Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Viegas, José L. and Sérgio Faria. 2001. *As Mulheres na Política*. Oeiras: Celta.
- Weber, Max. 2005. "A Política como vocação" [1919], in Max Weber, *Três tipos de poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna da História.
- Wilson, F. M. G. 1959. "The Routes of Entry of New Members of the British Cabinet, 1868-1958", *Political Studies*, 7: 222-232.

ANNEX

TABLE 2.

MINISTERS AND SECRETARIES OF STATE OF THE PORTUGUESE DEMOCRATIC GOVERNMENTS (1976-2011)

Government	PM	Parties in government	Ministers*	Secretaries and under secretaries of state*
I	Soares I	PS	20	56
II	Soares II	PS+CDS	16	38
III	Nobre da Costa	-	14	31
IV	Mota Pinto	-	15	36
V	Pintasilgo	-	16	33
VI	Sá Carneiro	PSD+CDS+PPM	14	40
VII	Balsemão I	PSD+CDS+PPM	18	43
VIII	Balsemão II	PSD+CDS+PPM	18	56
IX	Soares III	PS+PSD	21	54
X	Cavaco Silva I	PSD	13	38
XI	Cavaco Silva II	PSD	25	69
XII	Cavaco Silva III	PSD	25	73
XIII	Guterres I	PS	24	62
XIV	Guterres II	PS	28	69
XV	Barroso	PSD+CDS	21	48
XVI	Santana Lopes	PSD+CDS	19	41
XVII	Sócrates I	PS	21	48
XVIII	Sócrates II	PS	16	38

Source: Own elaboration.

* Total number of individuals appointed during the mandate.

Presentado para evaluación: 15 de junio de 2015.

Aceptado para publicación: 15 de febrero de 2015.

PEDRO SILVEIRA, IPRI-UNL and UBI

pedro.silveira@fcsh.unl.pt

PhD candidate on Political Science (with doctoral grant) at FCSH-UNL (Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa), Researcher at IPRI-UNL (Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa) and Assistant Professor at UBI (Universidade da Beira Interior).

¿Cuándo fracasa el terrorismo?

El papel de la política antiterrorista, la fragmentación organizativa y los costes individuales en el final de Terra Lliure

*When does terrorism fail? The role of counter-terrorism,
organizational fragmentation and individual costs in the
end of Terra Lliure*

Diego Muro

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
dmuro@ibe.org

Simon Vall-Llosera

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
simon_schumi@hotmail.com

Resumen

¿Cuándo y por qué acaban las campañas terroristas? ¿Cuáles son las causas de la disolución de grupos armados? ¿Qué factores explicativos determinan los procesos de desvinculación individual o grupal? Este artículo analiza el caso de Terra Lliure, el grupo terrorista catalán activo entre 1979 y 1995, para identificar las variables que determinan el éxito o fracaso de los grupos terroristas. En consonancia con la literatura existente sobre violencia política, el artículo desarrolla un argumento multinivel en el que se distinguen tres variables explicativas: (1) la política antiterrorista; (2) las dinámicas organizativas; y (3) los factores individuales. El artículo concluye que una política antiterrorista basada en incrementar los costes de participación en un grupo insurgente tiene más éxito cuando coincide con la fragmentación y degradación de los niveles organizativos e individuales.

Palabras clave: terrorismo, contraterrorismo, violencia política, Terra Lliure, desvinculación.

Abstract

When do terrorist campaigns end? Why do terrorist groups decline? What are the causes of terrorist disbandment? What are the explanatory factors that account for individual and collective disengagement? This

paper analyzes the case of *Terra Lliure*, a Catalan terrorist group active between 1979 and 1995, in order to identify the independent variables that determine the success or failure of terrorist groups. In accordance to the literature on political violence, the paper develops a multi-level argument that distinguishes three explanatory variables: (1) counter-terrorism; (2) organizational dynamics; and (3) individual factors. The article concludes that a counter-terrorist policy (macro level) based on increasing the cost of participation in an insurgent group is most successful when it coincides with organizational fragmentation (meso level) and individual burnout (micro level).

Keywords: terrorism, counter-terrorism, political violence, Terra Lliure, disengagement.

INTRODUCCIÓN

La literatura sobre terrorismo y antiterrorismo ha experimentado una importante evolución desde los atentados jihadistas del 11 de septiembre de 2001. Tradicionalmente, este ha sido un campo de estudio centrado en identificar las causas del terrorismo (Crenshaw, 1992; Bjorgo, 2005; Krueger, 2007), definir de forma precisa el término “terrorismo” (Schmid, 2011; Richards, 2014; Ramsay, 2015), y recomendar política pública a gobiernos y Estados (Cronin y Ludes, 2004; Art y Richardson, 2007; English, 2009; Crenshaw, 2010). En los últimos años, sin embargo, el campo de estudio ha intentado dar respuestas a nuevos temas como los procesos de desvinculación del terrorismo (Bjorgo y Horgan, 2009; Horgan, 2009), la eficacia de la violencia como estrategia para conseguir objetivos políticos (Dershowitz, 2002; Hoffman, 2006; English, 2009; Crenshaw, 2010), así como el declive y disolución de insurgencias y grupos terroristas (Crenshaw, 1991; Jones y Libicki, 2008; Cronin, 2009; Weinberg, 2011; Della Porta, 2013).

Siguiendo los pasos de esa nueva literatura sobre la eficacia del terrorismo y el final de las campañas terroristas, el objetivo principal de este trabajo es dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿por qué el grupo armado independentista catalán *Terra Lliure* abandonó la violencia política en 1995 después de 16 años de existencia? El artículo se inspira en el trabajo de Donatella Della Porta (1995, 2013) y distingue tres niveles de análisis para explicar la combinación de política antiterrorista (nivel macro), dinámicas organizativas (nivel meso) y costes individuales (nivel micro) que explican la disolución de organizaciones clandestinas. En el caso de *Terra Lliure*, el grupo catalán decidió abandonar la violencia política y disolverse definitivamente tras una fuerte campaña policial y judicial que afectó la unidad y cohesión del grupo terrorista. Mientras que los factores macro y meso tienen una importancia muy significativa, la bibliografía existente y el trabajo de campo realizado parece indicar que el factor individual tuvo menor valor explicativo como condición necesaria pero no suficiente. La relevancia y utilidad de esta investigación para los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado es clara: una política antiterrorista basada en aumentar los costes de participación en un grupo armado es una estrategia dominante siempre que el objeto de la política pública ya esté experimentando un proceso de degradación.

En cuanto a las fuentes, este estudio se ha basado en fuentes secundarias así como en trabajo de campo original. Como fuentes secundarias, se han utilizado los propios boletines de propaganda de la organización, los llamados *Alerta*, así como la bibliografía sobre Terra Lliure y las memorias y biografías de algunos de sus líderes y militantes. También se han usado fuentes audiovisuales como reportajes y entrevistas a algunos de sus antiguos militantes emitidas en la Televisió de Catalunya (TVC). En cuanto a fuentes primarias, este trabajo se basa en cinco entrevistas realizadas en 2014, de aproximadamente una hora de duración cada una, a personas significativas y muy vinculadas al mundo de Terra Lliure. Tres de esas personas fueron exmilitantes y miembros destacados de la organización armada y tradicionalmente reacios a conceder entrevistas (Jaume Fernández Calvet, Carles Sastre, Josep Musté). También se entrevistó a dos exsecretarios generales del partido político Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) (Joan Puigercós y Àngel Colom), con el cual Terra Lliure pactó en 1991 su disolución, que no fue aceptada por todos sus militantes provocando una escisión en la organización hasta su desaparición definitiva en 1995.

El texto se estructura en siete partes. Una primera sección ofrece un resumen del debate académico sobre la eficacia del terrorismo como estrategia para conseguir concesiones políticas. Una segunda sección da una visión general de la historia y bibliografía de Terra Lliure. Una tercera sección explica como una combinación de tres variables independientes puede explicar el final de Terra Lliure (variable dependiente). Una cuarta sección examina la política antiterrorista como primera variable explicativa para la disolución de Terra Lliure. Una quinta sección se centra en analizar los factores organizativos que afectaron la longevidad del grupo. Una sexta sección identifica los costes individuales asociados a la membresía de Terra Lliure. Finalmente, una última sección resume los resultados de la investigación y valora su relevancia para el campo del estudio de la violencia política.

¿ES EFICAZ EL TERRORISMO?

El terrorismo se define comúnmente como el uso o amenaza de la violencia con la intención de crear miedo e influir en un gobierno o sociedad para conseguir fines políticos (Hoffman, 2006: 40; Crenshaw, 2010: 7). Lo que distingue al terrorismo de otros crímenes violentos como el asesinato no es el uso de la fuerza indiscriminada contra civiles sino el uso estratégico de la violencia para la promoción de fines políticos. El carácter instrumental de la violencia hace que el uso o amenaza de la violencia no sea un sinónimo de irracionalidad ni psicopatía (Crenshaw, 1992). Por repugnantes que resulten sus actos, no hay gratuidad en el sistema operativo terrorista sino una estrategia dirigida a obtener cambios políticos. Aunque los defensores de los “estudios críticos de terrorismo” (Critical Terrorism Studies) han defendido que los Estados-nación han sido los primeros en utilizar métodos ilegítimos para inducir miedo, el terrorismo acostumbra a ser utilizado por agentes no-estatales con la finalidad de sembrar el terror en una sociedad con la intención de debilitar e incluso derrocar a quienes detentan el gobierno y así, provocar un cambio

político. Además, el terrorismo está diseñado para comunicar un mensaje a una audiencia y provocar repercusiones psicológicas de amplio espectro, más allá de la víctima escogida como objetivo.

Uno de los debates más recientes en la literatura sobre terrorismo tiene que ver con la eficacia del terrorismo como método de coacción e intimidación (Dershowitz, 2002; Pape, 2003; Kydd y Walter, 2006; Neumann y Smith, 2008: 100). Este debate es importante para las sociedades y países que estén afectados por el terrorismo o que puedan estarlo en el futuro. Si la evidencia empírica confirma que el uso estratégico de la violencia es efectivo y que los objetivos atacados acostumbran a ceder a la violencia política, la lógica estratégica de los grupos terroristas será seguir el ejemplo de otros actores que han conseguido cambios políticos tras atacar objetivos civiles. Por el contrario, si la conclusión es que la coacción violenta no es una estrategia óptima y los métodos no-violentos son más eficaces, es de esperar que haya un número creciente de movimientos sociales que opten por vías pacíficas (Chenoweth y Stephan, 2011).

Según el politólogo Max Abrahms, los grupos terroristas no acostumbran a conseguir sus objetivos estratégicos (Abrahms, 2006, 2012). Tras analizar 28 grupos terroristas, Abrahms apunta que solo un 7% de las campañas consiguen realizar sus proyectos políticos y que la idea dominante en la literatura según la cual el terrorismo es una “estrategia racional” es falsa (Abrahms, 2006: 43-44). Otra de las críticas de Abrahms es que la mayor parte de los autores que sostienen que el terrorismo “funciona” se basan en una muestra poco representativa y que la selección de casos se centra en unos pocos casos exitosos (principalmente Israel, Sri Lanka y Turquía). Es importante apuntar que Abrahms excluye los objetivos tácticos o cortoplacistas de su análisis y que su trabajo se centra en la consecución de objetivos “limitados” (como el control de un territorio y sus recursos naturales) o “maximalistas” (como las creencias, valores e ideología), que resultan más difíciles de negociar entre adversarios.

Según Abrahms (2006: 76-77), la razón principal por la que el terrorismo es inefectivo tiene que ver con la selección de objetivos. Las víctimas civiles provocadas por las acciones de los grupos terroristas son percibidas como inocentes ante la opinión pública, especialmente en regímenes democráticos. Y esta percepción de la victimización lleva a dos consecuencias negativas para los grupos terroristas: por una parte, se da una pérdida de legitimidad de los métodos violentos y, por otra, se da una pérdida de apoyo social, creando un distanciamiento creciente entre el grupo terrorista y sus redes de apoyo. La pérdida de legitimidad y apoyo del grupo social en nombre del cual se dice realizar las acciones armadas dificulta las actividades del grupo terrorista. Así, se hace muy difícil, por no decir imposible, el conseguir los objetivos que definen su ADN ideológico y por los cuales dicen realizar acciones armadas. Según Abrahms, los grupos que matan más objetivos civiles que militares fracasan de forma sistemática en conseguir sus objetivos políticos (*ibid.*: 52).

Por otro lado, los también politólogos Andrew Kydd y Barbara Walter consideran que los grupos terroristas sí que consiguen sus objetivos y tienen éxito en determinados

contextos. Según su definición, el terrorismo es una forma de “señalización costosa” (*costly signalling*) por el que los terroristas quieren influir en el enemigo y la población que representan o quieren controlar (Kydd y Walter, 2006: 78). En contraposición a la tesis anterior, Kydd y Walter defienden la eficacia y la utilidad de la violencia política como un método para conseguir los objetivos que los grupos terroristas se plantean. El éxito estratégico depende del tipo de objetivo que se persiga (cambio de régimen, cambio territorial, cambio de políticas, control social o mantenimiento del *statu quo*), así como de las estrategias que se utilicen (desgaste, intimidación, provocación, *spoiling* y *outbidding*). Kydd y Walter también demuestran cómo en determinados contextos el uso instrumental del terrorismo da sus frutos al obtener concesiones de los gobiernos a los que estas organizaciones atacan y cómo, por tanto, puede ser una estrategia efectiva para alcanzar los objetivos políticos que las organizaciones terroristas anhelan.

La tesis de Abrahms sobre las consecuencias negativas de la selección de objetivos civiles no parece poder aplicarse al caso de Terra Lliure puesto que esta organización tuvo desde su nacimiento la firme voluntad de evitar víctimas mortales con sus acciones. Este es un argumento que ha defendido Lluís Olivé de forma convincente en su trabajo *Independència o mort. La absència de víctimes mortals deliberades en l'organització armada Terra Lliure* (2011). Los atentados de Terra Lliure parecen confirmar su tesis, ya que la única víctima mortal provocada por las acciones del grupo armado catalán fue el 10 de septiembre de 1987 en *Les Borges Blanques* (Lleida) con la muerte de una mujer al caérsele una pared encima mientras estaba durmiendo, debido a la explosión de un artefacto colocado en los juzgados, al lado de su casa. La misma organización pidió perdón por esta muerte, lo que parece indicar que el grupo armado no quería realizar ataques indiscriminados para conseguir concesiones políticas (Olivé, 2011: 123-130).

A priori, ninguna de las dos tesis contrapuestas puede explicar el declive y disolución de Terra Lliure. Abrahms considera que el éxito de los grupos terroristas en la consecución de sus objetivos depende de la selección de objetivos, de tal manera que atentar contra civiles (cosa que Terra Lliure evitó) les hace reducir el apoyo social y también deslegitima su discurso a favor del terrorismo, sea cual sea su objetivo político (Abrahms, 2006: 56 y 76; 2012: 17). Por su parte, Kydd y Walter defienden su tesis de la eficacia del terrorismo basándose principalmente en el caso de los gobiernos democráticos puesto que estos, debido al régimen de libertades y derechos que garantizan, son más susceptibles y sensibles a los ataques terroristas y a realizar concesiones a las demandas de los grupos terroristas (Kydd y Walter, 2006: 79)

Entonces, ¿cómo se explica que un grupo armado como Terra Lliure, que siempre buscó de forma deliberada la ausencia de víctimas mortales en sus acciones, acabara fracasando hasta llegar a desaparecer? Este artículo intenta explicar la disolución de Terra Lliure, comprobando que las dos aproximaciones principales sobre la eficacia del terrorismo, la de Abrahms y la de Walter, son insuficientes para explicar el ocaso de Terra Lliure y argumentando que es necesario un análisis multinivel más detallado.

¿QUÉ SABEMOS DE TERRA LLIURE?

Esta sección ofrece una breve historia de Terra Lliure y una revisión de la literatura existente sobre la organización, de la que se han localizado 12 fuentes bibliográficas. Además de estas escasas referencias, formadas por 11 libros (la mayoría de carácter biográfico u autobiográfico) y una memoria de investigación, existen también fuentes primarias de la propia organización: sus boletines internos (*Alerta*) archivados en el Centro Documental de la Comunicación (CEDOC) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). También hay una serie de documentales y entrevistas emitidas por las televisiones públicas de Cataluña como “El talp de Terra Lliure” (2007), “Terra Lliure, punt final” (2007) o “Retorn a la Terra Lliure” (2008).

La mayor parte de la literatura sobre Terra Lliure se publica en los años inmediatamente posteriores a su disolución en 1995. En consecuencia, no existe una literatura contemporánea a los años de actividad armada de Terra Lliure, con la excepción de los *Alerta*. Durante la década de los ochenta, cuando la organización era más activa, aparecen muchas informaciones sobre Terra Lliure en prensa y espacios informativos. En esos años era habitual la aparición de noticias sobre la banda armada, sobre todo en relación a atentados o juicios, en prensa nacional de gran tirada como los periódicos *El País* y *La Vanguardia*. Las acciones de Terra Lliure también eran cubiertas por periódicos de menor circulación y de ámbito regional o provincial, como *El Punt* o *l'Avui*, y de revistas mensuales de inclinación política catalanista como *El Temps*. Así pues, se puede concluir que las acciones de la organización armada tenían bastante eco mediático en la prensa de la época.

La exigua literatura sobre Terra Lliure no es de carácter académico sino partidista y conlleva una fuerte carga ideológica, ya que fue escrita por exmilitantes de la organización y no por científicos sociales. El hecho de que casi todos los autores hayan sido militantes de Terra Lliure hace que la literatura sea subjetiva y que se base principalmente en la narración de sus experiencias personales. Solo a modo de ejemplo, se pueden citar el libro de Carles Sastre: *Parla Terra Lliure. Els documents de l'organització armada catalana* del año 2000 y el libro de Jaume Fernández Calvet: *Terra Lliure (1979-1985)* de 1986. También cabe destacar la existencia de algunas obras de carácter biográfico o autobiográfico, semejante al género literario de las memorias. En este caso, el paradigma de la hagiografía es el título del libro del también exmilitante Frederic Bentanachs: *Memòries d'un rebel*, de 2003.

Debido a la fuerte identificación de los autores con su objeto de estudio, esta literatura contiene una clara y a veces explícita intención expiatoria por parte de los autores. Con esta intención, estos intentan conseguir tres objetivos a través de sus relatos personales:

1. Justificar el uso de la violencia: no buscan reconstruir la historia de la organización armada en la que participaron, sino más bien razonar su propia actuación dentro de Terra Lliure y buscar así su expiación por haber participado en la lucha armada, considerada como “terrorismo” por el Estado.

2. Victimizar al grupo armado: los autores tienden a presentarse como víctimas que fueron ignoradas, marginadas y olvidadas por la llamada transición democrática española y por el catalanismo en general. Se consideran los perdedores y los olvidados del proceso de democratización y este hecho les ayuda a crear un mecanismo de autolegitimación.
3. Legitimar la lucha armada: desean demostrar la legitimidad de la lucha armada en defensa de la nación catalana y establecer paralelismos con los actos de guerra de los ejércitos estatales. Buscan también justificar la calidad de la causa que defendieron con las armas disponibles a su alcance.

El único documento consultado de carácter académico por su metodología es la memoria de investigación del sociólogo Lluís Olivé en 2011: *Independència o mort? L'absència de víctimes mortals deliberades en l'organització armada Terra Lliure*. Esta es la única referencia bibliográfica (no publicada) en la que el autor mantiene deliberadamente una distancia ideológica con el contenido que describe y usa también un lenguaje neutro y objetivo.

En claro contraste a la numerosa bibliografía sobre ETA (Garmendia, 1996; Elorza, 2000; Domínguez, 1998; Sánchez-Cuenca, 2001; Muro, 2008; Fernández y López 2012; Whitfield, 2014), merece la pena destacar la escasa información sobre los detalles operativos y las dinámicas organizativas de Terra Lliure. Ninguna de las fuentes consultadas contiene información sistemática y precisa sobre cómo se organizaban los comandos, de dónde provenían las armas y explosivos que utilizaban, quiénes dirigieron la organización, cómo se financiaba, qué estructura tenían sus redes de apoyo, cómo captaba militantes o qué acciones se vieron frustradas con las detenciones policiales. En este sentido, urge la realización de un estudio académico riguroso y profundo que llene el vacío bibliográfico existente.

En cuanto a la historia de la organización, Terra Lliure fue una organización armada catalana, de carácter etnonacionalista y marxista-leninista, nacida en 1979 en el marco político de la transición a la democracia, y que se disolvió en 1995. A lo largo de sus 16 años de vida, Terra Lliure realizó más de 200 acciones armadas, causó la muerte indirecta y no intencionada de un civil en 1987 y sufrió unas 300 detenciones de sus militantes y simpatizantes por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Cuatro miembros de Terra Lliure murieron también mientras preparaban operaciones u acciones armadas: Martí Marcó en enero de 1979 durante un tiroteo con la policía en el centro de Barcelona y los otros tres, Félix Goñi —alias “Bruc”— en junio de 1979, Toni Villaescusa en julio de 1984 y Quim Sánchez en diciembre de 1984, mientras preparaban un artefacto explosivo para realizar una acción.

Políticamente, Terra Lliure surgió de una escisión del Partit Socialista d'Alliberament dels Països Catalans (PSAN), un partido independentista de ideología marxista-leninista creado en 1969 y con implantación en Cataluña y la Comunidad Valenciana, y del partido Independentistes dels Països Catalans (IPC), surgido en Cataluña y fruto de una escisión del PSAN en 1979. En julio de 1984, se formó el Moviment de Defensa de la Terra (MDT), otro partido de izquierda independentista catalana que integraba estos dos partidos y que se convirtió en el brazo político de Terra Lliure.

Los objetivos de Terra Lliure, explicitados y explicados en sus boletines internos llamados *Alerta* eran: la independencia, el socialismo y la reunificación de los “Països Catalans”, una entidad cultural imaginada que comprende el Principado de Cataluña, el País Valenciano, las Islas Baleares, así como sus zonas limítrofes (la llamada “Catalunya Nord” al norte y la “Franja” al oeste) (Terra Lliure, 1984: 7; 1985a: 4; 1985b: 5; 1986a: 1; 1986b: 2; 1989a: 2; 1989b: 5; 1990: 1).

El grupo terrorista se dio a conocer de forma oficial el 24 de junio de 1981 en el estadio del Fútbol Club Barcelona, el Camp Nou, durante un acto político festivo de la organización cívica catalanista Crida a la Solidaritat, a través del lanzamiento de miles de octavillas con el título “Crida de Terra Lliure”. Este documento se considera el primer comunicado público de la organización y en él el grupo armado se autodefinía como una organización revolucionaria que luchaba por la independencia de los “Països Catalans” y hacía un llamamiento a la población catalana a sumarse a la lucha.

La acción más conocida de Terra Lliure es el secuestro del periodista Federico Jiménez Losantos el 21 de mayo de 1981 en Barcelona, por haber suscrito el “Manifiesto de los 2.300”. Este manifiesto era un documento firmado por algo más de 2.300 intelectuales y profesionales que vivían y trabajaban en Cataluña y publicado el 25 de enero de 1981. En él defendían la cooficialidad del catalán y el castellano como lenguas vehiculares de la educación pública en Cataluña; expresaban su preocupación por el uso exclusivo del catalán como “única lengua oficial”; y criticaban la política del gobierno de la Generalitat de implantar progresivamente la enseñanza solo en catalán. Tras recibir un disparo en una rodilla de manos del miembro de Terra Lliure Pere Bascompte y tras ser abandonado atado a un árbol, Jiménez Losantos fue encontrado por la policía el mismo día. Dos meses más tarde, la policía detuvo a 23 miembros de la organización como respuesta al secuestro del periodista, lo que demostró la fragilidad organizativa del grupo.

Terra Lliure celebró cuatro “asambleas” o reuniones en las que sus miembros dirigentes discutían tácticas y estrategias. Por un lado, estas reuniones ayudaban a aumentar la vertebración y la cohesión interna de la propia organización y, por otro, la cúpula dirigente trazaba los pasos que el grupo debía seguir, tanto a nivel de estrategia (los objetivos a conseguir a través de las acciones armadas) como también de la táctica (el medio o medios para conseguirlos). En este punto, conviene recordar la falta de estudios que hayan analizado en profundidad la estructura y el funcionamiento de Terra Lliure, ya que, con los datos disponibles hoy no es posible afirmar satisfactoria y categóricamente la importancia real que tuvieron dichas asambleas, qué es lo que se decidía en ellas, para qué servían y si sus contribuciones para la organización eran más ideológicas, tácticas o ambas.

Las cuatro asambleas de Terra Lliure que se realizaron fueron las siguientes:

1. En otoño de 1982, durante los días 16 y 17 de septiembre y 13 y 14 de noviembre, se realizó la primera asamblea en el sur de Francia. En ella se estableció la estrategia de la “propaganda armada” para conseguir sus objetivos, consistente en la

realización de acciones violentas, no con la intención de provocar daños personales, sino más bien con la voluntad de provocar miedo e intimidar, así como buscar la máxima repercusión mediática. En sus documentos, la organización de Terra Lliure siempre calificó su actividad como “propaganda armada”. Un concepto que, como apunta Lluís Olivé (2011: 13), se usó como un eufemismo para expresar la baja intensidad de las acciones de la organización, dando a entender que no buscaba atentar contra vidas humanas ni tampoco realizar acciones armadas indiscriminadas. Poco después de esta asamblea, la policía descubrió un escondite con explosivos y armas en la sierra de Collserola, a las afueras de Barcelona, que llevó al encarcelamiento de los miembros de Terra Lliure Carles Benítez y Xavier Monton. Estas detenciones provocaron una crisis en la dirección de la organización que llevó a la expulsión de algunos militantes disidentes que cuestionaban la vía armada como herramienta para el cambio político y social.

2. La segunda asamblea se celebró en enero de 1984 y en ella se aprobaron los Estatutos y la Declaración de Principios de la organización, que recogía los objetivos que Terra Lliure perseguía: la independencia, el socialismo y la reunificación de los llamados “Països Catalans”. En esta segunda asamblea también se decidió la creación de los boletines internos de la organización a través de los cuales Terra Lliure emitía sus comunicados oficiales. El primer *Alerta* fue publicado un mes después de esta II Asamblea, en febrero de 1984.
3. La tercera asamblea se celebró en julio de 1988, en la cual la dirección de Terra Lliure quiso valorar el apoyo social que realmente tenía la organización en la sociedad catalana. En ella también se aprobó un plan de acciones en vistas de las Olimpiadas de Barcelona de 1992, que no fue aprobado por todos los miembros de la organización a causa de la profunda crisis que ya se vivía dentro del independentismo catalán (Dalmau, 1993; 2010) y que llevó a que la organización entrara a partir de los años noventa en una etapa de menor combatividad, realizando muy pocas acciones armadas.
4. La cuarta asamblea tuvo lugar el verano de 1991, cuando una facción de Terra Lliure liderada por Pere Bascompte (llamada IV asamblea) decidió abandonar las armas. El resto de los miembros de la organización (integrados en la III asamblea) siguió con la lucha armada hasta 1995.

Entre la segunda y la tercera asamblea se dio un punto de inflexión, en el año 1987, que resultó ser muy importante para la historia de Terra Lliure. El año 87 fue un punto de cambio por las actuaciones de ETA y la propia Terra Lliure. La primera razón por la que ese año fue fundamental es que Terra Lliure causó su única víctima mortal por un atentado el 10 de septiembre de 1987, cuando la explosión de un artefacto en los juzgados de Les Borges Blanques (Lleida) hizo ceder una pared de una casa adyacente matando a una mujer de 62 años, Emilia Aldomà, que en ese momento estaba durmiendo. La segunda razón fue el atentado de la banda terrorista ETA en el garaje del centro comercial Hipercor

en un barrio predominantemente obrero de Barcelona el 19 junio de 1987, que provocó 21 muertos y 45 heridos, siendo el atentado más sangriento de la historia de ETA y el segundo más grave en la historia de España después del atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid. El atentado de Hipercor, junto con el posterior en la caserna de la Guardia Civil de Vic (Osona) el 29 de mayo de 1991, en el que murieron 10 personas (cinco de ellos menores), tuvo un doble efecto para Terra Lliure. Los atentados con coche-bomba de ETA hicieron cada vez más difícil seguir justificando la “lucha armada” y redujo el apoyo social y político a la violencia autóctona (Sánchez-Cuenca, 2001: 191; Domínguez, 2005: 13).

La política antiterrorista (tanto policial como judicial) contra Terra Lliure fue permanente y se llegaron a detener a casi unas 300 personas durante los 16 años de la organización. Lluís Olivé (2011) recuerda que estas detenciones fueron constantes, provocando que la organización disminuyera el número de acciones violentas con el paso de los años, pasando a realizar solo nueve acciones en 1989. La efectividad de la política represiva tuvo un claro impacto organizativo. También en 1989 se produjo la división dentro del MDT, el brazo político de Terra Lliure, debido a diferencias internas y a personalismos dentro del propio partido. Esto debilitó severamente a la organización y la llevó a la escisión en julio de 1991 entre dos ramas: la III asamblea, que siguió con la lucha armada hasta su disolución en 1995, y la IV asamblea, partidaria de dejar las armas y de unirse a la política de la mano del partido independentista Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), cuyo secretario general Àngel Colom había conducido las conversaciones con Terra Lliure para que abandonase la lucha armada. Como sucedió años más tarde con la “reorientación” del PIRA en Irlanda del Norte o las FARC colombianas, Terra Lliure hizo una transición de un *modus operandi* violento a uno pacífico (Cronin, 2009).

Desde la escisión de Terra Lliure en 1991 hasta mediados de 1992, se produjo la detención de 50 independentistas por el juez Baltasar Garzón en la llamada posteriormente como “Operación Garzón” (nombre con el que la conocían los sectores independentistas catalanes), una de las mayores operaciones judiciales y policiales realizadas en España hasta la fecha. David Bassa (1994, 1997, 2006) destaca que esta operación se interpretó por sectores del catalanismo catalán como un barrido generalizado contra el movimiento independentista para garantizar la buena imagen de España durante los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992. Como indica la revista *El Temps* (1996), casi tres años después, el 3 de abril de 1995, la Audiencia Nacional juzgó a 25 de los 50 detenidos en la “Operación Garzón” por pertenencia a banda armada. Aunque la sentencia condenó a 18 de los 25 acusados a penas de prisión, también pidió el indulto de los antiguos miembros de la organización, puesto que entendía que Terra Lliure se encontraba en vísperas de disolverse.

Finalmente, el 11 de septiembre de 1995 la rama de Terra Lliure de la III asamblea, que había decidido seguir con la lucha armada después de la escisión de 1991, anunció el abandono total de las armas y la disolución definitiva de la organización, que tenía aún a 18 de sus miembros en prisión. El 8 de marzo de 1996 el Gobierno de España indultó a estos 18 condenados en el juicio de 1995 y ordenó su salida inmediata de la cárcel. Era el definitivo punto y final de Terra Lliure.

¿POR QUÉ FRACASÓ TERRA LLIURE?

Terra Lliure tiene un punto en común con la práctica totalidad de campañas terroristas, y es que no consiguió ninguno de sus objetivos estratégicos. Como se ha apuntado con anterioridad, una mayoría de expertos sostiene que la violencia terrorista de organizaciones clandestinas es una táctica ineficiente para conseguir concesiones políticas a largo plazo y que los grupos terroristas rara vez consiguen sus objetivos estratégicos (Abrahms', 2006, 2012; Rapoport, 2001: 54; Neumann y Smith, 2008: 100). Por ejemplo, Audrey Kurth Cronin concluye que “la buena noticia es que el terrorismo casi siempre falla” (2009: 206) y Leonard Weinberg coincide en afirmar que “los grupos terroristas normalmente no logran alcanzar sus metas” (2011: 72). También hay autores que sostienen que el terrorismo funciona en la consecución de objetivos menores a corto plazo (Dershowitz, 2002: 2; Kydd y Walter, 2006: 49; Pape, 2003: 350; Merari y Elad 1986: 90). Sin embargo, y como ha afirmado Bruce Hoffman, este tipo de éxitos cortoplacistas se pueden manifestar en forma de ganancias tácticas como la difusión de los agravios (*grievances*), atraer la atención mediática sobre sí mismos o aumentar su poder coercitivo. Con la excepción de unos pocos casos de descolonización (el FLN de Argelia, el Irgun de Israel o el EOKA de Chipre), los terroristas rara vez han alcanzado sus objetivos a largo plazo y son los movimientos no violentos los que acostumbran a tener un porcentaje de éxito mucho mayor (Hoffman, 2006: 53; Chenoweth y Stephan, 2011).

El declive y posterior disolución de Terra Lliure tiene mucho que ver con la política antiterrorista del gobierno (en sus vertientes policial y judicial) que consiguió incrementar los costes de participación de los militantes en la organización. Sin embargo, son muchos los autores que creen que el final del terrorismo es un fenómeno complejo y que las explicaciones monocausales, como las que se centran en la política de seguridad como única variable explicativa, son poco convincentes (Jones y Libicki, 2006; Guelke, 2009: 36; Horgan, 2009: 21; Muro, 2010: 20; Weinberg, 2011: 13). De esta misma opinión es la autora de *How Terrorism Ends* (Cronin, 2009) quien, tras examinar cómo acabaron 457 campañas terroristas, identifica seis vías de desaparición de las organizaciones terroristas: decapitación, negociación, éxito, fracaso, represión a gran escala y reorientación. De acuerdo con Audrey Kurth Cronin (2009), las distintas vías no son necesariamente distintas ni mutuamente excluyentes. Por ejemplo, grupos como el Ejército Republicano Irlandés (IRA), el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) o Euskadi ta Askatasuna (ETA) son citados por la autora de forma recurrente para argumentar que los patrones se superponen y que varias vías de declive pueden coexistir al mismo tiempo. En la opinión de Cronin, las campañas terroristas son fenómenos complejos y no hay una sola causa para el fracaso de la mayoría de los grupos.

Así pues, el objetivo de este artículo es jerarquizar causas y, junto a la presión policial y judicial ejercida sobre Terra Lliure, evaluar qué otros factores explicativos pudieron afectar el buen resultado de la política pública. Para explicar el fracaso y disolución de Terra Lliure las siguientes secciones desarrollan un análisis multifactorial que analiza el

final de Terra Lliure desde una perspectiva que distingue tres niveles de análisis, lo que la socióloga política Donatella Della Porta (1995, 2013) ha venido en llamar los niveles micro, meso y macro.

Nivel de análisis “macro”: la política antiterrorista (y la violencia de ETA)

Los gobiernos suelen reaccionar a la amenaza terrorista mediante el endurecimiento de las medidas antiterroristas. Mientras que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado se dedican a reprimir la organización clandestina, el gobierno se encarga de elaborar una lista de reformas legales que permiten erosionar las bases de apoyo así como derrotar al grupo desde el punto de vista militar, ideológico y político. En última instancia, el éxito de la política antiterrorista depende de que haya un objetivo bien definido, y que los actores que la implementan (desde policía y servicios de inteligencia a jueces y fiscales) trabajen de forma integrada y coordinada (Cronin y Ludes, 2004; Art y Richardson, 2007; English, 2009; Crenshaw, 2010).

Desde el nacimiento de Terra Lliure en 1979, la presión ejercida por el Estado sobre esta organización fue permanente y tomó la forma de una decidida política antiterrorista. La política implementada se valía de los mismos instrumentos que habían sido utilizados contra el terrorismo de ETA, GRAPO o FRAP. Cabe destacar el papel de la policía nacional y de la guardia civil como principales responsables de la parte operativa, el papel de los servicios de inteligencia en la recopilación de información para la defensa, así como el papel de jueces y fiscales y, en especial, de la Audiencia Nacional, como órgano jurisdiccional especializado en juzgar delitos de terrorismo. Las medidas coercitivas de los años ochenta se centraron en modernizar las leyes contra el terrorismo y en democratizar la represión policial y judicial contra los miembros del grupo y los partidarios que les brindaban apoyo (Reinares y Alonso, 2007: 114-127).

Esta política antiterrorista provocó que la sucesión de detenciones de miembros de Terra Lliure por parte de la policía se sucediera casi año tras año. En total, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado detuvieron a centenares de miembros del propio grupo o bien personas afines a él, durante los 16 años de vida de Terra Lliure (Olivé, 2011: 48). En este sentido, es posible realizar una especie de cronología del número de detenciones realizadas en el seno y en el entorno de Terra Lliure por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

A finales de 1981, la policía detuvo a 23 miembros de la organización y a mediados de 1984 otros 23 miembros de la organización fueron detenidos, solamente dos meses después del secuestro y disparo contra el periodista Federico Jiménez Losantos en Barcelona.

En enero de 1985 la policía detuvo a la cúpula de la organización, que redujo su actividad armada a solo 20 acciones ese año, mucho menor comparado con el número de operaciones de años anteriores que se acercaban a las 40. Entre los años 1988 y 1989, 21 personas relacionadas con Terra Lliure fueron detenidas, decayendo su capacidad

operativa, puesto que pasó de realizar 80 acciones armadas en el año 1987 a solamente 9 en 1989. Fueron unas detenciones llevadas a cabo casi anualmente que culminaron con las detenciones masivas de la llamada “Operación Garzón”, también facilitadas por la información del confidente Txema Aloi, un topo infiltrado en Terra Lliure bajo la supervisión del propio juez. La “Operación Garzón” empezó a finales de 1991 y terminó a mediados de 1992, justo antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos de Barcelona en julio de ese año y en ella se arrestaron a 50 independentistas catalanes. Algunos de los detenidos denunciaron torturas por parte de la policía durante los interrogatorios y llevaron la causa hasta el Tribunal de Derechos Humanos de la Unión Europea en Estrasburgo. Doce años después, en 2004, este mismo Tribunal condenó al Estado por no haber investigado las denuncias de torturas hechas por algunos de los detenidos durante la “Operación Garzón” (*El Temps*, 1996: 24-30).

Finalmente, la última reunión del Consejo de Ministros que presidió el socialista Felipe González, el 8 de marzo de 1996, indultó a los dos únicos condenados de Terra Lliure que todavía seguían en prisión permanente, Josep Musté y Joan Antoni Rocamora. Unos tres meses después, el 28 de junio del mismo año, el gobierno del Partido Popular de José María Aznar indultó a los 16 condenados restantes, que ya disfrutaban de beneficios penitenciarios. Con este gesto, el gobierno español indultaba a los 18 condenados de Terra Lliure en el juicio de 1995 al dar por cerrada la historia de la organización armada catalana.

Además de la eficaz represión policial y judicial del Estado, el análisis del nivel macro también debe incluir el terrorismo de ETA (especialmente las 54 víctimas en Cataluña, 34 de ellas civiles) como factor externo y perjudicial para Terra Lliure. Los atentados en Cataluña formaban parte de la “guerra de desgaste”, la estrategia que ETA puso en práctica entre 1978 y 1998 con la intención de debilitar al Estado y obligarlo a hacer concesiones políticas a cambio de paz (Sánchez-Cuenca, 2001: 73). Sin embargo, el alto número de víctimas, su carácter indiscriminado y atentados contra representantes políticos consiguieron activar una movilización ciudadana en contra del terrorismo en Cataluña y el País Vasco (Muro, 2008; Fernández y López, 2012).

Hasta mediados de los años ochenta, había una cierta visión romántica en la izquierda independentista catalana según la cual el terrorismo era el “arma de los débiles” contra la opresión del Estado. La violencia revolucionaria era el recurso del que disponían naciones sin Estado como la vasca o la catalana para independizarse del Estado español. Los análisis, tácticas y estrategias de ETA y Terra Lliure eran muy similares e incluso había quien creía que las dos organizaciones estaban luchando contra un enemigo común: España. De hecho, Cataluña era, después de Euskadi y Navarra, la comunidad autónoma en la que Herri Batasuna (HB), el brazo político de ETA, recibía sus mejores resultados electorales. En las elecciones europeas del 10 de junio de 1987, nueve días antes del atentado de Hipercor, Herri Batasuna logró 38.692 votos en Cataluña y en las europeas del 15 de junio de 1989, tras el atentado masivo de Barcelona, HB obtuvo 15.427 votos, perdiendo el 61 por ciento de los sufragios que habían obtenido dos años antes (Domínguez, 2005: 91-95).

La simpatía catalana por la causa de ETA llegó a su fin definitivo el 19 de junio de 1987, cuando ETA puso una bomba en el *parking* del centro comercial de Hipercor y mató a 21 personas e hirió a 45. Según Malló (2005), la pérdida de apoyos en Cataluña se produciría a raíz del atentado de la casa cuartel de la Guardia Civil de Vic en 1991 y, sobre todo, del asesinato del político socialista Ernest Lluch en el año 2000. De hecho, Lluch había destacado por ser un defensor del diálogo como forma de pacificar Euskadi y por escribir un artículo en el que afirmaba (erróneamente) que la primera víctima mortal de ETA había sido una niña 22 meses, Begoña Urroz Ibarrola, alcanzada por una bomba colocada el 28 de junio de 1960 en la estación de ferrocarril de Amara, en San Sebastián (Lluch, 2000).

En resumidas cuentas, la efectividad de la política antiterrorista, el carácter maximalista y no negociable de los objetivos estratégicos, así como las acciones de ETA debilitaron una organización con serios problemas internos (como se verá en la próxima sección). A nivel comparado, la disolución de Terra Lliure sería el resultado de la presión policial, siguiendo la categorización de Seth Jones y Martin Libicki (2008). Estos dos autores realizaron un análisis empírico del final de 648 grupos terroristas entre 1968 y 2006 y llegaron a la conclusión de que son pocos los gobiernos que usan con éxito las fuerzas militares para derrotar a los grupos terroristas (7%) y que también son pocos los grupos que logran alcanzar con éxito sus objetivos estratégicos (10%). De acuerdo con su estudio, la principal causa de que los grupos terroristas pongan fin a sus actividades es la eficacia policial (40% de los casos) y la segunda es que haya un proceso de “politización” o integración en el proceso político, abandonando la violencia para continuar exclusivamente por medios pacíficos (43%).

Nivel de análisis “meso”: la organización terrorista

En esta sección se van a analizar los factores organizativos que afectaron la longevidad de la campaña terrorista y la propia supervivencia del grupo. La incorporación de estas consideraciones es esencial puesto que, como ha apuntado Della Porta, las organizaciones terroristas acostumbran a seguir una lógica en que la propia supervivencia es un objetivo que tiende a prevalecer sobre otros fines de índole programática (Della Porta, 1995: 196). El trabajo de campo realizado para este artículo confirma esta observación y son varios los entrevistados que se centraron en señalar problemas internos y organizativos.

Las deficiencias organizativas son uno de los factores más repetidos durante las entrevistas realizadas a exmiembros para explicar la desaparición de la propia organización y la dificultad de planificar y tomar decisiones en la realización de acciones armadas. El antiguo dirigente Jaume Fernández Calvet subraya la deficiente configuración interna añadiendo que “la organización no tenía una estructura bien definida” (Fernández Calvet, 2014). Otro exmiembro de Terra Lliure, Josep Musté, refuerza esta imprecisión organizativa: “No era muy definida. Había momentos que podías contar con varios comandos y

otros en los que no tenías ningún efectivo, era muy irregular” (Musté, 2014) y el exmiembro Carles Sastre, que estuvo 11 años en la cárcel, afirma que “Terra Lliure no tenía un *modus operandi* bien definido” (Sastre, 2014).

Otra de las causas más destacadas por los entrevistados es la existencia de divisiones y disputas internas. Dentro de Terra Lliure había diferencias políticas entre los dos principales partidos políticos (el PSAN y el IPC) que nutrían el Moviment de Defensa de la Terra (MDT), brazo político de la organización armada. Para Fernández Calvet: “Había todas las diferencias internas que quieras, cada cual pensaba diferente. Había una gran diversidad, aunque nos unían objetivos comunes como atacar las instituciones del Estado en Cataluña. Hicimos una declaración de principios para dotarnos de un cierto cuerpo ideológico, pero las diferencias acabaron apareciendo igualmente”. Y añade: “Dentro del MDT, el brazo político, había una lucha interna entre el IPC y el PSAN y esto acabó trasladándose a Terra Lliure” (Fernández Calvet, 2014). Aunque este fenómeno de disensión interna nunca desembocó en la creación de un nuevo grupo terrorista (lo que Jones y Libicki 2008 llaman *splintering*), la falta de cohesión también afectó a la percepción de eficacia que se tenía desde el exterior.

La desconexión entre el mundo interior de la organización y el mundo exterior es otro de los factores apuntados por los entrevistados. Por ejemplo, Carles Sastre sostiene que Terra Lliure tenía un problema de comunicación política: “No supimos articular un espacio político suficientemente coherente y sólido y, a la larga, esto degeneró en un problema político insalvable que no supimos resolver” (Sastre, 2014). Como resultado, la organización “acabo preocupándose más por los temas internos y domésticos que por los externos y tomando decisiones en función de los propios equilibrios internos y esto es un grave error”, explica Sastre, que añade: “no supimos evaluar correctamente el contexto político y social y entramos en circuito cerrado. No supimos gestionar el propio espacio político, pero esto no fue un problema solo de Terra Lliure sino del independentismo en general, que estaba muy dividido” (*ibid.*).

El peso de las divergencias ideológicas internas llevó a una pérdida de apoyo social considerable (Bassa, 2007). Cuando un grupo terrorista pierde el apoyo de la población a la que pretende representar, se produce lo que el psicólogo John Horgan ha descrito como un proceso de “*backlash*” (Horgan, 2009: 23). En el mismo sentido se expresa Josep Musté, que destaca que “las diferencias en el ámbito político independentista llevaron a las divisiones internas dentro de la propia Terra Lliure. Fue esto lo que llevó a la desaparición de la organización como tal y no los posibles personalismos o las luchas de egos existentes, que quedaron relegadas en un segundo plano” (Musté, 2014). El exdirigente político de Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), Joan Puigcercós, también tiene la misma opinión sobre las diferencias internas dentro del grupo armado: “las divisiones existentes dentro del brazo político crearon *de facto* dos Terra Lliure y este hecho la hirió de muerte” (Puigcercós, 2014) y añade: “Para mí, después de eso, la desaparición de la organización era inexorable e inevitable, como un pez que muere cuando está fuera del agua”. Puigcercós considera también que uno de los principales problemas de Terra Lliure fue “que había

hecho un análisis muy poco real y serio de la realidad política y social catalana de aquellos años” (*ibid.*).

Estas diferencias internas en el ámbito político venían a la par con los personalismos, las luchas de egos y la falta de un liderazgo fuerte en la cúpula dirigente de Terra Lliure. “La ausencia de un líder carismático, firme y con una voz propia influyó en la aparición de disensiones dentro de la organización”, recalca Fernández Calvet, quien se muestra muy crítico con el papel que desempeñó el primer dirigente de Terra Lliure, Josep de Calassanç Serra, alias “Cala”, porque este “enviaba a la gente a poner bombas cuando él no se la jugaba y no puedes querer dirigir un grupo armado sin implicarte hasta el final. Si quieres ser el líder debes dar ejemplo” (Fernández Calvet, 2014), explica. Asimismo, Carles Sastre también reconoce que “hubo temas personales, de personalismos y luchas de egos mal resueltos” (Sastre, 2014) que desembocaron en la escisión de la organización armada, que es uno de los temas que tratará la próxima sección sobre factores micro.

Finalmente, las dificultades de financiación y la falta de conocimientos técnicos son otros dos factores explicativos, aunque de menor importancia, que resultan necesarios para explicar a escisión de 1991 y la disolución de 1995. El continuo déficit de financiación que padecía la organización para poder realizar acciones armadas rebajó notablemente su capacidad operacional. Así lo reconoce Josep Musté: “Tuvimos muchos problemas de financiación y al final conseguíamos algo de dinero a través de atracar bancos, de donaciones de militantes e incluso alguna vez tuvimos que poner dinero de nuestro propio bolsillo” (Musté, 2014). Además, la ausencia de una formación y entrenamiento adecuados y de una preparación técnica y logística especializada a la hora de realizar acciones armadas mermó desde su nacimiento la capacidad operacional de la organización armada. La falta de conocimientos técnicos para preparar, colocar y detonar artefactos explosivos la expresa muy claramente Fernández Calvet: “A la hora de realizar una acción te dabas cuenta de que todo era muy cutre” (Fernández Calvet, 2014), admite. Esta deficiencia organizativa ayudaría a explicar por qué tres miembros de Terra Lliure (Félix Goñi, Toni Villaescusa y Quim Sánchez) murieron cuando estaban preparando explosivos para realizar una acción.

Nivel de análisis “micro”: los costes individuales de la participación dentro de la organización

Como en los niveles macro y meso, a nivel micro también existe una gran diversidad de factores interrelacionados que ayudan a explicar el fracaso de Terra Lliure en la consecución de sus objetivos estratégicos. A nivel individual, no existe un único factor que explique la desvinculación del terrorismo. De la misma manera que hay muchas causas que explican el porqué un individuo se radicaliza y se vincula a una organización terrorista, los costes individuales de la participación que explican la desvinculación también tienen causas idiosincráticas, complejas y aparentemente inconexas (Bjorgo y Horgan, 2009:

4). En palabras de John Horgan, “el terrorismo tiene tantos finales potenciales como principios potenciales” (2009: 139). En base a las entrevistas realizadas a antiguos miembros de Terra Lliure, los principales costes individuales por formar parte de la organización armada eran los siguientes:

Primero, la falta de incentivos personales: la ausencia de horizontes de futuro ante el contexto de una sociedad catalana que rechazaba cualquier tipo de lucha armada en su nombre hacía muy difícil dotar de razones, de sentido y de valor la pertenencia al grupo lo que, a su vez, hacía más costosa la participación individual en su lucha armada. Como expresa el antiguo dirigente Carles Sastre: “Para mí, ya no tenía ningún sentido la militancia en Terra Lliure”, haciendo referencia a que, en los últimos años de la organización armada y en el proceso que llevó a su disolución, estaba claro que la opinión pública catalana no apoyaba los métodos ni los objetivos de Terra Lliure y por eso algunos de sus miembros, como Sastre, se sintieron cada vez más distanciados de un supuesto pueblo catalán en cuyo nombre el grupo decía legitimar su lucha armada (Vilaregut, 2004). Este alejamiento de la realidad catalana de la época, a la que Terra Lliure decía representar, provocó una sensación de desconexión entre algunos integrantes de la organización armada independentista con la opinión pública catalana del momento (Bassa, 2007; Malló, 2005). En este sentido, el mismo Carles Sastre explica que tuvo la constatación de “que nos habíamos quedado solos, pero había que tirar adelante, no había otra opción” y reconoce asimismo que “por eso se veía venir que Terra Lliure acabaría disolviéndose” (Sastre, 2014).

Segundo, las circunstancias personales y familiares: estas tienen que ver sobre todo con el desgaste emocional provocado por estar separados de las redes familiares durante largos periodos de tiempo y por tener que lidiar con el hecho de llevar un modo de vida siempre sumido en una gran incertidumbre, lo cual debilitó el vínculo como individuos de algunos de los antiguos integrantes de Terra Lliure. Uno de ellos que reconoce haber sufrido este desgaste emocional fue el exdirigente Josep Musté: “La gente, yo incluido, empezábamos a estar cansados por los años de lucha estando lejos de casa y de la familia” (Musté, 2014). Para Musté, muchos miembros de la organización decidieron abandonarla “más por razones personales que no políticas” (Musté, 2014). Así pues, los factores individuales fueron importantes para entender el proceso de desvinculación psicológica, y estaban relacionados con la desarticulación y el declive de la organización a nivel meso (Horgan, 2009: 27-39).

Tercero, la distancia emocional que experimentaban los miembros de la organización armada con respecto a su hogar, su familia y su círculo de amigos, de los cuales tenían que estar separados y alejados largos periodos de tiempo debido a la naturaleza clandestina de su actividad armada. Era el peaje emocional que los miembros de Terra Lliure, como los de cualquier otra organización terrorista clandestina, tenían que pagar por su pertenencia a la banda armada. Era el desgaste personal y estrés que debían asumir por participar en ella. Un peaje y un coste emocionales que, a la larga, no todos los miembros de Terra Lliure estaban dispuestos a seguir pagando y a seguir asumiendo para

continuar integrados como miembros activos de la organización. Esto acabó creando un desgaste ocupacional (o *burnout*) que se refiere a la disminución del compromiso del individuo con el grupo y sus propósitos (Horgan, 2009: 23; Weinberg, 2011: 8).

Un cuarto y último factor explicativo que puede tratarse como un coste individual de la participación dentro de Terra Lliure es el grado de cumplimiento de las tareas asignadas; de tal modo que si no se realizaba el trabajo o no se llevaban a cabo las tareas previstas la persona podía ser expulsada o bien marcharse por su propio pie de la organización armada por este motivo. Tal y como explica Carles Sastre, este hecho sucedió en varias ocasiones: “hubo gente que se marchó de Terra Lliure porque no hacían el trabajo que tenían asignado. No era por un criterio ideológico o político, sino funcional” y se pregunta: “si la gente no hacía lo que tenía que hacer para la organización, ¿qué estábamos haciendo? ¿Qué sentido tenía todo aquello?” (Sastre, 2014).

En resumen, las entrevistas realizadas a exdirigentes y militantes han permitido identificar una serie de costes individuales asociados a la membresía en Terra Lliure. Ahora bien, las razones por las que unos individuos se desvinculan de una organización terrorista son numerosas, y a veces están en conflicto y son aparentemente contradictorias. De la misma manera que no podemos explicar la fase de radicalización o vinculación con el terrorismo como un proceso lineal y progresivo, el distanciamiento gradual que conlleva el proceso de desvinculación tampoco es ni homogéneo ni constante (Horgan, 2009: 141). Si bien es cierto que los costes individuales existieron, estos mismos no constituyen el principal factor explicativo del proceso de disolución de Terra Lliure. Para poder explicar las causas del final de esta organización armada, debe entenderse la interacción de los tres niveles de análisis (macro, meso y micro) descritos anteriormente en un proceso multicausal y explicativo, tarea que se ha dejado para concluir este trabajo.

CONCLUSIÓN

El terrorismo es un instrumento ineficaz para la consecución de objetivos estratégicos. Son muchos los autores que sostienen que la mayor parte de organizaciones terroristas no han conseguido sus objetivos a largo plazo (secesión, revolución, apocalipsis, etc.) y que la violencia política solo es útil para la consecución de objetivos tácticos a corto plazo (como la atención mediática, intimidación y miedo, legitimación, etc.) (Rapoport, 2001; Neumann y Smith, 2008; Cronin, 2009; Weinberg, 2011; Abrahms, 2012). La probabilidad de obtener cambios políticos decae a medida que el grupo terrorista selecciona civiles como objetivos y adopta objetivos maximalistas no negociables como el monopolio de la violencia en un territorio (Toft, 2003; Abrahms, 2006). La historia de Terra Lliure entre 1979 y 1995 confirma la inefectividad estratégica de la violencia política ya que no se consiguió ninguno de sus principales objetivos estratégicos, que eran la “independencia, el socialismo y la reunificación de los ‘Países Catalanes’”.

Este artículo constituye una contribución a la literatura sobre el terrorismo, al estudiar la violencia política desde una perspectiva multinivel. Hemos aplicado la distinción de niveles macro, meso y micro de Donatella Della Porta (1995, 2013) y hemos situado el análisis en la necesidad teórica de “desagregar” los niveles teóricos y empíricos de la violencia, tal y como ha hecho la literatura sobre guerras civiles (Wimmer *et al.*, 2009). Además, el artículo ha ofrecido la perspectiva de Terra Lliure como “receptor de política pública” para poder evaluar cuál fue la percepción de la política antiterrorista. De acuerdo con el trabajo de campo realizado, se concluye que, desde el punto de vista de la organización, los principales factores que llevaron a la disolución del grupo armado catalán fueron: (1) factores organizativos: la debilidad de la propia organización interna; divisiones y luchas internas; rivalidades y personalismos, etc.; y (2) factores estatales: la política antiterrorista del Estado basada en la represión judicial y policial contra los miembros de Terra Lliure. En este sentido, los entrevistados han tendido a minimizar el factor macro como explicativo y han considerado la represión del Estado español como “la puntilla” (Musté, 2014) o “la gota que colmó el vaso” (Fernández Calvet, 2014) en el proceso que desembocó en la disolución de Terra Lliure.

Además de los factores individuales, organizativos y sistémicos, hay un elemento externo a Terra Lliure —las acciones de ETA— que fue clave en el “fracaso” y “reorientación” de la actividad violenta (Cronin, 2009). Los grandes atentados de ETA en Cataluña (Hipercor en 1987 y la casa cuartel de Vic en 1991), así como el asesinato de Ernest Lluch, el primer y único ministro de un Gobierno de la democracia que ha sido víctima de un atentado etarra, fueron muy negativos para una organización tan cuidadosa en no provocar víctimas mortales. Los atentados de ETA dificultaron enormemente la legitimación de un discurso que justificara la necesidad de la violencia política ante la sociedad catalana y, además, estigmatizó el movimiento independentista catalán en general. La influencia de los atentados de ETA en Cataluña es, pues, un factor adicional que ayuda a explicar y a entender por qué la organización catalana Terra Lliure decidió abandonar la lucha armada y disolverse (Domínguez, 2005; Muro, 2008).

La desaparición de organizaciones terroristas acostumbra a ser el resultado de una política antiterrorista basada en incrementar los costes de participación (Jones y Libicki, 2006; Cronin, 2009). Sin embargo, la efectividad de las políticas de seguridad también depende de los niveles de fragmentación y degradación del grupo terrorista en los niveles organizativo e individual. Además de contribuir a una perspectiva multinivel, el artículo ha ofrecido el punto de vista de la organización armada como contrapunto a los análisis que únicamente analizan la gestión pública de la seguridad. Como con cualquier otra política pública, un análisis de la calidad de la política antiterrorista también debe aplicar de forma sistemática los procedimientos de la investigación social y valorar el diseño, la ejecución y efectividad de los programas desde el punto de vista de la Administración así como del receptor o “beneficiario” de política pública. En el caso de Terra Lliure, la política antiterrorista fue determinante, en parte porque la organización catalana ya sufría un proceso de degradación interno.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha sido posible gracias a la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad, mediante el proyecto de investigación CSO2012-35061 “Procesos de Desvinculación en España: Salidas Individuales y Colectivas del Terrorismo”, dirigido por Diego Muro.

Referencias

- Abrahms, Max. 2006. “Why Terrorism Does Not Work”, *International Security*, 31: 42-78.
- Abrahms, Max. 2012. “The Political Effectiveness of Terrorism Revisited”, *Comparative Political Studies*, *Comparative Political Studies*, 45 (3): 366-393.
- Art, Robert J. y Louise Richardson (eds.). 2007. *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the Past*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Balfagón, Marc, Jordi Sanglas, Marci Parramon y Oriol Gispert. 2008. *Retorn a la Terra Lliure*. Canal 33, Documental emitido el 28-3-2008.
- Bassa, David. 1994. *L'independentisme català (1979-94)*. Barcelona: Llibres de l'Índex.
- Bassa, David. 1997. *L'Operació Garzón. Un balanç de Barcelona'92*. Barcelona: Llibres de l'Índex.
- Bassa, David. 2006. *L'independentisme armat a la Catalunya recent*. La Garriga, Barcelona: Malhivern.
- Bassa, David. 2007. *Terra Lliure, punt final*. Edició d'Arnau González. Badalona: Ara Llibres.
- Bassa, David. 2007. *Terra Lliure, punt final*. Canal 33, Documental emitido el 14-4-2007.
- Bentanachs, Frederic. 2003. *Memòries d'un rebel. Records d'un exmilitant de Terra Lliure*. Barcelona: Llibres de l'Índex.
- Bjorgo, Tore. 2005. *Root Causes of Terrorism*. London & New York: Routledge.
- Bjorgo, Tore y John Horgan. 2009. *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*. London & New York: Routledge.
- Chenoweth, Erica y Maria J. Stephan. 2011. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. New York: Columbia Press.
- Colom, Àngel. 2014. Entrevistado por Simon Vall-llosera. Santa Coloma de Gramanet, 10 de abril.
- Crenshaw, Martha. 1991. “How Terrorism Declines”, *Terrorism and Political Violence*, 3 (1): 69-87.
- Crenshaw, Martha. 1992. “La lógica del terrorismo: comportamiento terrorista como producto de una elección estratégica”, en Walter Reich (comp.), *Orígenes del terrorismo. Psicología, ideología, teología y estados mentales*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Crenshaw, Martha (ed.). 2010. *The Consequences of Counterterrorism*. New York: Russell Sage Foundation.

- Cronin, Audrey Kurth. 2009. *How terrorism ends. Understanding the decline and demise of terrorist campaigns*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cronin, Kurth Cronin y James M. Ludes (eds.). 2004. *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Dalmau, Josep. 1993. *Catalunya Segrestada*. Barcelona: Pòrtic.
- Dalmau, Pau. 2010. *EPOCA l'exèrcit a l'ombra*. Lleida: El Jonc.
- De la Corte, Luis. 2006. *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza.
- Della Porta, Donatella. 1995. *Social Movements, Political Violence, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Della Porta, Donatella. 2013. *Clandestine Political Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dershowitz, Alan. 2002. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Domínguez Iribarren, Florencio. 1998. *ETA: Estrategia Organizativa y Actuaciones 1978-1992*. Bilbao: Universidad País Vasco. Servicio Editorial.
- Domínguez Iribarren, Florencio. 2005. *ETA en Cataluña*. Madrid: Temas de Hoy.
- Elorza, Antonio (ed.). 2000. *La historia de ETA*. Madrid: Temas de Hoy.
- English, Richard. 2009. *Terrorism: How to Respond*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández Calvet, Jaume. 1986. *Terra Lliure (1979-1985)*. Barcelona: El Llamp.
- Fernández Calvet, Jaume. 2014. Entrevistado por Simon Vall-Ilosera. Barcelona, 25 de febrero.
- Fernández Soldevilla, Gaizka y Raúl López Romo. 2012. *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical, 1958-2011*. Madrid: Tecnos.
- Garmendia, José María. 1996. *Historia de ETA*. San Sebastián: Huranburu.
- Gould, Eric D. y Esteban F. Klor. 2010. "Does Terrorism Work?", *Quarterly Journal of Economics*, 125: 1459-1510.
- Guelke, Adrian. 2009. *The New Age of Terrorism and the International Political System*. London: IB Tauris.
- Hoffman, Bruce. 2006. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Horgan, John. 2009. *Walking Away from Terrorism: Accounts of Disengagement from Radical and Extremist Movements*. London & New York: Routledge.
- Jones, Seth G., y Martin C. Libicki. 2008. *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaeda*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Krueger, Alan B. 2007. *What Makes a Terrorist. Economics and the Roots of Terrorism*. Princeton: Princeton University Press.
- Kydd, Andrew y Barbara F. Walter. 2006. "The Strategies of Terrorism", *International Security*, 31 (1): 49-80.
- Lluch, Ernest. 2000. "El problema de mi querida tierra vasca", *El Correo*, 19 Septiembre.
- Malló, Oriol. 2005. *De les armes a les urnes*. Barcelona: L'Esfera dels Llibres.
- Merari, Ariel y Shlomi Elad. 1986. *The International Dimension of Palestinian Terrorism*. Boulder: Westview Press.

- Muro, Diego. 2008. *Ethnicity and Violence: The Case of Radical Basque Nationalism*. London & Abingdon: Routledge.
- Muro, Diego. 2010. *Counter-terrorist Strategies in Western Europe: A Comparative Analysis of Germany, Italy, Spain and the UK*. European University Institute Working Paper: MWP 2010/06.
- Musté, Josep. 2014. Entrevistado por Simon Vall-llosera. Vic, 4 de marzo.
- Neumann, Peter R. y Michael L. R. Smith. 2008. *The Strategy of Terrorism: How it Works, and Why it Fails*. London: Routledge.
- Olivé, Lluís. 2011. *Independència o mort? L'absència de víctimes mortals deliberades en l'organització armada* Terra Lliure. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Pape, Robert A. 2003. "The Strategic Logic of Suicide Terrorism", *American Political Science Review*, 97 (3): 243-361.
- Puigercós, Joan. 2014. Entrevistado por Simon Vall-llosera. Barcelona, 1 de abril.
- Rapoport, David C. 2001. "The International World as Some Terrorists have Seen I: A Look at a Century of Memoirs", en David D. Rapoport (ed.), *Inside Terrorist Organizations*. London: Frank Cass.
- Ramsay, Gilbert. 2015. "Why Terrorism Can, But Should Not Be Defined", *Critical Studies on Terrorism*, 8 (2): 221-228.
- Richards, Anthony. 2014. "Conceptualizing Terrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, 37 (3): 213-236.
- Reinares, Fernando y Rogelio Alonso. 2007. "Confronting Ethnonationalist Terrorism in Spain: Political and Coercive Measures Against ETA", en Robert J. Art y Louise Richardson (eds.), *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2001. *ETA contra el Estado. Las estrategias del terrorismo*. Barcelona: Tusquets.
- Sastre, Carles. 2000. *Parla Terra Lliure. Els documents de l'organització armada catalana*. Barcelona: El Jonc.
- Sastre, Carles. 2014. Entrevistado por Simon Vall-llosera. Barcelona, 25 de febrero.
- Schmid, Alex (ed.). 2011. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London: Routledge.
- Temps, El. 1996. "Terra Lliure: l'autodissolució, 5 anys després", n° 628, 1 de julio de 1996, Barcelona.
- Terra Lliure. 1984. *Alerta*. Núm. 5.
- Terra Lliure. 1985a. *Alerta*. Núm. 6.
- Terra Lliure. 1985b. *Alerta*. Núm. 7.
- Terra Lliure. 1986a. *Alerta*. Núm. 9.
- Terra Lliure. 1986b. *Alerta*. Núm. 10.
- Terra Lliure. 1989a. *Alerta*. Núm. 23.
- Terra Lliure. 1989b. *Alerta*. Núm. 24.
- Terra Lliure. 1990. *Alerta*. Núm. 28.

- Terribas, Mònica. 2007. Entrevista a los ex militantes Xavier Barberà i Frederic Bentanachs, *La nit al dia*, TV3, 12 de abril de 2007.
- Toft, Monica Duffy. 2003. *The Geography of Ethnic Violence: Identity, Interests and the Indivisibility of Territory*. Princeton: Princeton University Press.
- TV3. 2007. *El talp de Terra Lliure*. Canal 33, Documental emitido el 10 de enero de 2007.
- Vilaregut, Ricard. 2004. Terra Lliure. *La temptació armada a Catalunya*. Barcelona: Columna.
- Weinberg, Leonard. 2011. *The End of Terrorism?* New York: Routledge.
- Whitfield, Theresa. 2014. *Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country*. Oxford: Oxford University Press.
- Wimmer, Andreas, Lars-Erik Cederman y Brian Min. 2009. "Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Dataset", *American Sociological Review*, 74 (2): 316-337.

Presentado para evaluación: 14 de abril de 2015.

Aceptado para publicación: 15 de diciembre de 2015.

DIEGO MURO, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

dmuro@ibei.org

Profesor del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Sus principales áreas de investigación son la política comparada, el nacionalismo, los estudios de seguridad y el terrorismo.

SIMON VALL-LLOSERÀ, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

simon_schumi@hotmail.com

Licenciado en Historia y en Periodismo. Como periodista, se ha centrado en la información de ámbito internacional trabajando en países como: Bosnia-Herzegovina, Suráfrica, Israel y EE. UU.

Oil wealth and authoritarianism: Algeria in the Arab Spring

Riqueza petrolífera y autoritarismo: Argelia en la Primavera Árabe

Lala Muradova

Universitat Rovira i Virgili
muradova_lala@yahoo.com

Abstract

The “oil curse thesis” links a country’s oil largesse *inter alia* to the durability of its authoritarian regime. And it contends that abundant oil revenues enable autocrats to stymie democratic transition by obviating taxation from citizens, buying off their political acquiescence, bolstering the repressive apparatus and thwarting the formation of civil society. This paper revisits the relevant literature by qualitatively testing its predictions on an in-depth case study of the Algerian regime in the face of the political crisis and riots of 2011. Going beyond the deterministic argument on “oil wealth-authoritarianism”, it carefully examines the strategic interaction between country-specific factors and oil wealth and studies how the confluence of these factors has shaped the survival of the authoritarian regime in Algeria since 2011.

Keywords: oil wealth, authoritarianism, rentier state, democracy, Algeria, Arab Spring, institutions, political economy.

Resumen

La teoría de la “maldición del petróleo” vincula la riqueza petrolífera de un país con la durabilidad de su régimen autoritario. Y sostiene que disponer de este recurso en abundancia permite a los autócratas obstaculizar la transición democrática al obviar los impuestos de los ciudadanos y redistribuir la riqueza sin lograr una adecuada y necesaria cohesión social. Este trabajo revisa la literatura relevante, evaluando cualitativamente sus predicciones a través de un estudio de caso en profundidad de la resistencia del régimen autoritario argelino ante los disturbios políticos y populares del año 2011. Finalmente, este trabajo busca ir más allá del argumento determinista de “la riqueza petrolífera-autoritarismo”, propone examinar con cuidado la interacción estratégica entre los factores específicos de un país y la riqueza petrolífera, y estudia cómo la confluencia de estos factores ha determinado la supervivencia del régimen autoritario argelino desde el año 2011.

Palabras clave: riqueza petrolífera, autoritarismo, estado rentista, democracia, Argelia, Primavera Árabe, instituciones, economía política.

INTRODUCTION

Oil has been blamed to have pernicious economic, political and social effects for exporting countries. One strand of the literature asserts the existence of a robust correlation between a country's oil wealth¹ and the stability of its authoritarian regime (e.g. Ross, 2001; Jensen & Wantchekon, 2004; Smith, 2004; Ulfelder, 2007; Andersen & Aslaksen, 2013). According to the rentier theory (Bablawi & Luciani, 1987; Mahdavy, 1970) and the resource curse thesis (Auty, 1993; Karl, 1997; Ross, 2001), the oil wealth enables the autocrats to stymie democratic transition by obviating taxation from citizens, buying off political acquiescence, bolstering the repressive apparatus and thwarting the formation of civil society.

This paper builds on the recent research in political economy on the correlation between oil wealth and the survival of the authoritarian regime², and complements them by qualitatively testing the conventional causal mechanisms on the survival of the Algerian regime in the face of an influential political crisis: the Arab riots of 2011. The events unfolded in Tunisia, and spread to Egypt, Bahrain, Yemen, Libya, Syria and beyond hugely challenged the previous theories of authoritarianism in the region, as three deeply entrenched dictators (Hosni Mobarek of Egypt, Zine el-Abidine Ben Ali of Tunisia, and Moammar Gaddafi of Libya) were overthrown, and the stability of several other regimes of the region were acutely shaken by popular protests. Nonetheless, and against the backdrop of regional instability, the Algerian regime stood intact.

Analysts and scholars attributed the Algerian regime stability during Arab revolts of 2011 to different factors, among them: redistributive patronage and security apparatus (e.g. Achy, 2012; Volpi, 2013); social memory of Algerians (e.g. Zoubir & Aghraout, 2012; McAllister, 2013); the lack of a strong and unified opposition (Zoubir & Aghraout, 2012); and the complex power structure of the Algerian regime (e.g. Benakcha, 2012).

Does oil and gas wealth of the country have something to do with the stability of the Algerian regime in 2011? Does the natural resource curse thesis suffice to explain the resilience of authoritarianism in Algeria in 2011 and beyond? By examining the Algerian regime through the prism of the resource curse theory during 2011 and beyond, we will search for answers to these questions.

The article proceeds as follows: in the first section we present the theoretical framework of our paper, by revising the rentier state and resource curse theories. Within the same section we analyze the main causal mechanisms of the oil-authoritarianism association, predicted by the political resource curse theory. Section two discusses Algeria during the Arab revolts of 2011; section three applies the resource curse thesis to the Algerian regime in 2011 by scrutinizing three main predicted causal mechanisms; section four

1. By "oil wealth" we refer to the oil and gas wealth in this paper.

2. The concepts of "regime stability", "regime resilience" and "regime durability" are interchangeably used in this paper.

addresses the question of whether the oil wealth of the country alone could account for the regime durability in Algeria in 2011 and examines the fate of other rentier states in the region during the Arab riots of 2011; section five is dedicated to the analysis of the regime strategy during 2011; in section six the nature of Algerian regime and institutions are studied; section seven examines the protest scene in Algeria; section eight and nine are dedicated to examining the *sui generis* history of the country and the external legitimacy of the regime respectively. In the final section, we analyze the interaction of different factors among themselves and the country's oil wealth in sustaining authoritarianism beyond 2011. We conclude by discussing the implications of our findings.

THEORETICAL FRAMEWORK

The Rentier State theory —resuscitated with the oil era of 1970s— sustains that “rentier states” are those that are heavily dependent on substantial amounts of external rent on a regular basis” (Mahdavy, 1970: 428). The reaped revenues are “effortless” and accrued rather than “earned” (Beblawi, 1987). Furthermore, the rents are external, i.e. they are paid by foreign individuals or governments. Only few participate in the generation of this wealth, and the majority are involved in the distribution or utilisation of it (*ibid.*); as a corollary of that, the government is the main recipient of rent (Mahdavy, 1970; Beblawi, 1987) which becomes the main factor in the state's economy.

The resource curse thesis (Auty, 1993) and the paradox of plenty (Karl, 1997) builds on the rentier state theory and link the resource abundance of a country to its economic, social and political shortcomings. The proponents of the resource curse thesis examine the correlation between resource wealth and authoritarian regime stability in resource-rich countries via Large-N cross-country studies. Most of their findings³ show that oil wealth, an important natural resource renewed for its enclave character and geopolitical importance, has a strong and perverse anti-democratic effect on political regimes, by making autocratic governments “more stable and less likely to transit to democracy” (Ross, 2014: 6). Karl (1997) asserts that the oil wealth leads to longer periods of stability and could bolster regimes. Smith confirms this thesis by contending that “oil wealth is robustly associated with more durable regimes and significantly related to lower levels of protest and civil war” (2004: 232). The claim is also consistent with findings of some other scholars who argue on the causal effect of oil wealth on the prolonged survival of autocratic incumbents in office (e.g. Omgba, 2009; Andersen & Aslaksen, 2013).

However the political outcomes across the resource rich countries are not homogenous: some of them have either never experienced this curse or have managed to overcome some

3. Ahmadov (2013) integrates the results of 29 studies and 246 empirical estimates in a meta-analysis on the oil-authoritarianism question and concludes that oil has robust effects on democracy.

economic and political dysfunction caused by oil wealth, by transiting to democracy (see, among others, Norway, Canada, Nigeria, Venezuela, and Indonesia). Thus, scholars started to question the validity of this deterministic thesis. Some of them even contradict the resource curse thesis altogether, by stating that the oil wealth-autocracy correlation is endogenous or driven by omitted variables (Brünnschweiler & Bulte, 2008; Haber & Menaldo, 2011); or they affirm that the negative effects of oil are counterbalanced by its positive indirect effects (e.g. Herb, 2005). Others argue that oil wealth could well lead to democracy, albeit via different causal mechanisms (Dunning, 2008).

The most recent attempts to solve this puzzle have been on developing conditional theories of the resource curse (e.g. Dunning, 2005; Robinson *et al.*, 2006; Ross, 2009). The conditionalists argue that, in order to comprehend the resource curse better, the conditions which shape the oil wealth-regime relationship should be better researched and understood.

Basedau contends that exceptions and variations (i.e. Botswana and Gabon) among resource rich countries should not be treated as “lucky” cases, or outliers in statistical parlance (2005: 22). These variations necessitate theoretical explanations which, according to the author, “are most likely found in the country-specific context” (*ibid.*). There is no causal mechanism that works without the interference of other variables, as whether oil wealth causes beneficial or damaging socio-economic and political development is contingent on a “dynamic and complex interplay of a number of contextual variables” (*ibid.*). This author also stresses the importance of the scrutiny of pre-resource conditions of the given country, and he evaluates whether the impact of oil wealth on the country’s political and economic situation still holds significant after taking into consideration all other country-specific variables.

We concur with Basedau (2005) and others on the significance of the context for the analysis. This way, we will examine the strategic interaction between country-specific factors and oil wealth in order to determine how the confluence of these factors shaped the survival of the authoritarian regime in Algeria in 2011. And, according to Don Slater and Sofia Fenner (2011), we define our main dependent variable “authoritarian regime survival”, as the ability of a regime to meet and overcome crises, as well as to avoid them; or in case crises cannot be avoided, to resolve them in the incumbent regime’s favour. Oil wealth is defined as a country’s dependence on hydrocarbon rents.

Causal pathways of the political resource curse

One of the challenges faced by resource curse scholars is to determine the causal mechanisms through which the oil wealth strengthens authoritarianism. The classical causal mechanisms of the resource curse are compiled by Ross (2001) in his seminal paper on the matter and are the following: (1) rentier effect, (2) repression effect and (3) modernization effect.

Middle Eastern scholars (Mahdavy 1970; Beblawi-Luciani 1987; Crystal 1990) have largely contributed to the rentier effect literature. After Ross (2001) disintegrates this effect into three different parts: First, the abundance and scope of the oil revenues obviate the state's need to tax its citizens for the state revenues. It is much easier and cost-effective for the state to rely on its external oil rents than on building an effective administrative structure for taxation. When the rentier state does not levy taxes, it also ceases to represent its citizens. This argument stems from the previous literature on the bargaining nature of the relationship between the political regime and the society, underpinning important western democracies (e.g. Bates & Lien, 1985; North & Weingast, 1989).

Oil windfalls, on the other hand, increase the financial capacity of the regime and enable autocrats to build strong patronage networks (Karl, 1997; Ross, 2001; Robinson *et al.*, 2006; Sandbakken, 2006). Patronage, in its turn, wards off or diminishes the potential pressures for democratization by buying off acquiescence (Ross, 2001). Thirdly, autocracies also use these revenues to thwart the formation of social groups and potential opponents to the incumbent regime (Bellin, 1994; Shambayati, 1994).

Repression is another mechanism through which oil revenues are supposed to bolster authoritarianism (Shambayati, 1994; Ross, 2001; Bellin, 2004; 2012). Authoritarian regimes take advantage of their vast income to invest on strong and large military, police and security forces and to crack down on civil dissent.

The modernization theory sustains that democracy is only triggered by a set of social and cultural changes, which includes, among other, education and occupational specialisation. According to Inglehart (1997), higher educational levels and occupational specialisation lead to the formation of social capital and a more organized civil society which could act as a countervailing power to authoritarian governments. Ross (2001: 337) suggests that growth based on the export of oil and minerals fails to bring about the social and cultural changes that tend to produce democratic government⁴.

ALGERIA AND ARAB SPRING 2011

At the onset of Arab revolts, the international pundits predicted that the social uprisings that erupted in Tunisia would spill over to its immediate neighbourhood, and beyond. The list of reasons that made Algeria a perfect candidate was far from short: the country's geographic proximity; its aging and ailing President (over 70 years old); power struggles between clans; the country's weak economy and heavy dependence on hydrocarbon

4. In addition to the above mentioned causal mechanisms, some scholars suggested other pathways: Fish (2005), for instance, studies Russia and argues that oil hindered democracy in Russia, via the corruption it caused. Boix (2003), on the other hand, finds that the asset specificity, i.e. whether the ruling elite's assets, acquired thanks to the oil windfall, are mobile or fixed determines if the country will have a democratic transition or not. Due to the limitations of this paper, we test qualitatively only three conventional causal mechanisms of the resource curse.

exports; youth unemployment reaching almost 22 per cent; social injustice; entrenched corruption; endemic inequality; and the sense of *al-hogra*⁵ among its citizens. All these reasons were strong enough to create discontent, frustration and discord between the state and the society in 2011. When faced with increasing food prices as a corollary of the new fiscal measures introduced by the government in 2011 and encouraged by riots in the neighbouring countries, Algerian youth took to the streets between the 3rd and 10th of January 2011. The rioters mainly consisted of marginalised and unemployed youth, who expressed their discontent and frustration by ransacking shops, banks, and government offices, burning tyres and putting up barricades on main roads.

Algeria was not new to this kind of riots. Civil unrest, sit-ins and manifestations had already been an important part of Algerian internal dynamics. For the last ten years, almost every day in some parts of the country, one or two riots took place (Layachi, 2011). In 2010 alone, 112,878 interventions by riot police were registered officially (McAllister, 2013: 1).

Nonetheless, the riots of January 2011 were different from the previous ones. The year 2011 saw the magnitude of the riots to reach: 48 *wilayas* (provinces) of Algeria compared to 30 *wilayas* in 2002 (Dris Aït Hamadouche & Dris, 2012). Their magnitude and exceptionally violent nature shook up the Algerian civil society and encouraged several groups of civil society organisations, syndicates and political parties to come together and publicly condemn the violent reaction of the regime towards demonstrators (Baamara, 2012). Different initiatives surged from this cooperation and the most important one among them was a coalition, Coordination nationale pour le changement et la démocratie-CNCD (National Coordination for Change and Democracy), which was created on the 21st of January under the leadership of an Algerian civil society organization, la Ligue Algérienne de défense des droits de l'homme-LADDH (Algerian League for the Defence of Human Rights) and an opposition party, Rassemblement pour la Culture et la Démocratie-RCD (Rally for Democracy and Culture).

The coalition aimed at holding a massive peaceful demonstration demanding political and economic reforms on the 12th of February. It put forward three main demands to the government: (1) lifting the state of emergency, (2) removing the restrictions on the media and political participation and (3) releasing the political prisoners of the popular protests. Different social media groups, such as Bezzef and Barakat encouraged the citizens to participate in their popular march.

Although touted as a success by its organisers, it only brought together 3000 protesters (Le Monde, 2011). Unauthorised by the regime, the march faced the strong and prepared security forces of Algerian regime. As Hamouchene (2012) figuratively states, “Algiers the White” converted to “Algiers the Blue”, indicating the colour of the uniform of the

5. The expression is used to state the hatred, injustice and humiliation shown by the people in power towards the Algerian population.

140,000 policemen who were deployed by the regime to suppress the demonstrations organised by the Algerian civil society and opposition parties.

CNCD further attempted to continue popular protests every Saturday. However it was unsuccessful in mobilising Algerian population and converting separate riots into a unified revolt. The protests were subdued and *status quo* within the regime continued to reign. Predictions notwithstanding, revolutionary contagion did not hold true for Algeria. The political coalition, led by the Front de Liberation National-FLN (National Liberation Front) of the ailing president Bouteflika, together with the National Rally for Democracy (RND) —of the Algerian Prime Minister Ahmed Ouyahia won the following legislative elections of 2012. The elections were hailed by the regime as the most transparent and freest ever and were backed by foreign observers. The Algerian regime, marred by corruption, nepotism, continuing clan struggles and repression, succeeded in holding on.

POLITICAL RESOURCE CURSE: ALGERIA IN 2011

Algeria and its economic, social and political shortcomings triggered and caused by the country's oil dependence have frequently been studied by scholars (Martínez, 1998; Dillman, 2000; Aïssaoui, 2001; Henry, 2004; Sandbakken, 2006; Werenfels, 2007; Lowi, 2009).

The country represents *par excellence* the typical rentier state within the definition of Mahdavy (1970) and Beblawi & Luciani (1987). The hydrocarbon industry is the backbone of Algeria's economy; the oil industry roughly accounts for 30 per cent of the country's GDP, more than 95 per cent of export earnings and 60 per cent of budget revenues (US Energy Information Administration-EIA, 2014). Due to the volume of oil wealth, the country is financially autonomous and does not depend on taxation from its citizens. On the other hand, as with other rentier states, the volatility of international prices of oil and gas creates financial, economic and political instability, as the redistributive policy of the country is also dependent on its hydrocarbon incomes (Bustos & Mañé, 2009).

The petroleum products are one of the mostly subsidized products. The price of regular gasoline in Algeria is twice cheaper than in other oil-exporting countries, 28 per cent of the price of this commodity in developing countries and almost 15 per cent of the average price on international markets (Achy, 2013: 14). Algeria is considered to be the place of the second-cheapest domestic price for natural gas in the whole African continent. Although promulgated as covering the necessities of the disadvantaged, in reality these subsidies “disproportionally benefit the well-off segments of the population, while adding to both fiscal and current account pressures” (World Bank, 2015).

Furthermore, corruption, nepotism and clientelism —common characteristics of many rentier states— have been defining features of Algeria's politics since the nationalisation of the hydrocarbon industry in 1971. The national hydrocarbon company, Sonatrach, ironically called a “state within a state” (Entelis, 1999) has been the principal instrument

of the state power. And due to its strategic importance for regime's rent-seeking, it "has remained above supervision, regulation and accountability" (Lowi, 2007: 134).

By closely analysing the events of 2011 and Algeria regime's measures and behaviour in the face of riots, we could trace the following causal mechanisms of the resource curse:

- **Rentier effect:** political resource curse suggests that the abundant oil revenues preclude taxation in a resource-rich country (Ross, 2001). In Algeria non-oil tax revenues constitute 10.2 per cent of the country's GDP (Benbahmed & Lohoues, 2014). This figure is below the average indicator in emerging and developing countries and well below the ratios in the neighbouring oil importing Morocco and Tunisia (IMF, 2014). The IMF model (2014) suggests that, Algeria has not reached its tax potential and should look into reducing costly tax exemptions. Moreover, according to Algerian statistics, 46 per cent of wage earners were unregistered workers (*ibid.*: 12). Some types of taxes are even non-existent in Algeria (e.g. property taxes).

The literature also suggests that oil wealth bolsters authoritarianism via patronage. In the case of Algeria, faced with extensive riots, as the very first countermeasure, the Algerian government agreed to duplicate the subsidies for foodstuff. The import of food products rose by 60 per cent in comparison to 2010 (Dris Aït Hamadouche, 2012; Dris Aït Hamadouche & Dris, 2012) and the invoice of imports reached 46 billion dollars as a result. The regime also increased salaries of civil servants by 46 per cent (IMF, 2012).

At the same time, the regime decided to relax the regulations controlling the street vending in order to keep unwaged youth away from the protests. In a country where the informal economy is estimated at 6 billion USD, which represents 13 per cent of GDP outside the hydrocarbons sector and gives jobs (albeit informal) to nearly 2 million people (22 per cent of the active force) (Iratni, 2014), any attempts to hinder this business without introducing real development and employment creation had proved to be too risky and costly. Furthermore, the government allocated substantial amounts of money for interest-free loans for young people. Only in 2011, more than 50.000 small enterprises giving jobs to 70.000 young people were created with the financial help of the government

In sum, the Algerian government offered to its citizens more than 23 billion dollars in public grants and retroactive salary and benefit increases (Salhi, 2011). Algerian spending increased by 50 per cent in 2011 (IMF, 2012). The abundance of its financial reserves, standing at 182 billion dollars as of December 2011 to be exact, enabled the regime to expand its patronage policy and easily buy off popular dissent.

- **Repression:** faced with a looming threat following the civil society initiatives and ultimately the creation of CNCD, the regime realised that its patronage policy needed an extra parallel support. It turned to its second-beloved strategy: coercion (repression). Although the military did not resort to the use of lethal power during

Arab revolts of 2011, the mere fact that the regime deployed large, well-equipped and experienced military forces to block the access of the protesters to the marches and to instil fear among the participants of the rallies and marches showed its repressive capacity. Algeria owns the largest defence budget on the African continent, which Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) estimated to be 9.1 billion dollars in 2012 (SIPRI, 2012).

In the same vein, during the years prior to 2011 and beyond, the Algerian regime used a “combination of appeasement and force” (Zoubir & Aghrout, 2012: 70) to ensure that real and independent civil society, potentially capable of mobilizing large number of citizens, was quasi-inexistent in Algeria. They were either co-opted or repressed.

- The lack of modernization effect: it suggests that the oil wealth fails to generate the social and cultural changes a democratic government needs. According to United Nations Development Programme’s Human Development Reports index, which measures three basic dimensions of human development —Life Expectancy Index (life expectancy at birth); Education Index (mean years of schooling and expected years of schooling); and Gross National Income per capita (GNI) index (UNDP, 2014)—, Algeria scores high in the human development index, and this ranking is not substantially different for 2011.

Nonetheless, the index does not explicitly take into account the occupational specialisation, which Inglehart finds vital, as “these [the increase in occupational specialisation] changes produce a more autonomous workforce, accustomed to thinking for themselves on the job and having specialized skills that enhance their bargaining power against elites” (1997: 163). Autonomous workforce with diverse occupational specialisation in its turn has the potential to push for a diversified economy, which, according to many economists and scholars, is the most effective economic solution against the resource curse (Gelb, 2010). Diversification would concurrently facilitate the emergence of diversified elites⁶, with diverging interests and better competence, potentially acting as a countervailing power to incumbent elites. Algeria still rejoices in the concentration of elites and power resources⁷ and therefore its regime model obviates the encouragement of diversification and continues to rely on its “hydrocarbon-dependent” economy.

CONTEXT MATTERS

In the face of civil riots, the authoritarian regime of Algeria dived into its abundant “pockets” and made generous social transfers to its population in order to buy off their

6. I am grateful to an anonymous reviewer of RECP for bringing this point to my attention.

7. For an interesting discussion on the political regimes by elite types and resources in the Arab world see Izquierdo (2013). For the main reasons leading Algerian elites to abstain from developing real and healthy economy, see Izquierdo (2007).

acquiescence. The regime also resorted to its well-trained and well-paid police apparatus in order to hinder the protests from acquiring their full potential. The mere number of police, outnumbering the manifestants, their willingness to show violence, coupled with the Algerian leadership's discourse during the days of the unrest, sent "right" messages: that the "uncontrolled change would be equivalent to playing with fire" (Hamadouche, 2012: 165). But these measures did not prove to be enough; on the contrary, riots acquired a new facet which led to the mobilisation and multiplication of civil society initiatives during the Arab revolts, ultimately to the creation of CNCD.

Furthermore, if it was only the oil wealth that kept autocrats in power, notwithstanding the threats, the outcomes would have been homogeneous for all autocrats affected by Arab revolts in the region, i.e. the *status quo* in the form of authoritarian regimes in the region would have remained unaltered. Confronted with widespread revolts, "nearly every authoritarian regime in the region scrambled to concoct the 'right' mix of repression and cooptation" (Bellin, 2012: 127) regardless the availability or lack of oil wealth, in order to stifle the protesters. Likewise, the weakness of the civil society in the whole region had not been long the central argument of many analyses by Middle East scholars⁸. Algeria had similar socio-economic and political grievances as Tunisia, Egypt and other Middle Eastern countries which were confronted with strong civil dissent and protests. This did not make it different either. What is more, Algeria was not the only resource-rich country in the region; the Middle East and North Africa (MENA) region is home to the world's most important rentier states.

The outcomes for regimes in the region proved to be far from homogenous. The Libyan regime, another important rentier state of the region, saw itself deeply affected by the wave of revolutions which resulted in the toppling of its dictator, Muammar Gaddafi. The regime in Bahrain was faced with unprecedented opposition from its citizens despite the will of the coercive apparatus of the regime to suffocate them. In spite of the fact that oil wealth existed in all three rentier states, the outcomes for regimes were completely different. This calls for a more context-specific study of these countries⁹.

Libya's coercive apparatus, the pillar of its authoritarian regime survival, experienced fragmentation, which facilitated the ousting of the dictator by NATO-led intervention. Bahrain's small and patrimonially linked military stood by the dictator (Bellin, 2012), however its insufficient capacity necessitated external support (Saudi Arabia) in order to clamp down the rebels and hold onto power. Thus, the empirical variation with regards to regime breakdown, severe risks to regime stability, and regime resilience in the region during the Arab revolts of 2011, confirms the premise that the whole range of different countries cannot be painted with a broad brush by only taking into account their oil wealth. Therefore, it would be conspicuously erratic and naïve to analyse the survival of the

8. On interesting analyses of Civil Society in the Middle East, see for example, Wiktorowicz (2000).

9. Other Gulf Cooperation Council (GCC) countries did not experience serious civil mobilisation and protests. The state formation in these countries however is intrinsically connected and endogenous to the oil wealth, the discussion of which is well beyond the scope of this article.

authoritarian regime in Algeria only through the prism of political resource curse, without taking into account a complex interaction of different contextual and country-specific factors.

REGIME STRATEGY

When confronted by initial demonstrations and protests in 2011, the Arab regimes of the region adopted different strategies¹⁰: some employed brutal repression (Syria, Bahrain); some opted for patronage (most GCC countries); others embarked upon some degree of political opening. Algerian regime, in order to protect the *status quo* applied a combination of patronage and repression as a preliminary measure. But cognizant of the looming jeopardy, the regime did not stop there; in order to dissuade the actual and potential rebels it adopted a more tactical strategy, that of “increasing the value of security, by “empowering” a bit of insecurity” (Henry, 2004: 4). Via official discourse, the social memory¹¹ of the events of 1990s was widely exploited and reminded. The message was clear: Should the citizens take to the streets, Islamic threat, instability, and terrorism might loom over them. What is more, this message was clearly backed by events transpiring in Tunisia, Egypt and beyond, where the prominence of Islamist parties in several of the affected countries was prominent.

The empirical examples supported the regime’s argument. The “institutionalisation of fear” (Grevy, 2014) in Algeria succeeded in spelling disempowerment among the citizens. Neither spontaneous protesters nor structured opposition coalition succeeded in mobilising large scale protests. Should the history of Algeria be different, free from recent bloodshed and terror, the outcome might have been different.

Moreover, note that contrary to previous riots of similar magnitude, the Algerian regime did not use lethal force against protesting citizens during the riots of 2011. When, back in 1989-1991, the Bendjedid Chadli regime decided to opt for severe repression against protesters, killing more than 500 unarmed civilians in two weeks, it backfired and resulted in the radicalisation of protesting groups and in a horrendous civil war. This time (in 2011), Algerian leader Bouteflika abstained from using violent repression¹². The example of the neighbouring Tunisia, where due to the use of power the social unrest acquired a new force and intensity, also served as a lesson for the Algerian regime. “Authoritarian learning”, as suggested by Heydemann and Leenders, played its role in the way how some authoritarian incumbents in several countries, including Algeria, took stock of the events

10. According to Heydemann & Leenders, “they [regime strategies] should be seen as complex, multilevel games involving regimes, publics, and external actors, in which regimes develop strategies that aim to affect the strategic calculus of citizens, allies, and adversaries, even while constantly updating their own probabilities, ...of successfully suppressing their opponents...” (2012: 649).

11. For a superb discussion of the “social memory” in Algeria see McAllister (2013).

12. One of the anonymous reviewers of the journal kindly disagrees with this statement, stating that social movement was different back in October 1988 and should the intensity of January 2011 have been similar to the previous ones, Bouteflika would not have hesitated to use similar violence.

unfolding in their neighbourhood and developed strategies “to maximize their probabilities of surviving this wave of popular mobilization and living to rule another day” (2012: 649). The regime strategy, this time, differed from the previous one.

Furthermore, apart from a modicum of repression, patronage and fear-inducing speeches, the Algerian regime decided to grant some degree of policy concessions to its citizens and pledged to implement a set of political reforms. Although the reforms have proved to be far from a real breakthrough, they served as a brake on the intensity of uprisings. The state of emergency was legally lifted. New legislation to govern the creation of political parties, freer media laws ending the state monopoly over TV and radio stations, the increase of powers for the Prime Minister and the parliament, and the returning to the two-term limit on the presidency were among the most important ones. There is, of course, a difference between sharing the rents (in Algeria’s case oil ones) and policy concessions and the combination of these resources which depend on the leader’s need “for cooperation and the strength of the opposition” (Gandhi & Przeworski, 2006). Fearful of the rising waves of social grievances and citizens’ unrest in its soil, the Algerian regime gave in by “cooperating” with the opposition with its proposed political changes (albeit according to some scholars still insignificant and superficial). Thus, the “selective distribution of economic and political resources” (Lowi, 2009) coupled with the manipulative policies targeted at the citizens, as well as at international forces, constituted the strategic tactics of the regime.

NATURE OF THE ALGERIAN REGIME AND INSTITUTIONS

The Algerian political regime, scholars argue, can be defined neither as authoritarian, nor as democratic. It is rather in-between, otherwise called an electoral autocracy, a hybrid or a semi-authoritarian regime. This classification is due to the fact that the regime possesses institutions of *façade* democracy¹³. It holds regular elections, and grants some degree of political competition and “free” media since the political liberalisations of 1980s¹⁴. As a result of these reforms, Algeria had changed to multiparty system; the number of civil society organisations skyrocketed and media acquired some kind of openness (at least on paper). The political liberalisations under Chadli Bendjedid and the subsequent civil war were mentioned in the official arguments of the Algerian regime as constituting factors which prevented another “Arab Spring” in Algeria for, supposedly, Algeria had already had its Spring. However, the analysis of the nature of the regime and civil society à l’Algérie would shed light on the ostensible character of this liberalisation.

13. See Shedler (2006) on electoral authoritarianism; also Szmolka (2010).

14. See, for example, Dris Aït Hamadouche and Dris (2012) for the analysis of Algerian political regime as a semi-authoritarian one.

The Algerian regime is characterised by power struggles mainly between the incumbent President Abdelaziz Bouteflika, a civil, and the country's intelligence service, DRS (Département du Renseignement et de la Sécurité). Bouteflika was put into office by the military in 1999 and has since served four terms. Since the independence of the country, the balance between two governing power structures was more or less maintained, until the bloody decade, when the Military and DRS acquired power and prominence due to the latter's fights against Islamist insurrection.

Nonetheless, a year prior to the January 2011 riots Algeria experienced considerable ruptures within the regime (Keenan, 2013: ch. 17). The power struggles resulted in the rift between Bouteflika and DRS, more precisely a high-ranking officer, General Mohamed Mediène¹⁵. Some experts (e.g. Meddi, 2015) argue that this move by the president was triggered by extensive corruption investigation started by DRS in 2009, which brought to the fore some major corruption scandals in 2010. The scandals involved some public contracts, engaging the national hydrocarbon company Sonatrach and the ex-Minister of Energy of Algeria, Chakib Khelil, as well as foreign companies, such as Italy's Saipem and Germany's Contel Funkwerk. As a result, the upper managers of Sonatrach were removed from office¹⁶.

Corruption and nepotism have thus been an essential part of the Algerian system, *le pouvoir*, since many years now. Therefore, unveiling the cases of corruption by DRS was, as some analysts and experts claim, a purely political move, and a part of a clan power struggles and was, supposedly, targeted at Bouteflika's entourage.

THE POLITICS OF PROTEST IN ALGERIA

Similar to previous protests in Algeria, the January 2011 riots were short of a unified and strong front. The lack of a real opposition, proximate to its citizens and capable of mobilizing citizens once again contributed to the failure of popular revolts in Algeria in 2011. It is not without reason or surprise, though. The Algerian space of political protest, encompassing opposition parties, syndicates, associations, and other civil society institutions, is heterogeneous and complex (Bamaara, 2012). Even when different civil society organizations, opposition parties and trade unionist came together to act as a coalition within the CNCD in 2011 against the regime, the complexity and ephemeral nature of the coalition and their diverging interests and agendas of CNCD caused fractions within the coalition and hindered a unified protest¹⁷. Citizens preferred expressing their protests separately (as labour unionists, public health employees, fire fighters, etc.) defending their own sectorial interests.

15. President Bouteflika finally replaced the head of the DRS intelligence service, General Mediène, in September 2015.

16. This scandal was later followed by another series of allegations on corruption within Algeria's power and gas utility company and involves Sonelgaz executives over the contracts with General Electric, US conglomerate and Alsom S.A, from France

17. Please see Baamara (2012) for a superb analysis of the political protest space in Algeria during 2011 and beyond.

Baamara (2012) eloquently discusses the power relations that permeated the protest space in Algeria in 2011 in an example of CNCN and sheds light on the compound nature of the Algerian political scene. She draws a distinction between two types of opposition movements: First, the so-called “democrat” movement parties, which principally consists of RCD (Rassemblement pour la Culture et la Démocratie), the Rally for Culture and Democracy and holds seats in the Algerian Assembly, FFS (Front des Forces Socialistes), Socialist Forces Front, a social-democrat party, whose electoral roots are located in Kabylie, PST (le Parti Socialiste des Travailleurs), as well as the Socialist Workers’ Party, and MDS (Mouvement Democratique et Social), Democratic and Social Movement.

The second type of movement is that of “Islamists”. The country currently hosts only two legal Islamist opposition parties, which are perceived by public to be no more than “instruments of the regime” (Islamic Monthly, 2012). Co-opting some of the Islamist party members via lucrative political posts, the regime has ensured that the autonomy of these parties is out of question. Unpopularity of Algerian Islamists and their exclusion from real political life is due to Algeria’s recent history, the “black decade”, full of violence between the regime and Islamists and their supporters. This piece of crucial history also elucidates why Islamists did not have a prominent role in the Algerian riots of 2011¹⁸. Likewise, the existing “democrat” parties are perceived to be either too elitist or limited to, for example, Berber-speaking population.

In sum, none of the political parties seems to represent real Algerians; and, in turn, citizens do not trust them. According to a survey conducted in April 2011, just two months after the January riots, 97 percent of Algerians asserted that they had no political affiliation, which was not due to the lack of choice (Parks, 2013: 112), since post-1988 Algeria has numerous political parties.

The public also distrusts the main political institutions in Algeria, such as the National Assembly or the Cabinet. The former has no real power to make decisions, and in most cases limits itself to rubber stamping the decisions already taken by two leading parties (FLN and RND) and the executive, while many Cabinet ministers are known for corruption and rent-seeking.

Furthermore the existence of numerous associations and organizations¹⁹ “on paper” could create a false impression of the vibrant and pluralistic character of the civil society in Algeria. Most of these civil society groups paradoxically depend on the state for subsidies or other kinds of support; they also compete with each other as these financial subsidies are limited in scope. Likewise, the regime also creates “a great number of satellite associations” (Iratni, 2014: 12). That raises a question on the credibility of these associations to represent the citizens’ voices.

Public disenchantment, thus, is connected to citizens’ inability to participate in the political life of their country and to instigate any kind of change. That is why the January

18. See Izquierdo (2013) for an analysis on the role of the political Islam in post-Arab revolts of 2011.

19. There were at least 93.000 registered associations back in 2013 (Parks, 2013: 2).

2011 riots were principally limited to riots and protests organized by disenchanted youth with no political affiliation. When CNCD as a coalition tried to organize mass demonstrations, they badly failed to do so, mainly due to the fact that citizens did not feel they were represented by this coalition of diverse interests and agendas.

HISTORY

“Political events happen within a historical context, which has a direct consequence for the decisions or events” (Steinmo, 2008: 127). Therefore taking the history “out of ‘equations’ [...] would leave us with an impoverished pseudoscience” (*ibid.*: 136) and an impoverished analysis. If we consider it for a country like Algeria, and taking into account that the state-society relations currently Algeria are heavily defined by the country’s fight against French colonists, and by the more recent bloody events of 1988-1992, history becomes even more important.

The institution-building in Algeria is intrinsically tied to the country’s anti-colonist legacy. It is not a secret that French colonialism (1830-1962) had undeniable negative impact on the economic and political development of Algeria. As to institutions, colonialism not only discouraged the formation of autonomous institutions in Algeria; it also disintegrated and destroyed traces and resources of existing pre-colonial elites in agriculture and commerce (Bustos & Mañé, 2009; Henry, 2004). Colonialism stripped the country off its elites who could have become important actors in building a newly independent state of Algeria. Further virtual disintegration of the elite continued since the decline of oil prices in 1986 (Henry, 2004) and the following Civil War.

Oil has undeniably played a role in the institution-building process. When oil was first discovered during the nationalist movement in Algeria, France’s motives for creating and promoting extractive institutions for its own colonialist gains prevailed in its politics toward Algeria. The fight to hold its grip on Algeria and thus on Saharan resources, and its concern over energy security made France firstly to intensify its colonist struggle against Algerians. Secondly, when Algerians with their courage and struggle could fight back colonists bravely, France resorted to a tighter control over Saharan resources. French companies got exclusively engaged in the research, and exploitation of natural resources of Algeria. Taking advantage of the fact that Algerians lacked expertise and technology for the exploration and exploitation of these resources, France could maintain their grip over this industry for some time via its rent-seeking institutions. The Saharan Petroleum Code (CPS-Code Pétrolier Saharien) of 1958, approved during the leadership of General De Gaulle, laid down fiscal and juridical rules for the research, exploitation and transportation of Saharan resources (Malti, 2012: 27-29) and limited the investment by foreign firms on Algerian hydrocarbon industry, and thus maintaining their monopoly over these resources. The practice of rent-seeking and corruption continued with newly established Algerian institutions.

Moreover, as Algeria's traditional elites were disintegrated by French post-independence Algeria was left only with those who participated in the military revolutionary fight while those who opted not to use the military option were discarded from entering the competition²⁰. Thus the state-building created the most powerful institution in Algeria: the military. The Civil War of the 1990s, on the other hand, bolstered the position of the military and the intelligence services in Algerian political system, due to their role in the fight against "terrorism".

What is more, the Independence movement became an indispensable part of the regime discourse and Algerian political identity, where "participation in the war of liberation became a factor of inclusion and exclusion in the political game" (Dris Aït Hamadouche & Dris, 2012: 10). This crucial historical event created a new concept and a new generation: the revolutionary family (*famille révolutionnaire*). It is this self-attributed historical and revolutionary legitimacy that has justified the supremacy of the nationalist party, FLN since 1962²¹. Even now, "belonging to a revolutionary family grants special privileges" in political life (*ibid.*: 10).

Algeria's "black decade", which started with the October 1988 riots, also constitutes an important element to understand the nature of the Algerian regime, its strategy, as well as Algerian citizens' reticence about fighting the incumbent regime with violence. It could also shed light on the similarities and differences between the riots of 1988 and those of 2011. The violent riots of October 1988 were triggered by Algerian citizens' immediate needs and their exacerbating and deepening social and political cleavages. The Algerian state, short of real legitimacy, could not handle the social and economic problems of the time. Therefore it applied violent repression to the protesters with a hope of subduing them. Concurrently, Bendjedid Chadli's regime decided to go for political "*ouverture*", that is to say, relative liberalisation of the political scene. Algeria adopted a new constitution in 1989 and political pluralism was officially institutionalised, overturning the single-party regime.

But this liberalisation proved to be a double-edged sword: all the old and new grievances (social, cultural, economic and political), in an environment of relative freedom and liberty, sprang up and took diverse shapes and forms. That is how the Islamist political party Islamic Salvation Front-FIS (Front Islamique du Salut), gained prominence and recognition, winning the trust of a large number of citizens, desperate for a change. The victory of FIS during the first free elections in Algerian history proved to be indigestible for the regime. Annulment of election results and declaration of FIS as illegal, followed by the declaration of the state of emergency was a perfect blow for the country's advances in the democratic reforms. As a result, "Algeria exploded" (Loui, 2009: 121). A fully fledged civil war, horrendous violence, and terrorism followed. The death of more than 200.000

20. For an interesting discussion on the Algerian elites and their specific characters, see Bustos & Mañé (2009).

21. See for example, Benakhcha (2012).

Algerians, together with thousands of wounded, lost or kidnapped planted the seeds of fear and terror among people. Horror and suspicion got hold of the daily lives of Algerians.

The events also determined the future of the protest space in the country. Currently, albeit sporadic riots, “the boundaries of the permissible are never surpassed” (Islamic Monthly, 2012) for the fear of instability and terror similar to 1990s.

In spite of some specific features of Algerian protests of 2011, they had similarities with the October 1988 ones. In both cases, riots started in larger cities, by young people aged 16 to 24 years; they used the same degree of violence; and protests represented similar socio-economic grievances coupled with some political demands. In both cases, the discourse of the regime contained “tribal” or “Kabyle” labels for the protests and this way disguised the common political demands of protesters (Jabi, 2011: 3).

Unlike the October 1988 protests, however, the Algerian riots of 2011 did not transform into extensive anti-establishment protests. And they were not hijacked by Islamist political party, as in post-October 1988 Algeria, either. Political Islam had already grown infamous by 2011 due to nation’s horrendous experience with Islamists during the Civil War. Therefore Ali Belhadj, former FIS “number-two” and the current FIS Vice-President as of 2015, was utterly unsuccessful in mobilizing young people in Bab el Oued in 2011 and when he merely tried it, “he was stoned and chased by youth” (Parks, 2013: 6).

EXTERNAL LEGITIMACY

Algeria’s strategic importance for Western powers is beyond any doubt. Western superpowers’ interests in the authoritarian *status quo* of Algeria are primarily driven by their security concerns. The failure of the Islamist party FIS to consolidate power in Algeria and the success of the Algerian military and DRS to subdue terrorists granted international recognition for Algeria, especially after 9/11. The United States, under the pretext of the threat of terrorism and via GWOT (Global War on Terrorism) further settled in the Sahel region of Algeria with its military forces (see Keenan, 2013).

Algeria is considered to be a key partner for the UK and US in counterterrorism and “the only one capable of ridding the Sahel of AQIM” (Al Qaida in the Islamic Maghreb) (EU conference on the “development on Sahel” cited by Keenan, 2013: 225). UK in more than one occasion made clear that it would provide Algeria’s DRS with “material, intelligence, training and other cooperative needs” whenever the latter needed them (*ibid.*: 225-226).

In the face of the 2011 riots in Algeria, the regime ensured to emphasize the threat of extremism to western superpowers in order to shore up its legitimacy and continue to receive overt and covert patronage from the US and the UK, to say the least. Islamic radicalism’s potential threat spreading into neighbouring countries and looming instability in the Sahel-Sahara region also supported the regime strategy. Antiterrorist discourse served the tacit argument that “autocracy is the counterpart to an efficient antiterrorist strategy” (Boudjemil, 2014: 7). In January 2012, when Algeria’s ex Foreign Minister Mourad

Medelci paid an official visit to Washington, Hillary Clinton expressed her explicit support for Algeria in the latter's fight on terrorism.

Western interests in Algeria are also led by energy interests. American support to the Algerian regime initiated after the promulgation of the reform of the hydrocarbon laws in 1991, and the opening of the hydrocarbon sector to external world. Since the end of 1990s and the beginning of 2000s, imminent American companies, like Anadardko, with its logistical branches Halliburton and Bechtel carried out important oil field discoveries in the country (Bustos & Mañé, 2009).

Algeria is an important energy partner to the European Union. Nearly 40 per cent of Algerian oil production is exported to the European market and the country is the third largest gas supplier to the EU. After EU-Russian gas crises of 2006, 2009 and ultimately 2014, Algeria has acquired a regained importance on the energy security agenda of the European Union. The latter's obsession with energy insecurity and the potential of Algeria for renewable energy have also opened new ways of cooperation and partnership between two parties.

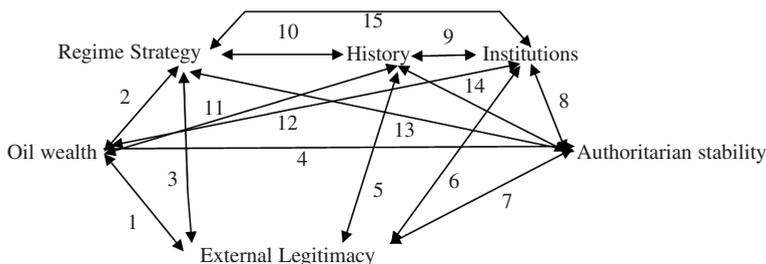
In numerous occasions, the West has showed that it needs Algeria, notwithstanding the country's regime of sophisticated repression, corruption and disrespect to basic human rights of nearly 38 millions of Algerians.

CONCLUSION

The extensive literature on deterministic resource curse argues that the abundance of the oil largesse hinders democratic transition and favours the durability and resistance of an autocracy, by giving a dictator financial capacity to ward off any democratic attempts.

FIGURE 1.

INTERACTION OF COUNTRY-SPECIFIC FACTORS



The case study on Algerian authoritarian regime durability during the path-breaking Arab revolts, though limited in its scope, showed how an authoritarian regime whose economy is heavily dependent on hydrocarbon rents acted when confronted by a political

crisis. Our findings show that, although oil wealth might have played an important role in preventing the social dissent to grow into a fully-fledged revolution, via patronage, repression and cooptation, it never worked alone as the only explanatory variable. Instead, it was accompanied by and interacted with a constellation of other contextual factors which interplayed with each other and with the main structural variable.

The regime, having learned lessons from brutal confrontation between citizens and the military during the “lost decade” of Algeria in 1990s and having taken stock of the fate of the neighbouring countries in 2011, abstained from using lethal force against protesters. Instead, it used (soft) coercion and accompanied the patronage and coercion (4) with policy concessions for its citizens (13). On the other hand, again interacting with historical factors and external legitimacy, the regime manipulated the public opinion (10, 13 and 15) and exploited the national trauma on the previous terrorism and violence extensively in its discourse. Concurrently, the citizens, jealous of their fragile stability, (historical factor interacting again) did not confront the military violently (14). Path dependence, also contributed to the less violent nature of the protests and their cessation following the concession of economic and political resources by the regime.

Simultaneously, by aptly stressing the sensitive topics such as “Islamism” and “terrorism” on one hand and energy importance on the other, the regime manipulated international forces to its own advantage and gained their tacit support for (1, 2, 3, 4, 7, 10 and 13) the *status quo*.

The decisions by the leadership, which affects its domestic and foreign policy, is shaped by its institutions (15). It was due to *sui generis* institutions that Algerian regime in the first place could hold on the power. The military, hidden behind the civil President, has ruled the country since its independence and is the robust coercive apparatus of the regime. It is shaped by Algeria’s history and, at the same time, the historic events are shaped by it (9). It is also considered as an important shield against Islamic terrorist resurgence in the country, giving it yet another reason to be backed by great powers of the west (14 and 6). The military is paid and maintained by state coffers which are filled by oil wealth, gained thanks to the oil importing countries (12, 6 and 4).

The historical legacies of oil discovery and extraction in Algeria, that started during the war for independence, may also affect the quality and efficiency of its institutions (12). The basic institutions were set up during those years in order to serve the economic interests of France and to extract as much benefit as possible. Hence, institutions are profoundly affected by historical legacies, as well as oil wealth, which concurrently creates beneficial environment for neopatrimonialism, corruption and rent-seeking (11, 12, 9 and 8). The complex interplay of a set of factors once more emphasizes the premise that one factor cannot be sufficient or necessary for complex processes of regime persistence in oil rich countries.

In an attempt to extrapolate the findings of this paper, we concur with Basedau (2005) on the importance of the context for the oil wealth-authoritarian correlation, and other scholars who favour the conditionalist approaches to resource curse theory, as well as with

Lowi (2009) on the significance of leadership choice for political outcomes. Together with them, we argue that in order to understand the dynamics of authoritarian resource-rich regimes, there is a need to go beyond the deterministic arguments based on the average impact of the oil wealth on authoritarian regimes and apply a more nuanced approach by examining and re-examining the complex web of ever-intertwining factors (Basedau, 2005; Meissner, 2010), which interact with oil wealth in impacting the authoritarian regime durability in a oil-rich country. The multifaceted complexity of mechanisms, interplays and effects between the single factors (Basedau, 2005; Meissner, 2010;) could better explain why oil in some resource-rich countries bolsters authoritarianism, in others it causes political breakdown, and in a different set of countries it contributes to the political and economic development of state.

Only then, after having understood fully the interaction between the perverse (or positive) effects of oil wealth and other structural, institutional, contextual and agency factors, could we embark upon the quest for making policy proposals to overcome the obstacles to democracy in resource-rich authoritarian countries. Even so, it is not to argue that the same kind of contextual conditions would give similar outcomes for Algerian regime in the future, as other contingent events could change the dynamics of authoritarianism which is sometimes troublesome to predict, as the events unfolded in the MENA region demonstrated. Nonetheless, perhaps some future research could better illuminate the variation in political outcomes among rentier states during the Arab Spring and beyond in a complex comparative perspective, not only taking into account the idiosyncratic aspects of one case study.

ACKNOWLEDGEMENTS

The author is grateful to the editors of this journal, two anonymous reviewers and Professor Enric Olivé Serret for valuable comments. For interesting discussions on Algeria, she extends my deepest gratitude to Professors Djamel Zaaboub, Yefsah Abdelkader, Ouelhadj Ferdiou, Belkacim Iratni, Bachir Boumbali, Smail Debeche and Ali Abdellah. Additionally, thanks to Aldo Farfán Sión and Alejandro Arias Lera for their help with the Spanish abstract of the paper. All errors are my own.

References

- Acemoglu, Daron and James Robinson. 2013. *Why nations fail? The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile Books Ltd.
- Achy, Lahcen. 2012. "Algeria Avoids the Arab Spring?" *Working Paper Carnegie Middle East Center, Carnegie Endowment for International Peace*. Available at: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=48277> [consulted: 06th of October 2015].

- Achy, Lahcen. 2013. "The price of stability in Algeria" Working Paper. *Carnegie Middle East Center*. Available at: http://carnegieendowment.org/files/price_stability_algeria.pdf [consulted: 06th of October 2015].
- Addi, Lahouari. 1994. *L'Algérie et la démocratie. Pouvoir et crise du politique dans l'Algérie contemporaine*. Paris: La Découverte.
- Ahmadov, Anar K. 2011. "A conditional theory of the political resource curse: oil, autocrats, and strategic contexts". PhD thesis. London School of Economics. Available at: http://etheses.lse.ac.uk/618/1/Aahmadov_Conditional_Theory_Political_Resource_Curse.pdf [consulted: 06th of October 2015].
- Ahmadov, Anar K. 2013. "Oil, Democracy and Context: a Meta-Analysis", *Comparative Political Studies*, 47 (9): 1238-1267.
- Aïssaoui, Ali. 2001. *Algeria: Political Economy of Oil and Gas*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio (ed.). 2013. "Social civil y contestación en Oriente Medio y Norte de África". Barcelona. CIDOB/Barcelona. Available at: http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/sociedad_civil_y_contestacion_en_orient_medio_y_norte_de_africa [consulted: 05th of January 2016].
- Andersen, Jorgen and Silje Aslaksen. 2008. "Constitutions and the resource curse", *Journal of Development Economics*, 87 (2): 224-249.
- Andersen, Jorgen and Silje Aslaksen. 2013. "Oil and political survival", *Journal of Development Economics*, 100 (1): 89-106.
- Andersen, Jorgen J. and Michael Ross. 2014. "The big oil change: a closer look at the Haber-Menaldo analysis". *Comparative Political Studies*. June (2013). Available at: <http://cps.sagepub.com/content/early/2013/06/13/0010414013488557.abstract> [consulted: 06th of October 2015].
- Auty, Richard M. 1993. "Natural Resource Endowment, the state and development strategy", *Journal of International Development*, 9 (4): 651-663.
- Baamara, Leyla. 2012. "(Més) aventures d'une coalition contestataire: le cas de la Coordination nationale pour le changement et la démocratie (CNCD) en Algérie", *L'année du Maghreb*, VIII: 161-179.
- Bablawi, Hazem and Giacomo Luciani (eds.). 1987. *The rentier state (Nation, State and Integration in the Arab world)*. London: Croom Helm and Instituto Affari Internazionali.
- Basedau, Matthias. 2005. "Context matters-rethinking the resource curse in sub-Saharan Africa", *Working paper of the German Overseas Institute (DÜI)*.
- Bates, Robert H. and Da-Hsiang Donald Lien. 1985. "A note on taxation, development and representative government", *Politics Society*, 14 (1): 53-70.
- BBC. 2015. "Behind the ousting of Algeria's secretive spy chief "General Toufik". Available at: <http://www.bbc.com/news/world-africa-34268565> [consulted: 07th of October 2015].
- Beblawi, Hazem. 1987. "The rentier state in the Arab world", in Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, *The rentier state. (Nation, State and Integration in the Arab world)*. London: Croom Helm and Instituto Affari Internazionali.

- Bellin, Eva. 1994. "Democracy, Islam and the study of Middle Eastern politics. Civil Society: Effective Tool of Analysis for Middle East Politics?", *Political Science & Politics*, 27 (03): 509-510.
- Bellin, Eva. 2004. "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, 36 (2): 139-157.
- Bellin, Eva. 2012. "Reconsidering the robustness of Authoritarianism in the Middle East. Lessons from the Arab Spring", *Comparative Politics*, 44 (2): 127-149.
- Benackcha, Narrimane. 2012. "Why Algeria has been immune to the Arab Spring?". IPI Global Observatory. Available at: <http://theglobalobservatory.org/2012/03/why-algeria-has-been-immune-to-the-arab-spring/> [consulted: 07th of October 2015].
- Benbahmed, Tarik and Hervé Lohoues. 2014. "Algeria 2014". *African Economic Outlook*. Available at: http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Algerie_EN.pdf . [consulted: 07th of October 2015].
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boudjemil, Kamil. 2014. "Interview", in Côme Grevy, *Legitimizing an authoritative power through the foreign policy discourse, the example of Algeria during the Arab uprisings*. Course work. Available at: http://www.sciencespo.fr/psia/sites/sciencespo.fr/psia/files/GREVY_Come_KSP_Paper_Award.pdf [consulted: 07th of October 2015].
- Brünnschweiler, Christa N. and Erwin H. Bulte. 2008. "The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings", *Journal of Environmental Economics and Management*, 55: 248-264.
- Bueno de Mesquita Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Silverson, and James D. Morrow. 2003. "The logic of political survival". Available at: <http://pages.ucsd.edu/~tkousser/Bueno%20de%20Mesquita%20et%20al%202003%20-%20logic.pdf> [consulted: 07th of October 2015].
- Bustos García de Castro, R. 2014. "Argelia: de la no-primavera a la sucesión (2011-14)". Available at: <https://emui.academia.edu/RafaelBustos> [consulted: 07th of October 2015].
- Bustos, Rafael and Aurèlia Mañé. 2009. "Argelia: estructura poscolonial de poder y reproducción de élites sin renovación", in Ferran Izquierdo Bricks (ed.), *Poder y regímenes en el mundo árabe actual*. Barcelona, CIDOB/Bellaterra.
- Bustos Garcia de Castro, Rafael and Aurèlia Mañé. 2012. "Algeria: post-colonial power structure", in Ferrán Izquierdo Bricks (ed.), *Political Regimes in the Arab world*. London & New York: Routledge.
- Crystal, Jill. 1990. *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*. New York: Cambridge University.
- Dessi, Andrea. 2012. "Algeria: Cosmetic Change or Actual Reform?". *Institut Français des relations internationales (IFRI)*. Available at: <http://www.ifri.org/en/publications/editoriaux/actualite-mom/algeria-cosmetic-change-or-actual-reform> [consulted: 07th of October 2015].
- Deutsch, Karl W. 1961. "Social Mobilisation and Political Development". *American Political Science Review*, 55 (3): 493-514.

- Dillman, Bradford L. 2000. *State and Private Sector in Algeria: the politics of rent-seeking and failed development*. Boulder, CO: Westview Press.
- Dris Aït Hamadouche, Louisa and Chérif Dris. 2012. “De la résilience des régimes autoritaires»: la complexité algérien”, *L'année du Maghreb*, VIII: 279-301.
- Dris Aït Hamadouche, Louisa 2012. “Algeria in the face of the Arab Spring: Diffuse Pressure and Sustained Resilience”. *Mediterranean Politics*. IEMED. Available at: http://www.iemed.org/observatori-en/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2012/hamadouche_en.pdf [consulted: 07th of October 2015].
- Driss, Chérif. 2013. “Élections, dumping politique et populisme: quand l’Algérie triomphe du printemps arabe”, *L'Année du Maghreb*, IX: 279-297.
- Dunning, Thad. 2005. “Authoritarianism and Democracy in rentier states”. Available at: http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/dunning_1_f05.pdf [consulted: 07th of October 2015].
- Dunning, Thad. 2008. *Crude Democracy. Natural resource wealth and political regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Entelis, John. 1999. “Sonatrach: the political economy of an Algerian State Institution”. *Middle East Journal*, 53: 9-27.
- Fish, Steven. 2005. *Democracy Derailed in Russia. The failure of open politics*. New York: Cambridge University Press.
- Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. 2006. “Cooperation, cooptation and rebellion under dictatorships”, *Economics and Politics*, 18 (1). Available at: http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/ep_2006.pdf [consulted: 08th of December 2015].
- Gelb, Alan. 2010. “Economic Diversification in Resource Rich Countries”. Available at: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/afrfin/pdf/Gelb2.pdf>. [consulted: 08th of December 2015].
- George, Alexander L. and Andrew Benet. 2005. “Case studies and Theory Development in the Social Sciences”. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ghiles, Francis. 2015. “Algeria buffeted by falling oil prices and growing social unrest”. Opinion. *CIDOB. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*. Available at: http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_oriente_medio/algeria_buffeted_by_falling_oil_prices_and_growing_social_unrest [consulted: 07th of October 2015].
- Grevy, Côme. 2014. “Legitimizing an authoritative power through the foreign policy discourse, the example of Algeria during the Arab uprisings”. Course work. Available at: http://www.sciencespo.fr/psia/sites/sciencespo.fr.psia/files/GREVV_Come_KSP_Paper_Award.pdf [consulted: 07th of October 2015].
- Haber, Stephen and Victor Menaldo. 2011. “Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse?”, *American Political Science Review*, 105 (1): 1-26.
- Hamouchene, Hamza. 2012. “Algeria and Arab Spring”, *Open Democracy*. Available at: <https://www.opendemocracy.net/hamza-hamouchene/algeria-and-arab-spring> [consulted: 07th of October 2015].

- Henry, Clement. 2004. "Algeria's Agonies: oil rent effects in a bunker state". Available at: http://www-personal.umich.edu/~twod/oil-ns/articles/research-07/research-alger/Algeria_Agonies.pdf [consulted: 07th of October 2015].
- Herb, Michael. 2005. "No representation without taxation? Rents, development and democracy", *Comparative Politics*, 37 (3): 297-316.
- Hertog, Steffen. 2010. "Defying the Resource Curse: Explaining Successful state-owned enterprises in rentier states", *World Politics*, 62 (2): 261-301.
- Heydemann, Steven and Reinoud Leeders. 2012. "Authoritarian learning and authoritarian resilience: regime responses to the 'Arab Awakening'", *Globalisations*, 8 (5): 647-653.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- International Monetary Fund (IMF). 2012. "Algeria 2012 Article IV Consultation". Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1347.pdf> [consulted: 07th of October 2015].
- International Monetary Fund (IMF). 2014. "Algeria: Selected Issues". Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14342.pdf> [consulted: 07th of October 2015].
- Iratni, Belkacem. 2014. "Why no Arab Spring in Algeria?", in Ennaji Moha (ed.), *Multiculturalism and Democracy in North Africa: Aftermath of Arab Spring*. London: Routledge Studies in the Middle East Politics.
- Islamic Monthly. 2012. "We have all this before: Algeria and the 2011 Arab Spring", *The Islamic Monthly*. Available at: <http://theislamicmonthly.com/we-have-all-this-before-algeria-and-the-2011-arab-spring/> [consulted: 23rd of January 2016].
- Izquierdo Brichs, Ferrán. 2007. "Poder y Estado rentista en el mundo árabe", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 2: 1-31.
- Izquierdo Brichs, Ferrán (ed.). 2009. *Poder y regímenes en el mundo árabe actual*. Barcelona: CIDOB/Bellaterra.
- Izquierdo Brichs, Ferrán. 2013. "El islam político y la movilización social tras las revueltas árabes. Un análisis desde la sociología del poder", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 15 (julio-diciembre): 5-29.
- Jabi, Abdel Nasser. 2011. "Protest Movements in Algeria". Available at: <http://english.dohainstitute.org/file/get/02a7f030-68c2-44f8-85fb-d7d8cb2e6452.pdf> [consulted: 07th of January 2016].
- Jensen, Nathan and Leonard Wantchekon. 2004. "Resource wealth and political regimes in Africa", *Comparative Political Studies*, 37 (7): 816-841.
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The paradox of plenty: oil booms and petro-states. Studies in international political economy*. Berkeley: University of California Press.
- Keenan, Jeremy. 2013. *The Dying Sahara*. London: Pluto Press.
- Kolstad, Ivar. 2009. "The resource curse: which institutions matter?", *Applied Economics Letters*, 16 (4): 439-442.
- Layachi, Azzedine. 2011. "Algeria's rebellion by instalments", *Middle East Research and Information Project*. Available at: <http://www.merip.org/mero/mero031211> [consulted: 07th of October 2015].

- Le Monde, 2011. “Une manifestation d’opposants dispersée à Alge”, 12.02.2011. Available at: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/02/12/echauffourees-a-alger-avant-une-manifestation-de-l-opposition_1478998_3212.html [consulted: 07th of October 2015].
- Lipset, Seymour Martin. 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, 53 (1): 69-105.
- Lowi, Miriam. 2004. “Oil rents and political breakdown in patrimonial states: Algeria in comparative perspective”, *Journal of North African Studies*, 9: 93-102.
- Lowi, Miriam. 2007. “War-torn or systemically distorted? Rebuilding the Algerian economy”, in Leonard Binder (ed.), *Rebuilding Devastated Economies in the Middle East*. New York: Palgrave Macmillian.
- Lowi, Miriam. 2009. *Oil wealth and the poverty of politics. Algeria compared*. New York: Cambridge University Press.
- Mahdavy, Hossein. 1970. “Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the case of Iran”, in Michael Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Malti, Hocine. 2012. *Histoire Secrète du pétrole algérien*. Paris: La Découverte.
- Mañé Estrada, Aurèlia. Carmen De La Cámara Arilla, 2005 “Rusia: ¿Hacia una economía petrolera-rentista?”, *Revista de Economía Crítica*, 3: 69-96.
- Martínez, Luis. 1998. *La guerre civile en Algérie*. Paris: Karthala.
- McAllister, Edward. 2013. “Immunity to the Arab Spring? Fear, Fatigue and Fragmentation in Algeria”, *New Middle Eastern Studies*, 3: 1-29.
- Meddi, Adlène. 2015. “Algeria: the secret service never dies”. *Middle East Eye*. Available at: <http://www.middleeasteye.net/news/algeria-secret-services-never-die-237305750> [consulted: 30 January 2016].
- Mehlum, Halvor, Karl Moene and Ragnar Torvik. 2006. “Cursed by resources or institutions?”, *The World Economy*, 29 (8): 1117-1131.
- Meissner, Hannes. 2010. “The resource curse and rentier states in the Caspian Region: a need for context analysis”, Working Paper of the German Institute of Global and Area Studies. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1612183 [consulted: 07th of October 2015]
- North, Douglass C. and Barry R. Weingast. 1989. “Constitutions and Commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth century England”, *Journal of Economic History*, 49 (4): 803-832.
- Ongba, Luc. 2009. “On the duration of Political Power in Africa. The role of oil rents”, *Comparative Political Studies*, 42 (3): 416-436.
- Parks, Roberts. 2013. “Algeria and the Arab Spring”, in Clement Henry and Jang Ji-Hyang (eds.), *The Arab Spring: Will it lead to democratic transitions?* New York/Seoul: Palgrave Macmillan/The Asian Institute for Policy Studies.
- Robinson, James A., Ragnar Torvik and Thierry Verdier. 2006. “Political foundations of the resource curse”, *Journal of Development Economics*, 79 (2): 447-468.

- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Chapters 2 and 5.
- Ross, Michael. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?", *World Politics*, 53 (3): 325-361.
- Ross, Michael. 2009. "Oil and Democracy Revisited". Available at: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Oil%20and%20Democracy%20Revisited.pdf> [consulted: 05th of January 2016].
- Ross, Michael. 2013. "The politics of the resource curse: a review". Available at: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Ross%20-%20Politics%20of%20the%20resource%20curse.pdf> [consulted: 07th of October 2015].
- Ross, Michael. 2014. "What we learned about the resource curse?". Available at: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Ross%20-%20What%20have%20we%20learned%20about%20the%20resource%20curse.pdf> [consulted: 07th of October 2015].
- Ruedy, John. 1992. *Modern Algeria: The origins and development of a nation*. Bloomington: Indiana University Press.
- Salhi, Hamoud. 2011. "Is Algeria immune from the Arab Spring". *BBC* 27th of July 2011. Available at: <http://www.bbc.com/news/world-africa-14167481> [consulted: 07th of October 2015].
- Sandbakken, Camilla. 2006. "The limits of democracy posed by oil rentier states: the cases of Algeria, Nigeria and Libya", *Democratization*, 13 (1): 135-152.
- Shambayati, Hootan. 1994. "The rentier state, interest groups, and the paradox of autonomy: state and business in Turkey and Iran", *Comparative Politics*, 26 (3): 307-331.
- Shedler, Andreas. 2006. *Electoral Authoritarianism: the dynamics of unfree competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner Pub.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2012. "Military expenditure by country: Algeria". Available at: <http://portal.sipri.org/publications/pages/expenditures/country-search> [consulted: 07th of October 2015].
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press.
- Slater, Don and Sofia Fenner. 2011. "State power and staying in power: infrastructural mechanisms and authoritarian durability", *Journal of International Affairs*, 65 (1): 15-29.
- Smith, Benjamin. 2004. "Oil wealth and regime survival in the developing world, 1960-1999", *American Journal of Political Science*, 48 (2): 232-246.
- Steinmo, Sven. 2008. "Historical Institutionalism", in Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.), *Approaches and Methods in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szomolka Vida, Inmaculada. 2010. "Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos". *Revista de Estudios Políticos*, 47: 103-135. Available at: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3%20&IDN=687&IDA=27690> [consulted: 23rd of January 2016].

- Ulfelder, Jay. 2007. "Natural resource wealth and the survival of autocracy", *Comparative Political Studies*, 40 (8): 995-1018.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2014. "2014 Human Development Report". Available at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/events/2014/july/HDR2014.html> [consulted: 07th of October 2015].
- US Energy Information Administration (EIA). 2014. "Algeria". Available at: <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=DZA> [consulted: 07th of October 2015].
- Volpi, Frédéric. 2013. "Algeria versus the Arab Spring", *Journal of Democracy*, 24 (3): 104-115.
- Werenfels, Isabelle. 2007. *Managing Instability in Algeria: Elites and Political Change since 1995*. New York: Routledge.
- Wiens, David, Paul Poast and William Roberts Clark. 2014. "The political resource curse: an empirical re-evaluation", *Political Research Quarterly*, 67 (4): 783-794.
- Wiktorowicz, Quintan. 2000. "Civil society as social control", *Comparative politics* 33: 43-61.
- World Bank. 2015. "Total Reserves". Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD> [consulted: 07th of October 2015].
- Zoubir, 2011, The Arab Spring: Is Algeria the exception? FOCUS article. IEMed Observatory of Euro-Mediterranean Policies.
- Zoubir, Yahia H. and Ahmed Aghraout. 2012. "Algeria's path to reform: authentic change?", *Middle East Policy*, XIX (2): 66-83.

Presentado para evaluación: 21 de octubre de 2015.

Aceptado para publicación: 2 de febrero de 2016.

LALA MURADOVA, Universitat Rovira i Virgili
muradova_lala@yahoo.com

Licenciada en Ciencias Políticas por la Azerbaijan University of Languages. Investigadora de la Cátedra UNESCO de Diálogo Intercultural en el Mediterráneo, en la Universitat Rovira i Virgili. Su área de investigación se centra en los recursos naturales y el autoritarismo.

Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisis

*Urban movements and democratization in the city:
a proposal for analysis*

Imanol Telleria

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
imanol.telleria@ehu.eus

Igor Ahedo

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
igor.ahedo@ehu.eus

Resumen

Este artículo se basa en un estudio en profundidad de tres casos (Barcelona, Pamplona y Bilbao), tratando de abordar desde una perspectiva teórica una caracterización más actual de los movimientos urbanos, aunando en un marco de análisis los aportes de las escuelas americana y europea de estudio de los movimientos sociales. Para ello, presentamos una propuesta que dota de contenido aplicado a este actor sui generis, teniendo en cuenta variables como la estructura de oportunidad política (EOP), las formas organizativas, los repertorios de acción y los marcos discursivos. Consideramos que los movimientos urbanos se han transformado aumentando su capacidad de acceso al sistema político. Para ello, se han servido de la apertura de oportunidades ofrecidas por la gobernanza local (EOP) y han impulsado procesos participativos que, articulados desde la metodología comunitaria (repertorios), pretenden impulsar la gestión democrática de la ciudad (discurso) a partir de lógicas reticulares (organización) orientadas a la re-vertebración de la sociedad, como paso previo al aumento de su influencia sobre las políticas urbanas.

Palabras clave: movimientos urbanos, ciudad, gobernanza, desarrollo comunitario.

Abstract

This article is based on an in-depth study of three cases (Barcelona, Pamplona and Bilbao) and it tries to present a more current portrayal of urban movements from a theoretical perspective. To that aim, it brings into the same analytical framework the contributions of both the American and European schools study of social movements. A proposal is presented that gives applied content to this sui generis political actor by taking into account variables such as the structure of political opportunity (EOP), organizational forms, repertoires of action and discursive frameworks. We believe that urban movements have evolved gaining more access to the political system. They have benefited from the new opportunities offered by local governance (EOP) and have encouraged participatory processes. These participatory processes, built from the communitarian

methodology (repertoires) are intended to promote a democratic management of the city (speech), by means of network logic (organization) which seeks to restructure the society, as a first step towards increasing their influence on urban policies.

Keywords: urban movements, city, governance, community development.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es ayudar a comprender cómo actúan, cómo se organizan y qué tipo de valores promueven los movimientos urbanos a la luz de los cambios recientes en la ciudad, en las formas de gobierno y en el perfil organizativo de los movimientos sociales. Con este objetivo, nos apoyamos en el análisis en profundidad del papel jugado por los movimientos urbanos en Barcelona, Pamplona y Bilbao¹, en el marco del Plan Comunitario de Trinitat Nova, el proceso de desarrollo comunitario en el Casco Viejo y la Mesa para la Rehabilitación de San Francisco, respectivamente. Y aplicamos al estudio la cuádruple perspectiva de análisis de los movimientos sociales definida por Tarrow (1997), Mc Adam *et al.* (1999) o Mc Adam *et al.* (2005) en base a sus principales dimensiones: la estructura de oportunidad política (EOP), las estructuras organizativas, la creación de marcos y los repertorios de acción.

Desde esta perspectiva, veremos cómo los movimientos urbanos se han visto influenciados por los cambios en la ciudad, en los modelos de toma de decisiones y en las formas de acción colectiva, y se han transformado en consecuencia. De esta forma, cuando se ha abierto una ventana de oportunidad política vinculada a la difusión de fórmulas de gobernanza local, los movimientos urbanos han impulsado un tipo de procesos participativos que, articulados por la metodología comunitaria, pretenden provocar un impulso de la gestión democrática de la ciudad a partir de lógicas reticulares orientadas a la vertebración de la sociedad civil, como paso previo al ejercicio de influencia sobre las políticas urbanas.

A partir de los resultados de los casos estudiados, parecería que la EOP ha estado fuertemente vinculada en la pasada década con la emergencia de mecanismos de gobernanza local; las estructuras organizativas más eficaces se relacionan con el desarrollo y consolidación reciente de amplias redes ciudadanas; la creación de marcos se está vertebrando a partir de la demanda de democracia participativa; y los repertorios de acción se están ordenando gracias a la metodología comunitaria. Desde esta perspectiva, se sugiere que los movimientos urbanos están encarando, con nuevos mimbres adaptados a los cambios en la ciudad y las formas de gobierno, la doble tarea ofensiva y defensiva caracterizada por Cohen y Arato (1992). Concretamente, la estrategia del desarrollo comunitario no

1. Los resultados pormenorizados de los tres estudios de caso que sirven de base a esta aportación de carácter teórico forman parte de la tesis doctoral defendida en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (Telleria, 2012), y además han sido publicados en la revista electrónica *Oñati Socio-legal Series* (Telleria y Ahedo, 2015). Allí pueden encontrarse tanto los resultados mencionados como la correspondiente ficha metodológica vinculada a la investigación desarrollada.

solo ordena por abajo unos repertorios de acción previamente inconexos, sino que se supedita a una estrategia orientada, siguiendo el esquema analítico de Zubiaga (2008), sobre las bases del paradigma de la identidad (*nosotros somos*) y el de la influencia (*nosotros influimos para que ellos cambien*), mientras se abandonan parcialmente previas lógicas del movimiento vecinal de la transición, sustentadas en el paradigma del poder (*nosotros decidimos*). Sobre estas bases, en el análisis de los principios que guían la estrategia de los movimientos urbanos, proponemos incorporar una dimensión culturalista que contrarreste el excesivo sesgo procesual del modelo de análisis clásico, sostenido por las cuatro variables apuntadas.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio de los procesos se ha realizado apoyado en la perspectiva de los estudios de caso porque, como sugiere Yin (1987), estudiamos acontecimientos contemporáneos, que no podemos controlar y en los que no están claros los límites entre el fenómeno y su contexto. El estudio de caso como diseño de investigación presenta su mayor énfasis en las causas que propician el comportamiento de los individuos o grupos y sus circunstancias. En este sentido, entendemos los estudios de casos como punto de partida para tratar de llegar a planteamientos generalizables en forma de proposiciones teóricas. Por ello, la selección de casos la hemos realizado según el muestreo intencional (no probabilístico) donde cada caso, por sus peculiaridades, adquiere importancia teórica (Yin, 1987; Cañs, 1997; Collier, 2005) en la medida en que cubren el espectro del fenómeno de los movimientos sociales existentes en nuestras ciudades. Para el análisis de cada caso, además de la recopilación de todo el material generado por cada proceso, se han aplicado técnicas cualitativas (entrevistas en profundidad y grupos de discusión) con el objetivo de profundizar en los discursos e interpretar las visiones de los agentes implicados (directa e indirectamente), así como otras técnicas de carácter participativo desarrolladas en los propios procesos (Telleria, 2012).

Movimientos urbanos

La propuesta analítica que presentamos en este texto, en consecuencia, se fundamenta en el estudio en profundidad de tres casos en los que confluyen: 1) la gobernanza como oportunidad; 2) una previa reflexión del movimiento vecinal sobre los límites de las formas organizativas tradicionales y una clara apuesta de trabajo reticular; 3) un discurso orientado a la profundización democrática en términos de participación ciudadana; y 4) una metodología de intervención basada en los principios del desarrollo comunitario.

El primero de los movimientos urbanos analizados es el que ha impulsado el Plan Comunitario de Trinitat Nova (Barcelona), cuya implementación comenzó en 1996. Este es un plan comunitario que despierta especial interés porque se ha convertido en un referente para muchas iniciativas de este estilo puestas en marcha con posterioridad (Bonet, 2012), entre ellas las otras dos analizadas. Por una parte, de los barrios de Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala, ubicados en el corazón de la capital bilbaína. Al igual que sucede

con Trinitat Nova, espacio que debido a sus características socioeconómicas y urbanísticas se aleja del “modelo Barcelona” (Delgado, 2007), el barrio bilbaíno también presenta una dinámica que lo diferencia del desarrollo del resto de Bilbao, como consecuencia de un contexto marcado por un profundo deterioro que lo deja al margen de las transformaciones más estructurales de esta urbe metropolitana. Finalmente, en Pamplona, la iniciativa del Plan Comunitario del Casco Viejo surge en 2004 de la mano de una coordinadora de colectivos sociales y vecinales, y se fundamenta en el deseo de abordar de manera integral y no solo sectorial la mejora de las condiciones de vida desde una perspectiva participativa. El plan se pone en marcha con un importante apoyo vecinal y profesional, pero sin el aval de la institución municipal, que se descuelga de la dinámica, aunque muchos técnicos locales participen a título individual.

A partir de estos tres casos, hemos elaborado una propuesta analítica que creemos puede ayudar a consolidar una herramienta propia para el análisis del movimiento urbano, adaptando a sus particularidades unos esquemas demasiado genéricos, elaborados para los movimientos sociales. Más aún, creemos que esta necesidad de adaptación no solo es metodológica, sino conceptual. Y es que, como veremos a continuación, el tránsito del primigenio concepto de movimiento social urbano (MSU) al más actual de movimiento urbano (MU), puede dar pistas para contrastar sus perfiles iniciales y los actuales.

Como es conocido, Castells (1976) abre la puerta al estudio de los MSU, entendiéndolos como el resultado de una espacialización urbana de las contradicciones en las relaciones de producción, que provocaba un desplazamiento de la lucha de clases en la fábrica a la ciudad. Sin embargo, en “La Ciudad y las Masas”, Castells (1986) revisa esta definición preliminar admitiendo la existencia de elementos culturales y políticos que permiten reconocer el carácter propio de estos movimientos, más allá de ser una simple representación urbana de la lucha de clases. Como apunta Cortina (2013), la reivindicación de una identidad propia y la voluntad de participación en la política local permiten la inclusión de los MSU en los llamados Nuevos Movimientos Sociales, al involucrarse en la creación de nuevos valores culturales y significados urbanos.

A pesar de todo, en la visión de Castells (1986) las potencialidades de estos MSU son limitadas, en la medida en que, desde su perspectiva, pueden cambiar el significado de la ciudad, pero no tienen capacidad para transformar la sociedad. Más tarde, en el marco de la nueva sociedad de la información, Castells considera que los MSU apuestan por un “atrincheramiento de lo conocido contra el carácter impredecible de lo desconocido e incontrolable” (2003: 97). Es por eso que para este autor, los MSU se configuran no tanto como movimientos proactivos, sino más bien como comunas reactivas frente al nuevo contexto global: “construyen refugios, sí, pero no paraísos” (*ibid.*). Por el contrario, como trataremos de demostrar, en la actualidad es más que evidente el carácter proactivo de muchos movimientos urbanos, lo que incrementa exponencialmente su potencial para transformar no solo el significado de lo urbano, sino también la propia sociedad. Pero antes de abordar esta cuestión, debemos afinar en la definición.

Tras un periodo en el que la acción de los movimientos urbanos se convierte en rutina (Fainstein y Hirst, 1995) —fase que también señala Castells en sus análisis—, parece que estamos asistiendo en la actualidad a un novedoso resurgir de su importancia en el nuevo contexto urbano. Así las cosas, tanto por sus actuales perfiles organizativos, como por sus ejes de intervención, nos parece más adecuado abandonar el concepto de MSU y asumir para abordar nuestro objeto el de movimiento urbano (MU) entendido, de acuerdo con Martí y Bonet como:

“una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones que dirigen sus demandas a la sociedad civil y a las autoridades e intervienen con cierta continuidad en la politización del espacio urbano a través del uso de formas convencionales y no convencionales de participación en la ciudad” (2008: 6).

Esta nueva conceptualización, señalan, hace justicia a este movimiento ya que omite un adjetivo que no se incorpora a otros movimientos (no se habla, por ejemplo, de movimiento social feminista,) y permite abrir su análisis más allá de los efectos visibles, como sucede en la interpretación inicial de Castells, para centrarse en su interrelación con lo urbano. Concretamente, los MU, desde la perspectiva apuntada, presentan una serie de especificidades que los diferencian de otros movimientos sociales. Así, frente al carácter sectorial que impregna a la mayor parte de los segundos, la escala territorial, marcada por una creciente multiplicidad de variables de conflicto, condiciona la singularidad y pluralidad de los primeros. Martí y Bonet (2008) identifican 6 tipos de movimientos urbanos: 1) los relacionados con la provisión y el acceso a la vivienda y a los servicios urbanos; 2) los relacionados con la defensa de la comunidad; 3) los que se enfrentan a las nuevas políticas de desarrollo urbano basadas en grandes eventos; 4) las asociaciones y grupos que gestionan servicios y programas comunitarios; 5) movimientos urbanos de los excluidos (pobreza, marginación, inmigración); y 6) protestas urbanas glocalizadas².

2. Aunque Bonet y Martí consideran que algunos de los MU relacionados con la defensa de la localidad podrían ser vinculados con la idea de “comuna reactiva” que presenta Castells (2003), creemos que muchos movimientos vecinales reactivos, e incluso NIMBYs (*No In My Back Yard*) que están presentes en el espacio urbano, lejos de poder vincularse a los movimientos sociales, encajan mejor dentro de la categoría de grupos de interés, en la medida en que los intereses y grupos representados están claramente determinados (Ibarra y Letamendía, 1999), frente a los movimientos sociales, en los que estos son indeterminados. Por otra parte, no debemos confundir los movimientos urbanos con expresiones conflictivas violentas, cada vez más comunes en las grandes ciudades (Francia, Londres, Los Ángeles). Estas deben ser asociadas con reacciones propias de la crisis de sentido de la modernidad (Zizek, 2009), que responden a una desconfianza impolítica (Rosanvallon, 2007), donde la ciudadanía se repliega a una suerte de soberanía negativa que no contempla posibilidades de mejora, alejándoles de la desconfianza creativa de los movimientos urbanos (Bergantiños, 2012). Finalmente, y como demuestra Jones (2012), la estigmatización de las clases populares en lo urbano puede explicar tendencias a que en espacios en los que antes interactuaban potentes movimientos urbanos, ahora se dé un caldo de cultivo para los movimientos xenófobos. No obstante, estos tampoco encajan en la definición de MU que proponemos. Creemos que el ciclo de movilización que inaugura el 15M supone una redefinición de la forma en la que intervienen los MU definidos como protestas urbanas glocalizadas, alejándolos de forma evidente del repertorio violento que se hacía visible en ciertos contextos de protesta contra

De esta manera, destacamos de la definición de Martí y Bonet (2008) el carácter reticular (en ocasiones disperso, en otras claramente articulado) de colectivos, organizaciones y personas que actúan colectivamente en un espacio urbano determinado, siendo las asociaciones de vecinos uno de los actores que conviven, formal o informalmente vertebradas, con otros colectivos locales como los movimientos okupas, agrupaciones de interés público, plataformas sectoriales contra los desahucios, de defensa medioambiental, etc. Por eso insistimos en que, más allá de un acercamiento temático a los colectivos que interactúan en la ciudad, una parte fundamental de la nueva caracterización del MU es la cada vez más evidente tendencia a la vertebración en red de estos colectivos, en ocasiones de forma difusa; en otras de forma contextual (como se está visualizando con las Plataformas contra los desahucios); y en otras, en las que se enmarcan los tres casos analizados, de forma más estrecha gracias a las metodologías que aporta el desarrollo comunitario. En consecuencia, el MU actual ni es solo el movimiento vecinal clásico, ni es un simple sumatorio de colectivos que intervienen en lo urbano. Su dimensión reticular interactiva y la comprensión del conflicto en la urbe en todas sus dimensiones —más allá de la meramente urbana— son fundamentales en su actual caracterización.

La estructura de oportunidad y la gobernanza

Según nuestro programa, que recordamos pretende aplicar y adecuar las herramientas de análisis de los movimientos sociales a los movimientos urbanos actuales en España, la primera dimensión que nos permite caracterizar la forma en que el MU está adaptándose a los cambios en la ciudad y en las formas de gobierno es la estructura de oportunidad política (EOP). Sidney Tarrow define la EOP como las “dimensiones congruentes —aunque no necesariamente formales o permanentes— del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso” (1997: 155). Esta variable se enmarca, en consecuencia, en el estudio del contexto político-institucional externo que rodea a los movimientos. Desde esta perspectiva, es relevante el grado de apertura del sistema político, por su obvia influencia sobre los ciclos de movilización y las propias estrategias de los movimientos sociales (McAdam, 1999). Aunque a la hora de abordar esta dimensión deberían diferenciarse los elementos más estructurales o fijos de los más coyunturales o dinámicos (Tarrow, 1997; 1999), por razones de espacio, aquí nos detendremos únicamente en las cuestiones más dinámicas. Y además utilizamos el concepto de alta o baja capacidad de la Administración (McAdam *et al.*, 2005), para contrastar la evolución de los movimientos urbanos de la transición democrática española con los actuales.

cumbres internacionales, etc., para situarse ahora de forma clara e irredenta en el repertorio disruptivo de las “nuevas redes de indignación y esperanza” (Castells, 2012: 34).

Aunque existen diversas aproximaciones (Kriesi *et al.*, 1992; Rutch, 1999; Brockett, 1991), Tarrow las sintetiza en cinco elementos a tener en cuenta en la EOP cambiante: 1) la apertura del acceso a la participación; 2) los cambios en los alineamientos de los gobiernos; 3) la disponibilidad de aliados influyentes; 4) las posibles divisiones en las élites; y 5) la capacidad de las Administraciones de llevar a cabo sus políticas (1997: 156). Ciertamente, en el análisis de la evolución de los MU en Bilbao, Pamplona o Barcelona, todas estas variables son relevantes, mostrando la variabilidad de las EOPs, que va del caso de Trinitat Nova como ejemplo de mayor apertura, al de Pamplona como ejemplo de la menor. Dicho de otra forma, la manera en que se concretan y combinan estas dimensiones es claramente contextual, a excepción de una de ellas, a medio camino entre lo estable y lo variable, en la que nos detendremos en breve.

Concretamente, a la luz de los casos analizados, la disponibilidad de alianzas de los MU varía en función del trabajo previo de cada movimiento urbano; aunque como veremos, su tendencia a una configuración reticular les obliga a potenciar estrategias orientadas a atraer aliados influyentes. De igual forma, la capacidad de las administraciones en la implementación de políticas públicas, que antaño pudo ser la dimensión más relevante para comprender las oportunidades de los movimientos urbanos durante la transición (para el caso de Bilbao, ver Ahedo, 2010), en la actualidad depende más del contexto de cada Administración; aunque la crisis financiera la haya limitado en la práctica totalidad de las Administraciones locales. Finalmente, las divisiones y los alineamientos inestables de las élites van a estar condicionados por la casuística, sin que parezca existir un patrón común de activación de oportunidades asociadas a estas dimensiones en los casos analizados.

Sin embargo, a partir de los casos analizados, creemos que la dimensión de “la capacidad de acceso” presenta un carácter menos contextual, asumiendo una clara centralidad en las pasadas décadas, ampliando las oportunidades de influencia de los movimientos urbanos en la agenda municipal, gracias a la emergencia de la gobernanza local. En este sentido, es un lugar común en ciencia política considerar la gobernanza como presupuesto de una nueva forma de gobernar en la que se rompe el monopolio del gobierno en la toma de decisiones, con lo que se abre un espacio de oportunidad para nuevos agentes (Jessop, 1997; Vallés, 2010). Como se sabe, el concepto de gobernanza se aplica a diferentes niveles de gobierno, desde las dinámicas de la gobernanza global (Held, 2006), hasta la auto-gobernanza (Parés, 2009) referida a la capacidad de las entidades sociales de gobernarse de forma autónoma. Como no podría ser de otra forma, a la luz de la creciente complejidad de la gestión de las ciudades en un contexto globalizado en el que dichas entidades sociales irrumpen como un actor privilegiado (Castells, 2003), es comprensible que este concepto haya descendido a escala micro como “gobernanza local”, que integra acercamientos afines como el de “gobernanza territorial” (Romero y Farinós, 2011), “gobernanza urbana” (Blanco, 2009) o “gobernanza metropolitana” (Subirats y Tomás, 2007).

Desafortunadamente, las limitaciones de lo que Brugué y Gomà (1998) denominan “gobierno local tradicional” (rol político residual y escasa autonomía frente al Estado)

explican, según Blanco, el desinterés de la ciencia política por la escala política local (2009: 128). Sin embargo, a partir de mediados de los noventa del pasado siglo florece una amplia literatura académica, también en nuestro país, sobre los retos de la gestión pública y la gobernanza local, centrada en la necesidad de hacer frente a dos necesidades imbricadas: la gestión y la participación (Alba, 1997; Baena, 1997; 2000; 2005; Ballart y Ramió, 2000; Canales, 2002; Subirats, 1997). Esto resulta comprensible, porque en la práctica los nuevos gobiernos locales han debido hacer frente a la complejidad creciente generada por las transformaciones urbanas (Font y Gomá 2003), lo que por ende los está obligando a ser más eficaces (buenas prácticas de gestión) y más democráticos (buenas prácticas participativas). Para afrontar ambos retos en el marco urbano, se han implementado cuatro dimensiones de la gobernanza territorial: 1) la vertical o multinivel (relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos); 2) la horizontal (con tres vectores principales: relaciones entre políticas públicas sectoriales, relaciones entre territorios y relaciones entre los actores territoriales públicos, privados o del tercer sector); 3) la participación; y 4) la dimensión referida al desarrollo económico (Romero y Farinós, 2011).

Estas cuatro dimensiones se sustentan sobre la necesidad de los gobiernos locales de hacer frente a los retos de una triple esfera: la económica, la social y la político-institucional (Navarro, 1998). Efectivamente, para Stoker las teorías contextuales que vienen a actualizar la literatura sobre movimientos sociales urbanos de autores como Castells o Pickvance (2003), también subrayan la necesidad de incluir la dimensión económica como un elemento importante, que en el contexto urbano hay que poner en relación con la dimensión social y política (1998: 128). En consecuencia, Lowndes (2005) coincide con Blanco en que se debe profundizar “la reflexión sobre las resistencias al cambio y las tendencias de continuidad en las formas de regulación del conflicto” (2009: 130) en el marco de la gobernanza urbana; cuestión esta que traba los intereses de las instituciones locales con los de los movimientos urbanos.

Efectivamente, dicha complementariedad entre los intereses de ambos actores también se puede intuir en Lowndes y Sullivan (2008) cuando analizan las diferentes racionalidades que coexisten en las dinámicas locales: la cívica, la política, la económica y la social. La racionalidad cívica pone el énfasis en la acción comunitaria y en la cohesión social; la política se vincula con la transparencia, la accesibilidad a la toma de decisiones y la rendición de cuentas (*accountability*); la económica tiene que ver con la eficiencia y la disponibilidad de los servicios locales; y la social con la participación activa de los ciudadanos en la definición de sus necesidades y de los servicios para satisfacerlas. Precisamente por esta confluencia, la distinción entre racionalidad cívica y social está muy relacionada con los debates en torno a la identidad, de una parte, y las estrategias de influencia, de otra, que en una lógica dual (Cohen y Arato, 1992) tanto defensiva (crear comunidad) como ofensiva (influir) desarrollan los movimientos sociales en general, y los urbanos en particular. Así, podemos afirmar que la perspectiva cívica genera red, asociacionismo y comunidad, mientras que la racionalidad social genera más redes críticas, mayor empoderamiento y más presión para influir en las políticas locales.

Desde esta perspectiva, se entiende mejor la apuesta, que más adelante describiremos, de los movimientos urbanos por implementar planes comunitarios como respuesta a las oportunidades que se abren con la eclosión de estrategias de gobernanza urbana, en la medida en que permiten abordar estas dimensiones, además de la política y económica. Más aún, la confluencia en la gobernanza de la necesidad de los gestores urbanos para lograr eficacia y democratizar sus prácticas se alimenta de la implosión del debate sobre la participación ciudadana local, así como de la puesta en marcha por parte de las instituciones municipales de diversos mecanismos de participación (Navarro, 2008; Martínez, 2011). Si tenemos en cuenta que uno de los mecanismos de participación es el del desarrollo comunitario, entendemos mejor cómo estas oportunidades se vinculan a los cambios en el discurso y repertorios de los movimientos urbanos, redireccionando sus marcos maestros hacia la democracia participativa y ordenando sus repertorios bajo el paraguas metodológico comunitario.

En definitiva, los cambios en la toma de decisiones abren una ventana de oportunidad que permite vincular a movimientos urbanos e instituciones municipales. Las últimas necesitan abrirse a otros actores para gestionar la creciente complejidad de las ciudades, mientras que los primeros aprovechan esta oportunidad para aumentar su incidencia sobre lo urbano. El punto de unión entre ambos se favorece a partir de la relevancia creciente que asumen las redes de políticas públicas, y como desarrollaremos, la propuesta metodológica de los planes comunitarios que se convierten en la herramienta que dota de contenido a estas redes en clave procesual y, sobre todo, permiten a los movimientos urbanos satisfacer su doble objetivo defensivo y ofensivo en una estrategia centrada en los paradigmas de la identidad (vertebración cívica y social) y de la influencia (incidencia en la toma de decisiones y en la dirección de la economía local). Todo esto se apoya, además, en el marco maestro de la democracia participativa que, indirectamente, alimenta la lógica de la gobernanza y más directamente la difusión de mecanismos de participación institucionales “por invitación” (Ibarra y Blas, 2006: 16).

Las estructuras organizativas y las redes ciudadanas

La segunda de las dimensiones del análisis clásico de los movimientos urbanos es la de las estructuras de movilización. Según McAdam *et al.*, las estructuras de movilización son “canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (1999: 24). En este sentido, la actual tendencia hacia formas organizativas reticulares, en ocasiones poco formalizadas, es una de las transformaciones más importantes de los movimientos sociales españoles (Calle, 2005; Castells, 2012; Sevilla *et al.*, 2012) que, como hemos apuntado, también está presente en el movimiento urbano.

Más concretamente, para Tarrow (1997) el estudio de las estructuras de movilización viene a responder a la pregunta de cómo se mantiene la acción colectiva una vez que

aparecen las oportunidades. Sin embargo, como señalan Riechmann y Fernández Buey (1994), la teoría de la movilización de recursos, de la que es deudora este acercamiento, se centra en el análisis de las organizaciones y no tanto en el comportamiento de los individuos. Precisamente por ello, en el análisis de estructuras organizativas crecientemente flexibles es necesario tener en cuenta los dos aspectos, de los que se derivan dos perspectivas de estudio: la de las relaciones interorganizativas y la de las relaciones personales (Diani, 1998). Para explicar las relaciones interorganizativas partimos del esquema de Kriesi (1999), situando a los movimientos urbanos en un espacio intermedio entre los movimientos sociales organizados y las asociaciones voluntarias. Kriesi desarrolla su análisis de la evolución organizacional según cuatro parámetros: 1) crecimiento y declive de las organizaciones; 2) estructura interna; 3) estructura organizativa externa; y 4) objetivos perseguidos y repertorios de acción (1999: 224).

Estos parámetros incluyen dimensiones importantes con las que caracterizan la estructura organizativa, incluyendo la dimensión temporal, los elementos internos y externos, así como el mantenimiento o no de los objetivos originarios del movimiento a lo largo del tiempo. Precisamente, según la transformación de esos objetivos y teniendo como referencia los ejes propuestos para el análisis de los movimientos sociales (orientación clientelar/ autoridades y participación directa/sin participación directa de los miembros), estos pueden evolucionar hacia la comercialización, la institucionalización, la involución o la radicalización. Este esquema resulta del todo válido para el estudio de la evolución de los movimientos urbanos, que con perspectiva histórica y bajo contextos diferentes, han sufrido transformaciones de este tipo; si bien en direcciones distintas. Así, vinculando esta dimensión organizativa con la anterior —centrada en una EOP en la que el acceso a las redes de gobernanza ha sido identificado como una variable central—, deberíamos interrogarnos sobre si la apuesta por la participación activa en estos espacios deliberativos ha influido en la evolución de los movimientos hacia lógicas de mayor institucionalización, involución e incluso, comercialización; o si (como demuestran las limitaciones en cuanto a impacto de las experiencias de Pamplona y Bilbao) han provocado una mayor radicalización de la acción colectiva, y de la desconfianza creativa (Bergantiños, 2012) hacia la esfera institucional.

El segundo abordaje a la variable organizacional, asentada en la perspectiva interindividual, compensa el carácter excesivamente procesual de la anterior perspectiva. La orientación más culturalista en el análisis de los movimientos sociales llama la atención sobre la necesidad de incorporar un enfoque de redes (Diani y McAdam, 2003). Diani aclara que una visión de los movimientos como *network* supone ver en “las redes de los movimientos el producto de numerosas elecciones realizadas por actores movilizados en relación a los destinatarios de sus alianzas y pertenencias múltiples” (1998: 245). Según este mismo autor, las redes son a la vez producto y precondition para la acción colectiva, lo que significa que en el estudio de los movimientos urbanos tendremos que analizar, por un lado, qué interacciones formales e informales han posibilitado una determinada estructura organizativa y, por otro, una vez iniciada la acción, qué alianzas estratégicas han establecido

esos movimientos para lograr el éxito de sus objetivos. De esta forma, conectamos la variable organizativa con una de las dimensiones de las oportunidades: la de los aliados influyentes, gracias al papel jugado por determinados corredores (McAdam *et al.*, 2005) que vinculan enclaves previamente aislados.

En síntesis, y a partir de los casos analizados, el acercamiento de las redes interorganizativas y de las redes individuales parece confirmar que uno de los cambios fundamentales en las formas de acción colectiva de los movimientos urbanos (como en el resto de movimientos sociales) está siendo el paso de un liderazgo vanguardista a una articulación de redes ciudadanas que, con una configuración diversa y en muchas ocasiones de equilibrio incierto, identifican mejor las oportunidades, pero también los retos o dificultades del movimiento (Castells, 2012). En última instancia, creemos que las nuevas redes ciudadanas visibilizadas en Bilbao, Barcelona y Pamplona no solo son un nuevo tipo de actores que interactúan en los procesos urbanos sino que, haciendo de la necesidad virtud, están generando un nuevo tipo de comportamiento político de carácter más horizontal y democrático. Aquí, la continua búsqueda de acuerdos sirve para dar respuestas incluyentes a la complejidad social, claramente visible en lo urbano. Efectivamente, creemos que las tendencias analizadas en los tres casos estudiados, que apuntan de forma sistemática hacia esta lógica, no ha hecho sino profundizar recientemente como consecuencia de la oportunidad que para el Movimiento 15M supuso la existencia previa de movimientos vecinales o movimientos sociales locales en los barrios como forma de reorganizarse tras el reflujó del primer momento de implosión del movimiento. Esta base asociativa urbana permite la continuidad del espíritu que irrumpe en las plazas, sirviendo de nicho para la reformulación del Movimiento 15M (Pastor, 2012). En paralelo, ha reforzado las previamente existentes plataformas de afectados por las hipotecas, movimientos okupas, cooperativas sociales locales y movimientos vecinales, que conformaban el núcleo central del MU (Sevilla *et al.*, 2011). Creemos que los casos analizados confirman el cambio de paradigma en este tipo de colectivos en los que, aunque a veces se han mantenido características del modelo de la transición vinculado a los rasgos del viejo movimiento obrero, se están deslizando crecientemente hacia formas más abiertas y flexibles, propias de los nuevos movimientos globales (Calle, 2005) y recientemente, de las “nuevas redes de indignación” (Castells, 2012: 34).

La creación de marcos y la democracia participativa

La tercera de las variables clásicas de análisis de los movimientos sociales, la creación de marcos o los procesos enmarcadores, se concreta en la búsqueda de “significados compartidos y conceptos por medio de los cuales la gente tiende a definir la situación” (McAdam *et al.*, 1999: 26). Desde el punto de vista de la motivación para la acción colectiva, los procesos enmarcadores tienen la capacidad de funcionar como mediadores entre las estructuras de oportunidad y las estructuras organizativas. Dicho de otra forma, les

permiten maximizar su influencia en momentos de apertura de la EOP y son garantía de una lectura compartida de la realidad que motive la acción, reforzando su estructura organizativa (Gamson y Meyer, 1999; Zald, 1999). Pero la creación de marcos no es solo una tarea estratégica o funcional, sino una forma de generar identidad colectiva a través de simbologías y vivencias compartidas.

A partir de las elaboraciones de Snow (1986), Rivas (1998: 189) sistematiza una serie de factores coherentes que explican el potencial movilizador de un movimiento: 1) grado de desarrollo y de interconexión de los cometidos centrales en el proceso enmarcador (diagnóstico, pronóstico y motivacional); 2) alineamiento con el sistema de creencias o ideología más amplio; 3) relevancia de los marcos para la vida cotidiana de los potenciales participantes; y 4) momento del ciclo de protesta en el que se encuentre el movimiento (*ibid.*: 194). Estos factores tienen en cuenta tanto los aspectos externos como los internos del movimiento, reconociendo la influencia de los ciclos, los contextos o las ideologías, pero también la importancia que tiene la conexión entre el discurso creado colectivamente con la percepción subjetiva de la persona y su relación con la vida cotidiana. Desde esta perspectiva, el diagnóstico común debe ser apropiado por las personas, quienes tienen que percibir que forman parte de las realidades que se diagnostican como problemáticas, algo que los movimientos urbanos analizados logran con la elaboración de un diagnóstico comunitario (Ander-Egg, 1987; Villasante y Martí, 2000; Marchioni, 2001). Este diagnóstico comunitario permite a estos colectivos ir más allá de la mera fotografía de la realidad, para convertir el diagnóstico propio en una herramienta vertebradora y movilizador del tejido social, en línea con el reto defensivo de los movimientos sociales identificado por Cohen y Arato (1992).

En este sentido, la perspectiva constructivista de Melucci (1999) amplía el campo interpretativo a la variable discursiva, matizando la insistencia en las dimensiones políticas contextuales de la escuela del proceso político. Para Melucci, la identidad colectiva es un proceso según el cual se construye un sistema de acción, que consiste en “una definición interactiva y compartida” que un cierto número de individuos (o en un nivel más complejo de grupos) “elabora con respecto a las orientaciones de sus acciones en el campo de las oportunidades y las limitaciones en que se desarrollará la acción” (1999: 70). En este proceso, tres son los elementos claves que se deberían tener en cuenta: 1) “definiciones cognitivas con respecto a los objetivos, a los medios y al campo de acción” con las que se construye un lenguaje común de acuerdo con lo que Melucci denomina “rituales, prácticas y artefactos culturales” que son enmarcados de distintas formas; 2) “la red de relaciones activas entre actores que interaccionan” en las que habría que analizar los liderazgos, formas organizativas y las corredurías; y 3) el “grado de inversión emocional, que permite a los individuos sentir que forman parte de una unidad común” (*ibid.*). La inclusión del factor emocional tiene gran importancia para el autor que concluye de forma rotunda afirmando que “no existe cognición sin sentimiento y no hay significado sin emoción” (*ibid.*: 71). Todas estas son cuestiones presentes en el análisis de las redes que interactúan en los estudios de caso, lo que se refleja en la importancia que los protagonistas otorgan al componente emocional/afectivo en el mantenimiento de la acción.

Una forma de sintetizar estas orientaciones procesuales y culturales es abordar un concepto que Tarrow rescata de las teorías de Snow y Benford (1992): el de marco maestro. Tarrow considera que este “[contribuye] a animar todo un sector del movimiento social” (1997: 228), y pone algunos ejemplos tales como la autonomía en la década de los sesenta en Europa o los derechos en los sesenta y setenta en Estados Unidos. En última instancia, son unos marcos generales que sirven para que los movimientos o redes más concretas construyan un discurso más específico y adaptado al contexto o reivindicación principal. Como no podría ser de otra forma, el marco maestro va a venir influenciado por el resto de variables. Así, es comprensible que en el caso del movimiento vecinal de la transición, las oportunidades de cambio en un régimen no democrático de capacidad baja (McAdam *et al.*, 2005), unidas a estructuras organizativas más propias de los viejos movimientos sociales, explicaran que el marco maestro del movimiento urbano se centrara en la exigencia de una democracia representativa gracias a la que estos colectivos esperaban jugar un papel de interlocutor privilegiado.

Así las cosas, la estrategia de los movimientos se vinculaba con el paradigma del poder, entendido como el ejercicio de la capacidad de decisión (paradigma del poder en términos de Zubiaga, 2008). Sin embargo, la institucionalización de mecanismos de representación en un régimen democrático de capacidad alta cierra cualquier oportunidad a los movimientos urbanos para satisfacer las implicaciones de su estrategia de poder, de forma que su ejercicio se reserva de forma exclusiva a los partidos políticos. Es comprensible, en consecuencia, que los movimientos urbanos abandonen en un primer momento el paradigma del poder para ubicarse en el nuevo escenario, apoyados en un paradigma de influencia (*ibíd.*) que explica la cooptación de muchos de estos colectivos por las potentes instituciones en las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo. Sin embargo, la irrupción de la gobernanza, unida a los límites del modelo representativo y al cambio en el propio movimiento hacia lógicas más reticulares y menos vanguardistas, explica que el movimiento urbano en el Estado español haya transformado su marco maestro pasando de la vieja exigencia de la democracia representativa a la creciente demanda de democracia participativa (Martínez, 2011; Bonet, 2012). Recientemente, la irrupción del 15M no ha hecho sino reforzar la importancia de este marco maestro basado en el concepto de democracia participativa (Errejón, 2011), que se ha ampliado en el MU hacia discursos basados en la democracia económica, ejemplificado en el papel de las asociaciones vecinales en las plataformas de afectados por las hipotecas.

Los repertorios de acción y la metodología comunitaria

La última de las variables del modelo clásico de análisis de los movimientos sociales es la de los repertorios de acción. La agenda clásica ha solido distinguir entre tres tipos generales de repertorios de acción: el convencional, el disruptivo y el violento, siendo cada uno de ellos expresión de una confrontación entre la política institucional y la disensión individual/colectiva (Tarrow, 1997: 180). Dejando de lado la acción violenta, deberíamos

analizar las técnicas convencionales y disruptivas que implementan los movimientos urbanos en la actualidad. Ello nos permitiría observar cómo la ventaja de las estrategias convencionales es que son conocidas y las personas son capaces de usarlas sin esfuerzo añadido. Las disruptivas contemporáneas, por su parte, cumplen una triple función: 1) “muestran el grado de determinación del movimiento”; 2) “obstruyen las actividades rutinarias de los oponentes, observadores y autoridades”; y 3) “amplían el círculo del conflicto” (*ibid.*: 191).

Efectivamente, la historia del movimiento urbano es una auténtica enciclopedia de acciones disruptivas muy poco estudiadas por la ciencia política, salvo algunas excepciones entre las que destacan los trabajos de Villasante (1976), Alguacil (2006) o Ahedo (2010). El movimiento vecinal de la transición, y en buena medida el movimiento okupa (al que consideramos parte del movimiento urbano en congruencia con la lógica reticular que le atribuimos) en fechas más recientes, han generado prácticas disruptivas de gran significado simbólico en la sociedad y con impactos apreciables también en las políticas públicas (Ibarra *et al.*, 2002).

Sin embargo, el hecho de que esta variable de análisis se haya edificado sobre el estudio de movimientos sociales clásicos hace que su tratamiento en los términos presentados no sea tan eficaz a la hora de adaptarla a los repertorios de acción del movimiento urbano entendido como una red diversa de colectivos, organizaciones y personas que interactúan y se movilizan en un espacio urbano determinado.

Una forma de solventar este problema es considerar la metodología del desarrollo comunitario —impulsada por los movimientos urbanos con el objetivo de construir o aprovechar espacios para la gobernanza democrática— como paraguas que permite ordenar una batería de instrumentos que mayoritariamente son convencionales y, puntualmente, disruptivos. Dicho de otra forma, la metodología comunitaria pone orden y da coherencia a la batería de repertorios que los movimientos urbanos pueden utilizar en diferentes momentos. Concretamente, y a partir de las ideas de Ander-Egg (1982) y Marchioni (1987), Erdozaia, define el desarrollo comunitario, como:

“un proceso racional y sistemático o proceso de desarrollo coordinado y sistemático que, en respuesta a unas necesidades o demanda social, pone en marcha a una comunidad, suscitando su autoconfianza y voluntad para participar activamente en el desarrollo y destino de la misma de forma agrupada y organizada, en cooperación, autoanalizándose, descubriendo sus necesidades, fijándose objetivos a alcanzar, así como medios y modos de hacerlo, a fin de lograr el desarrollo integral de la misma (que incluye desarrollo económico, social, cultural, etc.) y siendo capaz, en consecuencia, de autoasistirse sabiendo satisfacer sus propias necesidades, así como enfrentarse y resolver sus propios problemas” (1992: 119).

Desde esta perspectiva, la consideración de la metodología comunitaria en el análisis de los movimientos urbanos nos permite establecer una distinción operativa importante entre repertorios, táctica y estrategia: los repertorios serían esa batería de acciones que

pueden ser usadas en diferentes escenarios, y cuya elección por parte de los movimientos viene definida por las diferentes coyunturas o fases en las que se está desarrollando el proceso, concretándose en acciones convencionales, disruptivas o incluso, excepcionalmente, violentas. En un nivel superior, la táctica del desarrollo comunitario es un hilo conductor que ordena y dota de contenido a los repertorios. Finalmente, podemos comprender la estrategia (a la que se supedita la táctica comunitaria que ordena los repertorios) en base a los tres paradigmas de los movimientos sociales: el del poder, el de la influencia y/o el de la identidad.

Así, nuestra intuición es que uno de los factores explicativos de la crisis del movimiento urbano tras la llegada de la democracia es, de una parte, la pérdida de una orientación estratégica una vez que se agota la capacidad de llevar a último término los presupuestos del paradigma del poder; y de otra, las consecuencias de una falta de táctica que provoca la dispersión de objetivos (muchos de ellos satisfechos por la Administración) y de repertorios (en los que la dimensión disruptiva va perdiendo fuerza y la convencional se redirecciona en muchos casos hacia lógicas clientelares con la Administración, más ajustadas a una orientación centrada en un paradigma de la influencia que no se ve acompañado del de la identidad).

Pero como hemos visto, recientemente están resurgiendo los movimientos urbanos como consecuencia de las oportunidades que se abren ante: 1) la emergencia de la gobernanza, 2) el cuestionamiento creciente de los límites de la democracia representativa, y 3) la transformación de las ciudades, que sitúa de nuevo a lo urbano en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía. Esta triple confluencia de factores permite que el movimiento urbano se apropie de la metodología comunitaria para dotar de contenido una orientación táctica que ordena y dota de horizonte a sus repertorios. A ello ayuda, obviamente, el hecho de que la sistematización de este tipo de metodologías se haya hecho con la inspiración de la investigación-acción-participativa o investigación militante (Ibáñez, 1994; Villasante y Martí, 2000; Malo, 2004).

Sin embargo, la adopción de la metodología comunitaria no debe considerarse como un cuestionamiento de los modos de actuar previos del movimiento urbano. Como reconocen McAdam *et al.*, “pocas veces fueron realmente nuevas las formas innovadoras de acción adoptadas por las partes en conflicto. Se trataba más bien de modificaciones creativas o extensiones de rutinas familiares” (2005: 54). En este sentido, como los protagonistas de estos procesos reconocen, con la metodología comunitaria no se hacen muchas cosas nuevas, sino que lo que se hace adquiere un nuevo sentido porque, por abajo, se ordenan los repertorios en una lógica coherente que se articula, por arriba, con las estrategias asentadas, como veremos, en el paradigma de la identidad y la influencia.

En consecuencia, la metodología comunitaria se convierte en un paraguas que no solo ordena y prioriza las acciones según los objetivos y los momentos, sino que posibilita una diversificación de los repertorios capaz de preservar la autonomía del propio movimiento urbano. De una parte, esta metodología evita que los movimientos sean presa de sus propios repertorios, en el sentido de que centrarse solo en una opción, tanto convencional

como disruptiva, les resta flexibilidad y margen de adaptación a momentos o contextos externos diferentes. Por el contrario, la metodología comunitaria no agota ningún tipo de repertorio (excepto el violento, que es incompatible) y permite modularlos en el tiempo, en temáticas y en base a los objetivos marcados. En paralelo, se ajusta a la creciente lógica reticular de los movimientos urbanos en la medida en que la vertebración de redes es uno de los horizontes de la estrategia del desarrollo comunitario. Aún más, la táctica del movimiento urbano basada en la adopción de los principios del desarrollo comunitario les permite adaptarse a los espacios de gobernanza urbana allá donde surgen oportunidades de colaborar con la Administración como el caso de Barcelona; o implementarla de forma autónoma allá donde, como en Pamplona, y en un momento más tardío en Bilbao, la Administración local se cierra a estas lógicas.

Exista colaboración con la Administración o no, la táctica basada en la metodología comunitaria presenta potentes virtualidades para el movimiento urbano más allá de lo apuntado, ya que su desarrollo se ajusta como un guante de terciopelo a las fases de las políticas públicas. Concretamente, esta metodología (Villasante y Martí, 2000; Marchioni, 2001) se caracteriza por articularse a partir de ciclos de apertura y cierre en los que lo más importante es la dimensión de proceso. Efectivamente, la metodología de procesos participativos subraya sobre todo la dimensión temporal a largo plazo, y no (solo) los momentos o los episodios de la contienda (McAdam *et al.*, 2005). Más que impacto o irrupción mediática (visible en momentos de bloqueo recurriendo a repertorios disruptivos), el desarrollo comunitario busca coherencia, continuidad y construcción de redes a medio y largo plazo en el tejido social existente.

En esta lógica procesual, los ciclos de apertura buscan garantizar que todos los discursos presentes en el territorio sean incorporados al diagnóstico local y a la proposición de alternativas, lo que vincula esta metodología con la dimensión de las alianzas de la EOP. Los de cierre, por su parte, pretenden alcanzar acuerdos compartidos entre todos los actores. Se simultanean, así, fases de recopilación extensiva de información (la mayor cantidad de discursos posibles) con otras de negociación y logro de acuerdos entre los actores sociales y, si es posible, con los institucionales, para avanzar en el diagnóstico, la planificación y la acción. Así, esta secuencia tiene también importantes elementos de coincidencia con las fases de las políticas públicas.

A modo de ejemplo, si comparamos los esquemas del proceso comunitario (Villasante y Martí, 2001) y el de las fases de políticas públicas (Subirats *et al.*, 2008), pueden apreciarse claras similitudes. Se observa cómo la fase previa al diagnóstico, en la que en la metodología comunitaria se definen los objetivos y el proyecto a realizar, se identifica con las tres primeras fases de las políticas públicas que abarcan el surgimiento del problema, la percepción e inclusión del mismo en la agenda política. La formulación de alternativas y la toma de decisión de las políticas públicas se corresponden con las distintas fases de diagnóstico (apertura a discursos y consensos) y con la elaboración del Plan de Acción Integral en la metodología comunitaria. Las dos últimas fases de los ciclos de políticas públicas y de los procesos participativos, la implementación de los planes y la evaluación,

coinciden de forma exacta. Como se observa, los paralelismos entre una táctica surgida del activismo y las fases de las políticas públicas refuerzan las oportunidades de acceso que para los movimientos urbanos supone la emergencia de la gobernanza y la apuesta de las instituciones por la participación, con la propuesta por parte del MU de que esta sea dotada de contenido con la metodología comunitaria.

Por si esto fuera poco, esta táctica basada en la metodología del desarrollo comunitario no solo amplifica las oportunidades y ordena los repertorios de acción orientándolos hacia una estrategia unificada, a la par que es coherente con el perfil reticular del movimiento urbano, sino que también encaja con su dimensión discursiva, amplificando el marco maestro de la profundización democrática. Así, los planes de desarrollo comunitario aplican una metodología que parte de un diagnóstico local compartido y se orienta a la ejecución de políticas públicas en clave participativa. En consecuencia, refuerza la doble dimensión defensiva (crea comunidad) y ofensiva (permite demandar influencia) de los movimientos urbanos (Cohen y Arato, 1992). La primera se concreta en el aprovechamiento de la fase de definición y diagnóstico para fortalecer las identidades urbanas y en paralelo vertebrar la sociedad civil. La segunda se concreta en un aumento potencial de la capacidad de influencia de los MU en la fase de elaboración de alternativas y de implementación, tanto en contextos de apertura de la EOP (incidencia directa al participar con la Administración y consecuente “certificación” del movimiento —en términos de McAdam *et al.*, 2005—), como en los de cierre (exigencia de incidencia y “descertificación” de la Administración) (*ibíd.*).

La opción estratégica de los movimientos urbanos

A lo largo de este trabajo, una de nuestras preocupaciones ha sido tratar de unificar los aportes de las aproximaciones culturales y procesuales en el análisis de los movimientos urbanos. En esta línea, las aportaciones de McAdam *et al.* (1999) o McAdam *et al.* (2005) están permitiendo nuevos acercamientos al movimiento urbano, como ha demostrado Ahedo (2010) para el caso de Rekalde en Bilbao. Además de esta opción, a la hora de abordar este reto nos hemos apoyado en las aportaciones de Cohen y Arato (1992). Ambos autores, con su enfoque dual a los movimientos sociales, integran en la lógica defensiva los aportes de la escuela europea y en la lógica ofensiva los de la americana. Como hemos visto, ambas dimensiones están presentes en los movimientos urbanos, y la metodología comunitaria permite dotarlas de contenido, a la par que las conecta con las oportunidades abiertas por la gobernanza, el marco maestro de la democracia participativa y la configuración organizativa reticular. Sobre esta base, y avanzando aún más, Cohen y Arato (1992) aportan un concepto clave, el de “radicalismo autolimitado”, que nos permite abordar con más eficacia una cuestión que habíamos dejado de lado en el análisis de los movimientos urbanos: la de su estrategia.

Como decíamos, la metodología comunitaria, entendida como táctica de los movimientos urbanos, ordena y dota de contenido, por abajo, a los repertorios de acción. Pero la

metodología comunitaria también es congruente con una estrategia que articula un horizonte “por arriba”. Para entender la estrategia de los movimientos urbanos nos estamos apoyando en las aportaciones de Zubiaga (2008). Así, siguiendo su esquema, podemos identificar tres paradigmas de acción de los movimientos sociales: el del poder, el de la influencia y el de la identidad. Obviamente, toda acción colectiva tiene algo de los tres y su mayor o menor peso depende de factores externos, pero sobre todo, de la apuesta de los agentes implicados.

A partir de los casos analizados, consideramos que los actuales movimientos urbanos se orientan en la actualidad por una estrategia en la que (a diferencia de los MU de la transición, que como hemos visto estaban más vinculados al paradigma del poder) predomina la estrategia de la influencia y la identidad, aunque en un equilibrio inestable en la práctica. La base del paradigma de la influencia se sintetiza en “nosotros influimos para que ellos cambien” (Zubiaga, 2008). Es decir, el movimiento actúa para influir sobre las políticas públicas que más les afectan (urbanismo, política social, de empleo, medioambiental...), y lo hace en una lógica de acumulación de fuerzas que permite presionar para obtener mejores políticas para la comunidad. Esta estrategia encaja a la perfección con la apuesta ofensiva de los movimientos sociales (Cohen y Arato, 1992), y se sostiene a partir de la lógica del radicalismo autolimitado.

Efectivamente, hasta la irrupción de Podemos, los nuevos movimientos sociales no pretendían tanto alcanzar el poder, cuanto influir en él sin perder su inserción en una sociedad civil que se sustenta sobre las lógicas deliberativas alejadas, en consecuencia, de los mecanismos de dirección del poder o el dinero, propios de los sistemas políticos y económicos. Este radicalismo autolimitado ha sido evidente en los movimientos urbanos españoles recientes, enmarcados en ciudades caracterizadas por un contexto democrático de alta capacidad (McAdam *et al.*, 2005), donde el paradigma del poder es inviable por la alta capacidad de control de la Administración sobre el territorio, los símbolos y las personas. Sin embargo, la pérdida de capacidad de las Administraciones públicas, unido a la visibilización de una alternativa contrahegemónica que ancla sus raíces en los movimientos sociales (cristalizada en Podemos), nos obliga a estar atentos a procesos de formalización (Ubasart, 2012) de plataformas urbanas con vocación de poder, como explícita claramente el caso de Guanem Barcelona.

De otra parte, a juicio de Cohen y Arato (1992), el desmantelamiento de los asideros colectivos de la modernidad dura se explica como consecuencia de la creciente colonización del mundo de la vida por parte de los sistemas políticos y económicos; cuestión obvia en las ciudades, como demuestran Delgado (2011), Telleria (2012) o Cortina (2013). Desde esta perspectiva, junto con el paradigma de la influencia —en el que converge el radicalismo autolimitado con la orientación ofensiva de los movimientos sociales— el paradigma de la identidad caracterizado por “nosotros somos” (Zubiaga, 2008: 163) satisface la estrategia defensiva con la que los movimientos reaccionan a esa colonización. Este paradigma de la identidad viene a decirnos que haciendo cosas juntos se construye identidad colectiva; que la acción compartida sirve para generar un sentido de comunidad que

se ha perdido en la mayoría de los espacios sociales locales. Por ello es habitual, en los movimientos con voluntad transformadora, también los urbanos, realizar esfuerzos encaminados a recuperar la dimensión comunitaria en clave democrática, es decir, reconociéndose como sujeto colectivo para la transformación de la sociedad buscando la mejora de las condiciones de vida de las personas que forman esa comunidad (Telleria, 2008).

De esta manera, es pertinente cuestionar, a la luz de la evolución de los movimientos urbanos, la visión pesimista de Castells, quien limitaba la capacidad de impacto de los mismos y los vinculaba con las identidades de resistencia, es decir, con una forma de reacción ante la incertidumbre que genera la complejidad de los procesos sociales relacionados con la globalización en forma de proyectos excluyentes que levantan trincheras. Por su parte, para Castells (2003) la identidad proyecto es capaz de construir alternativas locales a esa incertidumbre sobre la base de lógicas reticulares que conectan unas luchas con otras. Desde nuestro punto de vista, si bien es cierto que algunos actores del movimiento urbano pueden asumir tendencias vinculadas a las identidades de legitimación, y que en lo urbano también existen expresiones identificables como de resistencia, el actual MU, que se asientan en nuevas formas organizativas horizontales, transversales y abiertas, encajan como un guante en las identidades proyecto.

Los estudios de caso analizados demuestran que es posible generar procesos de acción colectiva que refuerzan el tejido social/comunitario de los barrios en los que actúan, a la vez que influyen y presionan sobre las políticas públicas vinculadas al territorio. Los Planes Comunitarios de Trinitat Nova, el Casco Viejo de Pamplona y la Mesa de Rehabilitación del barrio bilbaíno son procesos que optan por una estrategia común, aunque adaptada a los contextos externos, las estructuras propias, los marcos y repertorios.

A modo de conclusión

Como hemos apuntado, parecería que los movimientos urbanos están adaptándose a los cambios en las ciudades, los modos de gobierno y la acción colectiva, aprovechando las oportunidades que se abren con la gobernanza, apoyados en el marco maestro de la democracia participativa y en formas organizativas horizontales y reticulares, para ordenar y dotar de contenido sus repertorios a través de una táctica, la del desarrollo comunitario, que se ajusta a una estrategia defensiva orientada al refortalecimiento de la sociedad civil, así como a una estrategia de influencia que pretende aumentar su incidencia en la gestión democrática de las ciudades. El hecho de que la metodología comunitaria se ajuste a las fases de las políticas pública, en paralelo, facilita una confluencia entre los responsables institucionales y el movimiento urbano, capaz de generar nuevas prácticas de democratización de la ciudad que se difunden en otros entornos locales, ayudando a otros movimientos urbanos a exigir la apertura de redes de gobernanza en unos casos, o a implementar ellos mismos esta táctica allá donde las oportunidades están cerradas.

Finalmente, como nueva línea de investigación, cabría interrogarse por la relación, en términos de eficacia, entre la EOP y las estrategias de los MU. Así, en los análisis de caso hemos comprobado cómo en aquellos en los que el cierre es total (Pamplona) o parcial (Bilbao), los actores mantienen una lógica ofensiva que articula el paradigma de la influencia. Pero para maximizar sus resultados deben centrarse sobre todo en la lógica defensiva, con la esperanza de que una estrategia previa de vertebración de la comunidad les permita acumular fuerzas para lograr mayores niveles de acceso al sistema político. Por el contrario, en Trinitat Nova, el movimiento urbano deja de lado la dinámica defensiva como consecuencia de las facilidades que aporta una EOP tan abierta, centrándose sobre todo en el paradigma de la influencia. Ello explica que, cuando la EOP se cerró a mediados de la pasada década, el movimiento urbano perdió rápidamente su centralidad y dinamismo. Por su parte, la importancia del paradigma de la identidad en el caso de Pamplona y Bilbao, unido al cierre de las oportunidades de acceso, les posibilita alimentar de forma más acabada el marco maestro de la democracia participativa. En ambos casos, el MU es capaz de poner en marcha planes comunitarios por su cuenta, que quizá no obtengan resultados prácticos tan espectaculares como los alcanzados en Barcelona, pero que les permiten una mayor autonomía que garantiza la continuidad de su centralidad en ambos barrios en la actualidad, reconstruyendo nuevos significados y redes sobre y en la ciudad.

Referencias

- Ahedo, Igor. 2010. "Acción colectiva vecinal en el tardofranquismo: el caso de Rekalde", *Historia y Política*, 23: 275-296.
- Alba, Carlos. 1997. "Gobierno local y ciencia política: una aproximación", en Carlos Alba y Francisco Javier Vanaclocha (dirs.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Boletín Oficial del Estado/Universidad Carlos III de Madrid.
- Alguacil, Julio (ed.). 2006. *Poder local y participación democrática*. Madrid: El Viejo Topo.
- Ander-Egg, Ezequiel. 1982. *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. México D.F.: El Ateneo.
- Ander-Egg, Ezequiel. 1987. *La problemática del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires: Humanitas.
- Baena, Mariano. 1997. "Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles", en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha (dirs.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Boletín Oficial del Estado/Universidad Carlos III de Madrid.
- Baena, Mariano. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Baena, Mariano. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- Ballart, Xavier y Carles Ramió. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Bergantiños, Noemí. 2012. *Identidad discursiva: identidad nacional en el País Vasco en los ámbitos discursivos político e individual*. Pedro Ibarra Güell (dir.). Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
- Blanco, Ismael. 2009. "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona", *Revista Española de Ciencia Política*, 20: 125-146.
- Bonet, Jordi. 2012. "El territorio como espacio de radicalización democrática", *Athenea Digital*, 12 (1): 15-28.
- Brockett, Charles. 1991. "The Structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America", *Comparative Politics*, 3 (3): 253-274.
- Brugué, Quim y Richard Gomá (coords.). 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Caïs, Jordi. 1997. *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos nº 21.
- Calle, Ángel. 2005. *Nuevos movimientos globales. Hacia la radicalidad democrática*. Madrid: Editorial Popular.
- Canales, José Manuel. 2002. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Castells, Manuel. 1976. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Castells, Manuel. 1986. *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel. 2003. *La era de la información*, vol. 1: *La sociedad en red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel. 2008. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel. 2012. *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza.
- Cohen, Jean y Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Coller, Xavier. 2005. *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos nº 30.
- Cortina, Mercé. 2013. *Estrategias escalares, discurso, identidad en la ciudad emprendedora, el caso de Zorroza*. Tesis doctoral. Pedro Ibarra Güell (dir.), Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
- Delgado, Manuel. 2007. *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Catarata.
- Delgado, Manuel. 2011. *El espacio público como ideología*. Madrid: Catarata.
- Diani, Mario. 1998. "Las redes de los movimientos: una perspectiva de análisis", en Pedro Ibarra y Benjamin Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Diani, Mario y Dough McAdam (eds.). 2003. *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Erdozaia, Ana Isabel. 1992. "Los valores básicos de una sociedad y el desarrollo comunitario", *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 7: 99-128.

- Errejón, Íñigo. 2011. "El 15m como discurso contrahegemónico", *Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias sociales*, 2: 120-145.
- Fainstein, Susan y Clifford Hirst. 1995. "Urban Social Movements", en David Judge, Gerry Stoker y Hal Wolman (eds.), *Theories of urban politics*. London: Sage.
- Font, Joan y Ricard Gomá. 2001. "Mecanismos y modelos de participación ciudadana a escala local. Una perspectiva internacional", en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gamson, William A, y David S. Meyer. 1999. "Marcos interpretativos de oportunidad política", en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- Held, David. 2006. "Reframing global governance: Apocalypse son or reform!", *New Political Economy*, 11 (2): 157-176.
- Ibáñez, Jesús. 1994. *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI.
- Ibarra, Pedro y Asier Blas. 2006. "La participación: estado de la cuestión", *Cuadernos de Trabajo*, 39. Bilbao: Heogo.
- Ibarra, Pedro y Francisco Letamendia. 1999. "Los movimientos sociales", en Miguel Caminal (ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Ibarra, Pedro, Ricard Gomá y Salvador Martí. 2002. *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Jessop, Bob. 1997. "Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance", *Review of International Political Economy*, 4: 561-581.
- Jones, Owen. 2012. *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Madrid: Capitán Swing.
- Kriesi, Hans Peter. 1991. "El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa occidental", en Jorge Benedicto y Fernando Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*. Madrid: Alianza.
- Kriesi, Hans Peter. 1999. "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político", en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- Kriesi, Hans Peter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak y Marco G. Giuni. 1992. "News social movements and political opportunities in Western Europe", *European Journal of Political Research*, 22: 219-244.
- Lowndes, Vivien. 2005. "Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and they same) in local governance", *Policy Studies*, 96: 291-309.
- Lowndes, Vivien y Hellen Sullivan. 2008. "How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance", *Public Administration*, 86: 53-74.
- Malo, Marta (ed.). 2004. *Nociones comunes. Experiencias y ensayos entre investigación y militancia*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Marchioni, Marco. 1987. *Planificación social y organización de la comunidad*. Madrid: Editorial Popular.

- Marchioni, Marco. 2001. *Comunidad y cambio social: teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid: Edición Popular.
- Martí, Marc y Jordi Bonet. 2008. “Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad”, *Actas del X coloquio de Geocrítica*. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm> [Consulta: 12 de febrero de 2016].
- Martínez, Miguel. 2011. “Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial”, *REIS*, 133: 21-42.
- McAdam, Dough. 1999. “Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación”, en Dough McAdam, John D. McArthur y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- McAdam, Dough, John D. McArthur y Mayer N. Zald (eds.). 1999. *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- McAdam, Dough, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2005. *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- Melucci, Antonio. 1999. *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. México D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Navarro, Clemente. 2008. “Estudio sobre participación local (CIS 2661)”, *Boletín CIS*, 3 Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8_cis/boletin4/PDF/participación_local.pdf [Consulta: 15 de octubre de 2015].
- Navarro, Clemente, María Cuesta y Joan Font. 2009. *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. Madrid: CIS.
- Navarro, Clemente. 1998. “Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo”, *Revista de fomento social*, 209: 31-47.
- Parés, Marc (coord.). 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pastor, Jaime. 2012. “El 15M toma los barrios”, *Público*, 7-5-2012 Disponible en: <http://www.publico.es/espana/432185/el-15-m-toma-los-barrios> [Consulta: 12 de febrero de 2016].
- Pickvance, Chris. 2003. “From urban social movements to urban movements: a review and introduction to a symposium on urban movements”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27: 102-177.
- Riechmann, Jorge y Francisco Fernández Buey. 1994. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós.
- Rivas, Antonio. 1998. “El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales”, en Pedro Ibarra y Benjamin Tejerina (eds.), *Movimientos sociales, transformaciones sociales y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Romero, Joaquín y Joan Farinós. 2011. “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56: 295-319.
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

- Rucht, Dieter. 1999. "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional entre movimientos", en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- Sevilla, Carlos, Joseba Fernández y Miguel Urban. 2012. *¡Ocupemos el mundo! Occupy the world!* Barcelona: Icaria.
- Snow, David, Burke Rochford, Steven Worden y Robert D. Benford. 1986. "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation", *American Sociological Review*, 51: 464-481.
- Snow, David y Robert D. Benford. 1992. "Master Frames and Cycles of Protest", en Aldon Morris y Carol McClurg (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. Londres: Yale University Press.
- Stoker, Gerry. 1998. "Theory and Urban Politics", *International Political Science Review*, 19 (2): 119-129.
- Subirats, Joan. 1997. "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en Carlos Alba y Francisco Javier Vanaclocha (dirs.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 405-414.
- Subirats, Joan y Mariona Tomás. 2007. "Os gobiernos locais en contornos glocais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona", en Argimiro R. Salgado y Enrique Varela (dirs.), *A gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela: Junta de Galicia.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tarrow, Sidney. 1999. "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales", en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- Telleria, Imanol. 2008. "Los planes comunitarios de Altza (Donostia) y el Casco Viejo de Pamplona: un breve análisis comparado", en Asier Blas y Zesar Martínez (coord.), *Poder político y participación*. Vitoria: Servicio Editorial del Gobierno Vasco.
- Telleria, Imanol. 2012. *Los movimientos urbanos como impulsores de la gestión democrática de la ciudad. Análisis comparativo de las experiencias de gobernanza urbana en Barcelona, Bilbao y Pamplona*. Leioa: Servicio Editorial Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Telleria, Imanol e Igor Ahedo. 2015. "Gobernanza Urbana y Participación Comunitaria. Los Casos de Barcelona, Bilbao y Pamplona" *Oñati Socio-Legal Series*, 5 (4).
- Ubasart, Gemma. 2012. "Municipalismo alternativo y popular", *Revista de Estudios Políticos*, 57: 135-162.
- Vallés, Josep M^a. 2010. *Ciencia Política. Una introducción*. Madrid: Ariel.

- Villasante, Tomás R. 1976. *Los vecinos en la calle: por una alternativa democrática a la ciudad de los monopolios*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Villasante, Tomás R. y Joel Martí. 2000. *La Investigación social participativa. Construyendo ciudadanía I*. Madrid: El Viejo Topo.
- Yin, Robert K. 1987. *Case study research. Design and Methods*. California: SAGE Publications.
- Zald, Mayer N. 1999. “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”, en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- Zizek, Slavoj. 2009. *Sobre la violencia. 6 reflexiones marginales*. Barcelona: Paidós.
- Zubiaga, Mario. 2008. *Boteretik eraginera, mekanismoak eta prozesuak Leitzarango eta Urbina/Maltzagako liskarretan*. Pedro Ibarra Güell (dir.), Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.

Presentado para evaluación: 24 de octubre de 2014.

Aceptado para publicación: 13 de octubre de 2015.

IMANOL TELLERIA, UPV-EHU

imanol.telleria@ehu.eus.

Es doctor en Ciencias Políticas, profesor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU), desarrollando su actividad investigadora vinculado al Grupo de Investigación Parte Hartuz y al Máster sobre Participación Social y Desarrollo Comunitario.

IGOR AHEDO, UPV-EHU

igor.ahedo@ehu.eus

Es Licenciado en Sociología política y Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU). Actualmente es director del Departamento y ha sido responsable del Máster sobre Participación Social y Desarrollo Comunitario.

Evolución de la presencia y éxito de las candidatas en elecciones en Chile, 1989-2009

Evolution of the presence and success of female candidates in Chile, 1989-2009

Caterina Bo

Universidad Diego Portales
caterina.bo.guzman@gmail.com

Patricio Navia

New York University/Universidad Diego Portales
patricio.navia@nyu.edu

Resumen

Este artículo presenta las explicaciones que pueden dar cuenta de la presencia de mujeres en cargos de representación popular. Sobre esta base, analizamos lo que ha ocurrido en Chile entre el retorno de la democracia en 1989 y 2009. Usamos los datos de 17 elecciones, con 37.487 candidatos. De ellos, el 19,4% fueron mujeres. De los 12.161 candidatos electos al Congreso o a gobiernos municipales, solo el 16,3% fueron mujeres. El número de mujeres que se presenta a cargos de elección y su tasa de éxito ha aumentado, especialmente en elecciones locales. También mostramos que en elecciones con menor proporcionalidad —como alcaldes, diputados y senadores— hay menos mujeres candidatas y electas. Aunque los partidos de izquierda presentan más candidatas, los partidos de derecha logran un mayor número de mujeres electas. Finalmente, mostramos que la elección de la primera mujer presidenta, Michelle Bachelet, no tuvo un efecto sobre las tasas de participación de mujeres como candidatas, ni sobre su éxito electoral en las municipales de 2008 y legislativas de 2009. Las variables institucionales dan cuenta del porqué compiten más mujeres en elecciones más proporcionales y porqué tienen más éxito en contiendas de mayor representación proporcional y de carácter local.

Palabras clave: elecciones, representación, mujeres, Chile.

Abstract

This article introduces the explanations that are likely to account for the presence of women in elected offices. Based on them, we analyze the evolution of women in elected office in Chile between the return of democracy in 1989 and 2009. We use data from 17 elections and 37.487 candidates. 19,4

percent of them, were women. And only 16,3 percent of the 12.161 candidates elected to either the legislature or local governments were women. The number of female candidates and their success rate have increased, especially in local elections. Moreover, we show that in elections with lower levels of proportionality —as mayors, deputies and senators— there are fewer female candidates and winners. Left-wing parties present more female candidates, whereas right-wing parties manage to get a higher rate of their female candidates elected. Finally, we show that the election of Michelle Bachelet as Chile's first woman president did not have an impact on the number of female candidates or on their electoral success in the municipal elections of 2008 or the legislative elections of 2009. Institutional variables account for the higher number of female candidates in more proportional elections as well as their higher success rate both in local elections and elections with higher proportional representation.

Keywords: elections, representation, women, Chile.

INTRODUCCIÓN

Quince años después del retorno de la democracia en 1990, Chile escogió por primera vez a una mujer presidenta en 2005. La candidata de la centro-izquierdista Concertación, Michelle Bachelet (2006-2010), se convirtió en la primera mujer en Sudamérica en llegar democráticamente a la presidencia sin haber estado casada con un político conocido. Por cierto, también se convirtió en 2013 en la primera persona en ser electa para un segundo periodo presidencial en Chile desde el retorno de la democracia. Siendo el país con la economía más desarrollada en la región —en términos de renta per cápita, Chile constituye también una democracia consolidada que, no obstante, destaca por la baja participación de mujeres en puestos de elección popular. ¿Cuáles son las causas que influyen en la evolución de las mujeres como candidatas y como electas a puestos de representación popular?

Desde el retorno de la democracia en 1990 hasta 2009 —cuando Bachelet terminó su primer periodo en el poder— hubo 5 elecciones presidenciales, 6 legislativas y 6 municipales en Chile. En esas 17 elecciones, tenemos un total de 37.487 candidatos. De ellos, el 19,4% fueron mujeres. De los 12.161 candidatos electos al Congreso o a gobiernos municipales, solo el 16,3% fueron mujeres. ¿Cómo ha evolucionado el número de candidatas y su participación en el total de candidatos a puestos de elección popular entre 1989 y 2009? ¿Qué grado de éxito han tenido las candidatas? ¿Existe mayor predisposición del electorado a escoger mujeres a determinados puestos de representación popular? ¿Hay diferencias entre partidos tanto en el número de mujeres que se presentan como en el número de las que resultan ganadoras?

Aquí estudiamos la presencia y evolución de mujeres como candidatas entre 1989 y 2009. Primero discutimos las causas institucionales, culturales, históricas y políticas que dan cuenta de la presencia de mujeres en cargos de representación popular. Luego, describimos lo que ha ocurrido desde el retorno a la democracia en Chile y usamos esa evidencia para comprobar las hipótesis. El número de mujeres que se presenta a cargos de elección y su tasa de éxito ha aumentado, especialmente en elecciones locales. Al evaluar el efecto de la proporcionalidad —el número de representantes que se escogen en cada distrito— verificamos

que en elecciones con menor proporcionalidad —como alcaldes, diputados y senadores— hay menos mujeres candidatas y electas que en elecciones más proporcionales —como los concejales municipales—. Aunque los partidos de izquierda tradicionalmente han promovido la participación de la mujer y presentan más candidatas, los partidos de derecha logran un mayor número de mujeres electas tanto en elecciones locales como nacionales. Finalmente, evaluamos el efecto que pudo tener la elección de la primera mujer presidenta, Michelle Bachelet, sobre las tasas de participación de mujeres como candidatas y sobre su éxito electoral en las elecciones municipales de 2008 y legislativas de 2009. En sentido contrario a lo que esperábamos, la elección de Bachelet no tuvo un efecto positivo sobre la presencia ni la tasa de éxito de candidatas. Si bien hubo más mujeres ganadoras después de Bachelet, simplemente se mantuvo la leve tendencia al alza que ya se venía dando desde comienzos de los años noventa del pasado siglo. Concluimos sugiriendo que las variables institucionales tienen más poder explicativo para dar cuenta de por qué hay más mujeres en cierto tipo de elecciones y por qué tienen más éxito en contiendas con mayor proporcionalidad y de carácter local.

EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN Y PRESENCIA DE MUJERES EN PUESTOS DE REPRESENTACIÓN

A menudo, el número de candidatas y mujeres electas se considera como un indicador de la calidad de la representación democrática y de la diversidad en la sociedad. Pitkin (1985) analiza la representación desde cuatro dimensiones: la representación formal, que incluye la representación por autorización y por responsabilidad; la representación simbólica, que se relaciona con una identificación emocional, no meramente formal, entre representante y representado; la representación sustantiva, que enfatiza intereses concretos de los representados y cómo los representantes pueden canalizarlos; y la representación descriptiva, que identifica características o cualidades de un representado en un representante.

La presencia de mujeres en puestos de elección popular tiene relevancia para las cuatro dimensiones de representación. Al ser electas, las mujeres adquieren representación formal. Las mujeres electas ejercen una representación simbólica de todas las mujeres. La representación sustantiva se observa cuando las mujeres electas defiendan intereses de mujeres. En la medida en que las mujeres son un grupo tradicionalmente subrepresentado, la presencia de mujeres en puestos de elección popular satisface la condición descriptiva de la representación. Aquí nos limitamos a analizar principalmente esta última dimensión (la descriptiva); aunque en el análisis del efecto de la elección de Bachelet sobre la presencia y éxito de mujeres, también abordamos la cuestión simbólica.

Cuando las mujeres comienzan a participar en la toma de decisiones políticas, aumenta la probabilidad de que apoyen políticas que promuevan la igualdad de género (representación sustantiva). El acceso de mujeres a puestos de representación contribuye a la introducción de elementos nuevos en la agenda pública y las políticas reflejan mejor cuestiones

que afectan a las mujeres (Jones, 2000). Cuando las mujeres participan en las comisiones parlamentarias, a pesar de la desigualdad de condiciones y recursos que provee el Estado, se construye un Estado de derecho más justo. Al defender un aumento en la representación femenina, Zaremborg pide ir más allá de la representación descriptiva (elegir mujeres) para abordar también la representación sustantiva, que se materializa cuando las demandas de las mujeres forman parte de la agenda pública (2009: 2).

En América Latina, los movimientos feministas han edificado propuestas para aumentar la representación de las mujeres y potenciar sus demandas (Donoso y Valdés, 2007: 49). A pesar de que hay más inclusión de mujeres en participación social y política, “una serie de debilidades institucionales ha impedido que dicha representación sea efectiva” (Ríos, 2008: 11). Ríos y Villar (2006) advierten que los efectos culturales y socioeconómicos en la representación de mujeres son indirectos y a largo plazo, mientras que los factores políticos otorgan un efecto directo en las oportunidades y barreras para el acceso de las mujeres a la política. Por lo tanto, los cambios institucionales ayudarán a evitar que la democracia funcione a un nivel subóptimo (Jones *et al.*, 2012: 332).

Para entender las causas de la evolución de la representación de mujeres en Chile, analizamos primero las explicaciones que usualmente se dan para entender la presencia de mujeres en puestos de elección popular y de la evolución de dicha presencia.

FACTORES QUE AFECTAN LA PRESENCIA DE MUJERES EN PUESTOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

Si bien hay distintas formas de agrupar los factores que influyen en la representación de mujeres (Norris y Lovendusky, 1995; Krook y O’Brien, 2012), aquí utilizamos una que combina los factores de oferta y demanda. Siguiendo a Krook y O’Brien (2012) ordenamos los factores que influyen en la presencia de mujeres en puestos de liderazgos políticos en: instituciones políticas, indicadores sociales de igualdad de género y tendencias generales sobre el reclutamiento político de las mujeres. Discutimos cada una de ellas y deducimos hipótesis para comprobarlas en el caso de Chile.

Factores institucionales: el sistema electoral

Los sistemas de representación proporcional facilitan la presencia de candidatas y de mujeres electas (Paxton y Kunovich 2003; Ríos, 2008). Si la magnitud del distrito es pequeña, las mujeres tendrán mayor dificultad para acceder a cargos legislativos (Siaroff, 2000).

Los sistemas electorales pueden tener listas abiertas o cerradas. Las listas cerradas son más favorables a la nominación de candidatas o son más efectivas cuando hay cuotas de género, debido a que los partidos controlan el orden de los nominados de la lista (Ríos,

2008). Sin embargo, el efecto del tipo de lista depende de quién sea más favorable a la igualdad de género: los dirigentes partidistas o el electorado. Si el electorado es más proclive a apoyar candidatas, las listas abiertas facilitarían la elección de mujeres. Pero si los partidos adoptan políticas a favor de la promoción de mujeres, las listas cerradas tendrán más efecto en aumentar la presencia de mujeres. Cuando hay listas abiertas, la posición de los votantes pesa, en términos relativos, más que la de los partidos. Por tanto, si bien sabemos que en general la posición de los electores es clave para explicar la suerte de las candidatas (Paxton y Kunovich, 2003), cabe esperar que en sistemas con listas abiertas tenga todavía mayor peso.

Los umbrales electorales —que pueden ser resultado de la magnitud del distrito o ser fijados en la ley electoral— también inciden en el éxito de las candidatas. Cuando hay umbrales bajos, los partidos minoritarios solo pueden aspirar a una cantidad limitada de escaños y, ante el riesgo de perder, pueden tender a nominar hombres (Ríos, 2008). El efecto de los incentivos institucionales interactúa con el grado de compromiso con nominar mujeres que tengan los dirigentes partidistas.

Independientemente de las leyes electorales, la ideología de los partidos también importa. Con las mismas leyes electorales, partidos de distinta ideología tendrán distintas tasas de nominación de mujeres. Los partidos oficialistas, generalmente, favorecen y mantienen el *statu quo*. La influencia de las voces críticas con el *statu quo* depende de su acceso a cargos políticos estratégicos (Norris, 1997: 298). Una de esas reformas son las cuotas de género (Jones, 2000: 35; Baldez, 2004; Ríos, 2008: 12). Pero, las cuotas de género interactúan con la predisposición de los votantes, por lo cual no siempre producen los mismos efectos (Ruedin, 2012).

En Chile se utilizan distintos sistemas electorales dependiendo del tipo de elección. En elecciones municipales, se utiliza un sistema de mayoría simple para la elección de alcaldes y un sistema de representación proporcional para la elección de concejales. Dependiendo del número de electores de cada una de las 345 comunas del país, los concejos comunales tienen 6, 8 o 10 miembros. En las elecciones legislativas se utiliza un sistema proporcional de magnitud menor. Consiste, más concretamente, en un sistema binominal con una magnitud de distrito de dos escaños—60 distritos para la Cámara de Diputados y 19 circunscripciones electorales para el Senado. El sistema binominal genera ciertos efectos mayoritarios, al asignar escaños solo a los dos partidos o coaliciones electorales más votados. Así, el sistema binominal no ofrece incentivos para aumentar la representación de los grupos tradicionalmente subrepresentados. Teóricamente, por tanto, la baja magnitud de distrito obstruye la posibilidad de nominar más mujeres o de introducir cuotas de género, ya que obligaría a una cuota mínima del 50%.

Si la magnitud del distrito en las elecciones legislativas dificulta la presencia de candidatas, el mayor tamaño de los distritos en elecciones locales —donde se eligen entre 6 y 10 concejales— debiera facilitarla. El hecho de que todas las elecciones sean con lista abierta hace imposible evaluar el efecto del tipo de lista sobre la presencia y éxito de mujeres candidatas en Chile.

Así, los distintos tipos de elecciones en Chile ofrecen un rango amplio de magnitud de los distritos: mientras que las elecciones directas de alcaldes (realizadas a partir de 2004) constituyen distritos unipersonales, en las elecciones legislativas se aplica el sistema binominal y las elecciones de concejales (realizadas desde 1992) se realizan en distritos de 6, 8 o 10 escaños.

De esta discusión deducimos la siguiente hipótesis (H1): *la presencia y éxito de mujeres es superior en elecciones de mayor proporcionalidad* —con mayor magnitud de distrito—. Así, esperamos que haya más candidatas —y que estas tengan una tasa de éxito superior— en las elecciones de concejales que en elecciones legislativas, por el mayor tamaño de distrito de las primeras. A su vez, esperamos que haya más candidatas en elecciones legislativas que en elecciones de alcaldes —donde se escoge solo una persona en cada distrito electoral—. En todas estas elecciones, los votantes escogen a candidatos específicos en las listas de los partidos, por lo que no importa el orden en que aparezcan los candidatos. A diferencia de sistemas con lista cerrada —donde el orden en la lista determina la posibilidad de ser electo—, en sistemas de lista abierta basta con formar parte de la lista para luego depender exclusivamente de la voluntad de los electores que escogen individualmente a un candidato por el que votar.

Nivel de representación: nacional versus local

La participación de las mujeres a nivel local ha sido entendida en América Latina como un primer paso para avanzar en la participación a nivel nacional (Hinojosa, 2009). Incluso se ha argumentado, desde los sectores más conservadores, que la participación local de las mujeres es una extensión de su rol en el hogar (Chaney, 1979: 20). Caul (1999) explica que las mujeres sienten mayor hospitalidad en cargos locales, debido a su mayor predisposición a trabajar con la comunidad y más cercanía a la gente, velando por sus intereses inmediatos y presenciando más de cerca las demandas de primera necesidad. Entendiéndolo de esta manera, también podemos esperar que los votantes escojan más mujeres a nivel local, porque se percibe en mayor manera su rol de conciliadoras y cercanas a la comunidad.

Adicionalmente, la discusión sobre los efectos institucionales sugiere que en elecciones con sistemas más proporcionales, habrá más mujeres candidatas. Ya que en las elecciones locales en Chile, la magnitud de distrito —el número de escaños que se eligen en cada unidad electoral— es de 1 para los alcaldes y de 6, 8 o 10 en el caso de los concejales, mientras que en elecciones legislativas la magnitud de distrito siempre es de 2, tanto para elecciones de senadores como de diputados, podemos evaluar si a mayor magnitud de distrito en elecciones de concejales a nivel local hay más presencia de mujeres candidatas y más mujeres alcanzan la victoria.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis (H2): *hay más mujeres candidatas y ganadoras en elecciones locales que en contiendas legislativas nacionales.*

El “efecto modelo”

Hay cuestiones más allá de los arreglos institucionales que también influyen en las probabilidades de que las mujeres accedan a puestos de candidatas y logren ganar. Las élites políticas, y muchos votantes, pueden percibir que las mujeres están menos cualificadas que los hombres para ocupar cargos públicos, por lo que, aun desapareciendo las trabas institucionales, persisten otras barreras (Darcy *et al.*, 1994; Zarenberg, 2009: 11).

Las dinámicas entre partidos políticos también influyen (Caul, 1999). Cuando los partidos grandes nominan más mujeres, otros pueden sentirse presionados a hacer lo mismo (Siaroff, 2000). Lo mismo ocurre cuando hay partidos políticos que utilizan sistemas de cuotas de género (Htun, 2002) o cuando las élites del partido ejercen acción afirmativa a favor de las mujeres entregándoles más recursos para su campaña electoral (King, 2002). Matland y Studlar (1996) lo denominan “efecto de contagio”.

La literatura (Campbell y Wolbrecht, 2006; Wolbrecht y Campbell, 2007) ha identificado lo que se conoce como efecto de “*role model*” (modelo a imitar), que podría estar facilitando la desaparición de las barreras culturales que han impedido tradicionalmente la implicación de las mujeres en la esfera pública y política. Ha quedado establecido que la visibilidad de mujeres en puestos de elección popular tiene efectos positivos sobre la aceptación de mujeres en cargos de importancia en la sociedad y en la disposición de otras mujeres, especialmente niñas, a involucrarse políticamente. Este efecto de modelo a imitar debería potenciarse cuando hay mujeres en cargos de mayor visibilidad, como la presidencia de la república.

De ahí que intentemos evaluar el efecto que pudo haber tenido la exitosa candidatura presidencial de Michelle Bachelet en 2005 sobre la posibilidad y éxito de candidatas en elecciones posteriores. La candidata de la coalición centro-izquierdista gobernante (la Concertación), se convirtió en la primera mujer en llegar a la presidencia en Chile. Si bien en primera vuelta Bachelet obtuvo más apoyo entre mujeres (47,0%) que entre hombres (44,7%), no alcanzó la mayoría absoluta. En segunda vuelta, Bachelet alcanzó el 53,5% de los votos, con un apoyo levemente superior entre los hombres (53,7%) que entre las mujeres (53,3%).

En elecciones presidenciales previas, los candidatos presidenciales de izquierda siempre habían recibido más votos entre hombres. La elección de Bachelet bien pudiera haber inducido un mayor apoyo posterior de las chilenas a los candidatos de izquierda, especialmente si eran mujeres. Es cierto que hay evaluaciones críticas sobre el efecto del gobierno de Bachelet en avanzar temas de mujeres y prioridades del movimiento feminista (Haas, 2005; Valdés, 2010). De hecho, el legado de las reformas graduales y moderadas de los gobiernos anteriores de la centro-izquierdista Concertación en temas de mujeres (Htun, 2003; Stevenson, 2012) no pareció profundizarse por la llegada de Bachelet al poder (Valdés, 2010). Por lo tanto, el triunfo de Bachelet pudo deberse a sus atributos personales o a su militancia en una coalición dominante de centro-izquierda más que a una señal inequívoca de mayor disposición de los partidos, o del propio

electorado, a incluir a más mujeres. Pero la consecuencia de la llegada de Bachelet al poder pudo tener efecto de modelo a imitar sobre la presencia y posibilidad de victoria de mujeres en elecciones posteriores.

De esta discusión derivamos la siguiente hipótesis (H3): *después de la exitosa candidatura de Michelle Bachelet, hay más mujeres candidatas y ganadoras en las elecciones.*

La promoción de candidaturas de mujeres como bandera de la izquierda

Los partidos de izquierda que promueven la igualdad deberían estar más inclinados a promover también una mayor presencia de mujeres (Caul, 1999). Un estudio de género en los puestos legislativos en México concluye que “los partidos ubicados a la izquierda son más propensos a defender intereses de género, mientras que los de derecha expresan una mayor tendencia a propuestas que sesgan este contenido” (Zaremberg, 2009: 2). Hay evidencia similar en países de Europa y en Estados Unidos (Caul, 1999).

En cambio, Hinojosa (2009) muestra que en el caso de Chile, aun cuando los partidos políticos de izquierda tienen un énfasis ideológico en la igualdad de derechos civiles y políticos mayor que los partidos de derecha, el partido más conservador, Unión Demócrata Independiente (UDI), es el que logra un mayor porcentaje de mujeres electas, pese a no ser el que nombra a más mujeres. Según Hinojosa, la UDI posee estrategias exclusivas y centralizadas, aun cuando es un partido que no tiene una base ideológica que lo comprometa a aumentar la representación femenina. Este partido supera a los tres partidos de izquierda que poseen cuotas de género para el reclutamiento de candidatos. Por lo tanto, aun cuando un partido tenga la convicción de aumentar el número de mujeres en política, las malas decisiones de procedimientos institucionales pueden constituir obstáculos más decisivos para que los partidos de izquierda se vean superados en número de mujeres electas.

Finalmente, Hinojosa señala que las bases de la UDI representan una idea de familia muy unida a la religión católica, otorgando a la mujer un rol funcional en política, lo que llama la “supermadre”. Estos principios ideológicos están explicitados en los estatutos del partido, por lo que la UDI incluye a más mujeres en cargos locales, basando su premisa en el rol de la mujer como administradora del hogar y como un agente conciliador entre los actores relevantes. Caul (1999) sugiere que los partidos con mayor institucionalización son los que facilitan la entrada de mujeres a cargos de elección popular, ya que no incurrir en sesgos a favor de quienes poseen un capital político previo, como sí lo harían los partidos con menor institucionalización. Por lo tanto, es probable que en este caso en particular, la UDI tenga más mujeres producto de su institucionalización más que por motivos ideológicos.

A partir de esta discusión elaboramos nuestra cuarta hipótesis. Hay evidencia de que en Chile pudiera no darse el fenómeno observado en otros países que asocia una mayor

presencia de mujeres en el poder legislativo al activismo de partidos de izquierda. Por lo tanto planteamos esta hipótesis a partir de lo que dice la literatura en general y en contraposición a lo que otros han observado sobre la presencia de mujeres en elecciones en Chile. La cuarta hipótesis (H4) establece que *hay una tasa superior de candidatas y electas en partidos de izquierda que en partidos de derecha en todos los tipos de cargos de elección popular.*

HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

La tabla 1 resume las cuatro hipótesis deducidas de estudios previos sobre la presencia y éxito de mujeres en elecciones, que seguidamente comprobamos con evidencia del caso de Chile entre 1989 y 2009.

Los datos para el análisis los obtuvimos de la página web del Servicio Electoral de Chile (cuyo acrónimo es Servel). Creamos una base de datos con todos los nombres y votación de todos los candidatos que participaron en las 7 elecciones legislativas llevadas a cabo entre 1989 y 2009, y de todos los candidatos a elecciones municipales realizadas entre 1992 y 2008. En total, recopilamos los nombres de 37.486 candidatos. Luego, manualmente identificamos el sexo de cada candidato a partir de sus nombres de pila. En casos de nombres ambiguos, intentamos identificar a los candidatos específicos para codificar su género. En el 0,1% de los casos, como muestra la tabla 2 (ver apartado siguiente), no fuimos capaces de identificar el género de los candidatos. La base incluye a todos los candidatos, el tipo de cargo al que postularon y la votación que recibieron. También se distingue entre candidatos que ganaron las elecciones y el resto. Los datos son de libre disposición y la base que construimos también está disponible para quien quiera verificar nuestros resultados.

TABLA 1.

HIPÓTESIS SOBRE LA EVOLUCIÓN EN CANDIDATURAS DE MUJERES Y EN SU ÉXITO EN CHILE

Hipótesis	Formulación	Teoría que la sustenta
1	La presencia y éxito de mujeres es superior en elecciones de mayor proporcionalidad con mayor magnitud de distrito	Instituciones políticas
2	Hay más mujeres candidatas y ganadoras en elecciones locales que en elecciones legislativas y nacionales (independiente de la magnitud de los distritos respectivos)	Representación nacional <i>versus</i> representación local
3	Después de Bachelet, hay más mujeres candidatas y ganadoras en elecciones	Indicadores sociales de igualdad de género
4	Hay una tasa superior de candidatas y electas en partidos de izquierda que en partidos de derecha en todos los tipos de cargos de elección popular	Promoción de candidaturas de mujeres como bandera de la izquierda

Fuente: elaboración propia.

PRESENCIA DE MUJERES EN CANDIDATURAS Y PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

De los 37.486 candidatos que se presentaron a elecciones municipales y legislativas entre 1989 y 2009, identificamos el sexo de 37.453, el 19,4% de los cuales fueron mujeres. Como muestra la tabla 2, el 16,4% de los 12.165 candidatos electos concejales, alcaldes, diputados y senadores fueron mujeres. Uno de cada cinco candidatos fueron mujeres, pero solo uno de cada seis (16,4%) de los concejales, alcaldes, diputados y senadores electos fueron mujeres.

TABLA 2.
DISTRIBUCIÓN DE CANDIDATOS POR GÉNERO EN CHILE, 1989-2009

Sexo	No electo (N)	Electo (N)	Total de candidatos (N)
Hombre	19.997 (79,0%)	10.166 (83,6%)	30.163 (80,5%)
Mujer	5.298 (20,9%)	1.992 (16,4%)	7.290 (19,4%)
Sexo no identificado	26 (0,1%)	7 (0,0%)	33 (0,1%)
Total	25,321 (100%)	12.165 (100%)	37.486 (100%)

Fuente: elaboración propia, con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

Como evidencia la tabla 3, las elecciones al Senado tienen el menor porcentaje de mujeres nominadas y electas. En 1989, el 6,4% de los candidatos fueron mujeres, pero solo resultaron electas 2 entre los 38. En 1993 y 2001, solo hubo 2 candidatas y ninguna de ellas fue elegida. En 1997, 2005 y 2009, el número de candidatas aumentó considerablemente a un 15,2%, 12,1% y 15,1%, respectivamente. Aun así, el número de senadoras fue siempre menor, alcanzando tres senadoras en 2009, el número más alto durante el periodo examinado. En cuanto a los miembros del congreso, aun cuando el número de escaños disponibles es mayor, el porcentaje de mujeres nominadas es similar que en las elecciones senatoriales. Desde 1989, el porcentaje de mujeres candidatas y electas viene en aumento progresivo. Al igual que en las elecciones al Senado, 1997 fue el año con el mayor número de candidatas en el periodo, con un 19,0%. Pero el porcentaje de mujeres electas alcanzó su máximo en 2005 (14,2%) y se mantuvo en 2009.

En las municipales, el porcentaje de candidatas aumenta progresivamente, aunque siempre ha sido más alto que en diputados. El porcentaje de electas fue superior en diputados entre 1992 y 2004, pero bajó en 2008. En 2004, el porcentaje de candidatas nominadas y electas a concejales fue similar, 20,2% y 20,4%, respectivamente. En alcaldes en 2004, hubo más nominadas (16,3%) que electas (12,0%). En 2008, el porcentaje de nominadas (17,5%) también fue superior al de electas (13,05%). La diferencia inicial de mayor presencia femenina en cargos de elección municipal se redujo y ya desde 2005, la presencia de mujeres en

el Congreso y en gobiernos locales tendió a converger. En años recientes, uno de cada ocho representantes electos en el país es mujer.

A medida que la democracia chilena se ha consolidado, la participación de mujeres como candidatas y como representantes electas ha ido en aumento en algunos tipos de elecciones, pero se ha estancado en otros. Hay más mujeres candidatas y ganadoras en elecciones legislativas, pero en elecciones locales, los números han crecido con menos fuerza. La evidencia confirma en parte nuestra primera hipótesis. Hay más mujeres candidatas en elecciones de concejales que en otras elecciones. Como las elecciones de concejales tienen la mayor magnitud de distrito, podemos aseverar que hay más candidatas en elecciones con mayor proporcionalidad. De igual forma, la tasa de éxito de las candidatas es mayor cuando aumenta la magnitud de distrito, por lo que también confirmamos la segunda parte de nuestra hipótesis.

La tabla 3 también muestra evidencia para nuestra segunda hipótesis. En elecciones locales sigue habiendo más candidatas que en elecciones nacionales, pero en el porcentaje de candidatas electas la diferencia ha desaparecido. Esto tiene alguna relación con el precepto de la representación sustantiva (Pitkin, 1985), ya que a nivel local, las mujeres pueden pretender articular de mejor forma los intereses de sus representados. Es plausible que exista mayor motivación por parte de las mujeres a postular a cargos de elección popular a nivel local, para puestos en los que pueden interiorizarse con los intereses locales de la población.

TABLA 3.

PRESENCIA DE MUJERES Y MUJERES GANADORAS EN ELECCIONES EN CHILE, 1989-2009

Año de elección	Tipo de elección	Candidatas	Candidatas % (del total de candidatos)	Total candidatos	Candidatas electas	Candidatas electas % (del total de electos)	Total candidatos electos
1989	Senado	7	6,4	110	2	5,3	38
1989	Cámara de Diputados	34	8,1	419	7	5,8	120
1992	Municipal	1.048	16,1	6.512	249	12,0	2.080
1993	Senado	2	3,6	55	0	0,0	18
1993	Cámara de Diputados	46	12,0	383	9	7,5	120
1996	Municipal	958	17,5	5.469	295	13,9	2.129
1997	Senado	10	15,2	66	2	10,0	20
1997	Cámara de Diputados	84	19,0	442	12	10,0	120
2000	Municipal	827	18,3	4.509	339	16,0	2.124
2001	Senado	2	4,3	47	0	0,0	18

TABLA 3.

PRESENCIA DE MUJERES Y MUJERES GANADORAS EN ELECCIONES EN CHILE, 1989-2009 (CONT.)

Año de elección	Tipo de elección	Candidatas	Candidatas % (del total de candidatos)	Total candidatos	Candidatas electas	Candidatas electas % (del total de electos)	Total candidatos electos
2001	Cámara de Diputados	52	13,6	381	14	11,7	120
2004	Alcaldes	202	16,3	1.239	41	12,0	343
2004	Concejales	1.254	20,2	6.203	437	20,4	2.144
2005	Senado	8	12,1	66	2	10,0	20
2005	Cámara de Diputados	58	15,0	387	17	14,2	120
2008	Alcaldes	216	17,5	1.231	45	13,0	345
2008	Concejales	2.401	25,3	9.485	501	23,3	2.148
2009	Senado	8	15,1	53	3	16,7	18
2009	Cámara de Diputados	73	17,0	429	17	14,2	120
Total		7.290	19,5	37.486	1.992	16,4	12.158

Fuente: elaboración propia, con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>

La figura 1 muestra el porcentaje de candidatas y mujeres electas entre 1989 y 2009, combinando todos los tipos de elección. Aumenta la presencia de mujeres tanto en el porcentaje de candidatas como entre las electas en la primera década de democracia, alcanzando su nivel más alto en las elecciones legislativas de 1997.

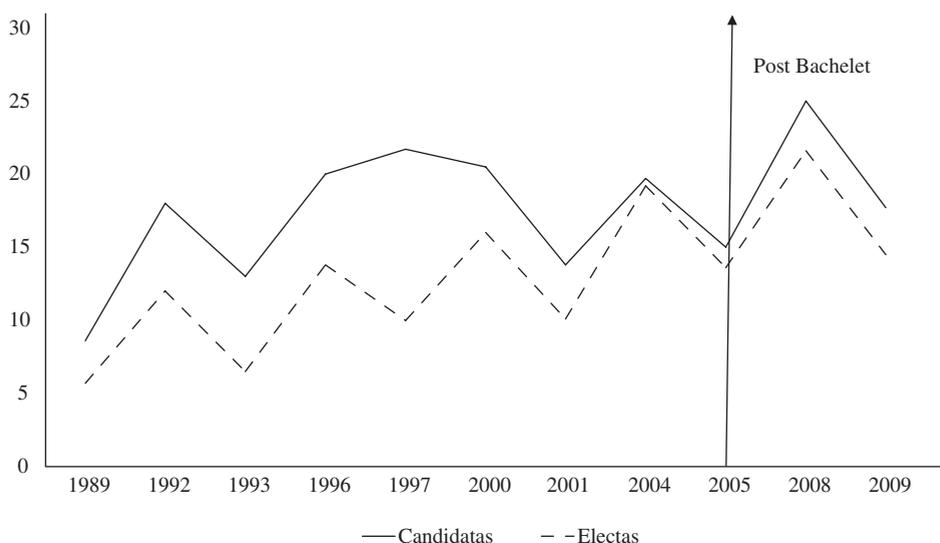
En las legislativas de 1989, se presentó el menor porcentaje de candidatas, cuando las mujeres representaron el 14,5% del total de candidatos. Pero ya para 2000, la presencia de mujeres disminuyó tanto en candidatas como en electas. En la contienda legislativa de 2001, alcanzó su punto más bajo, con un 13,6% de candidatas a elecciones al Congreso y un 11,7% de electas. Desde entonces, se ha producido un progresivo aumento en el porcentaje de mujeres candidatas y electas, aunque siempre con una mayor presencia de mujeres en elecciones municipales, desde un mínimo de 16,1% en 1992 hasta un máximo de 25,3% en 2008 (en concejales). El porcentaje más alto se observa en la contienda municipal de 2008, con un 25% de candidatas y un 21,6% de mujeres electas (entre alcaldes y concejales).

En elecciones legislativas, la presencia de mujeres no ha aumentado sistemáticamente. En 2009, las mujeres representaron el 17,0% de los candidatos y el 14,2% de los electos. Si bien la presencia de candidatas volvió a disminuir, el porcentaje de electas fue el más alto hasta entonces. Luego, si bien hay un aumento, ese aumento no ha sido uniforme ni sostenido en el tiempo.

Además, la mayor presencia de mujeres candidatas no se acelera después de la victoria de Bachelet. Si bien hay más mujeres candidatas, y electas después de 2005, esa tendencia al alza se venía dando desde antes de la elección de Bachelet. Con esto, cuestionamos nuestra tercera hipótesis, que asocia el aumento en la presencia de candidatas y electas a la victoria de Bachelet en 2005.

FIGURA 1.

PORCENTAJE DE MUJERES CANDIDATAS Y ELECTAS EN CHILE, 1989-2009



Fuente: elaboración propia, con datos de Servel.cl.

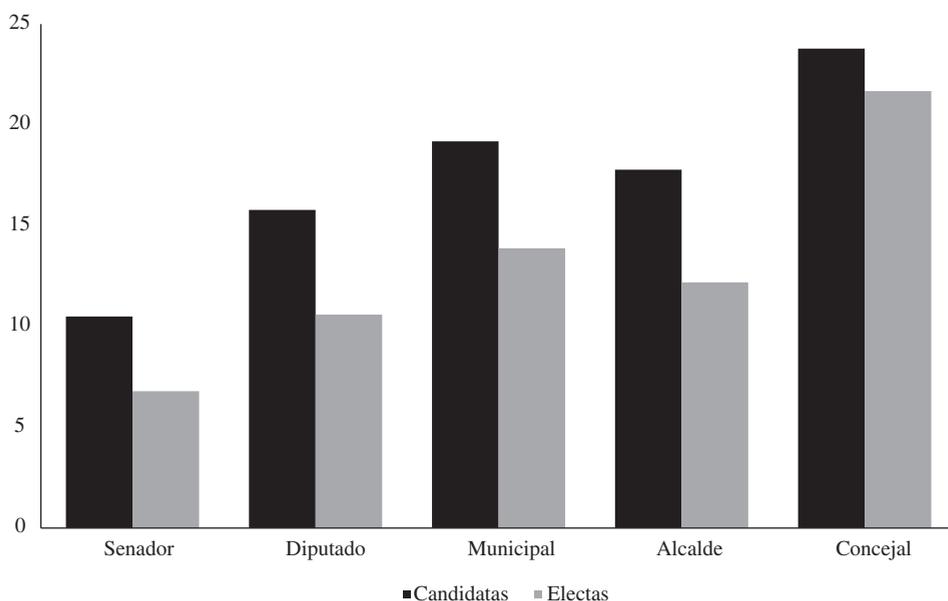
La figura 2 presenta otra forma de evaluar la primera y segunda hipótesis, al mostrar el porcentaje de candidatas y electas por tipo de cargo. En cargos de más importancia en la jerarquía política, hay menos candidatas y electas. El menor número de candidatas y electas se da en el Senado, mientras que la mayor presencia de mujeres se da en los concejos municipales. Pero otra forma de entender la figura 2 es que al aumentar el número de puestos disponibles, el porcentaje de mujeres candidatas y electas también aumenta. El porcentaje de nominadas y electas para el Senado y la Cámara de Diputados es considerablemente menor que en elecciones municipales. En el Senado, 10,5% de los candidatos han sido mujeres, en la Cámara de Diputados esa cifra llega al 15,8%, mientras que en elecciones municipales—combinando alcaldes y concejales— alcanza un 19,2%.

El porcentaje más alto de nominadas es en las elecciones municipales a concejales, donde 23,8% de los candidatos en las 5 elecciones han sido mujeres. Mientras en

elecciones municipales se escogen 6, 8 o 10 concejales, dependiendo del número de habitantes de una comuna, en las elecciones legislativas todos los distritos eligen dos escaños. De ahí que no podamos diferenciar si la causa de que haya más mujeres candidatas y electas a nivel local se deba a la importancia del cargo —suponiendo que los cargos en el Congreso son más importantes que aquellos a nivel local— o al argumento que asocia la presencia de mujeres a la magnitud de distrito. Por tanto, la figura 2 sigue siendo consistente con la primera y segunda hipótesis. Hay mayor presencia de mujeres entre candidatas y ganadores en elecciones con mayor proporcionalidad y en elecciones locales.

FIGURA 2.

PORCENTAJE DE MUJERES CANDIDATAS Y ELECTAS POR CARGO EN CHILE, 1989-2009



Fuente: elaboración propia con datos de servel.cl.

La cuarta hipótesis relaciona la presencia de mujeres y candidatas con la militancia en partidos de izquierda. La figura 3 muestra la presencia de candidatas y electas por partidos políticos, ordenados de derecha a izquierda, siendo la UDI el partido más de derecha y el PC el partido más de izquierda. En Chile, los partidos se agrupan en dos grandes coaliciones, la centro-derechista Alianza reúne a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y a Renovación Nacional (RN). A su vez, la Concertación agrupa al Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Radical Social Democracia (PRSD), el Partido por la Democracia y el Partido Socialista (PS). A la izquierda de la Concertación (aunque se unió a la Concertación en 2009) está el Partido Comunista (PC). Tanto la

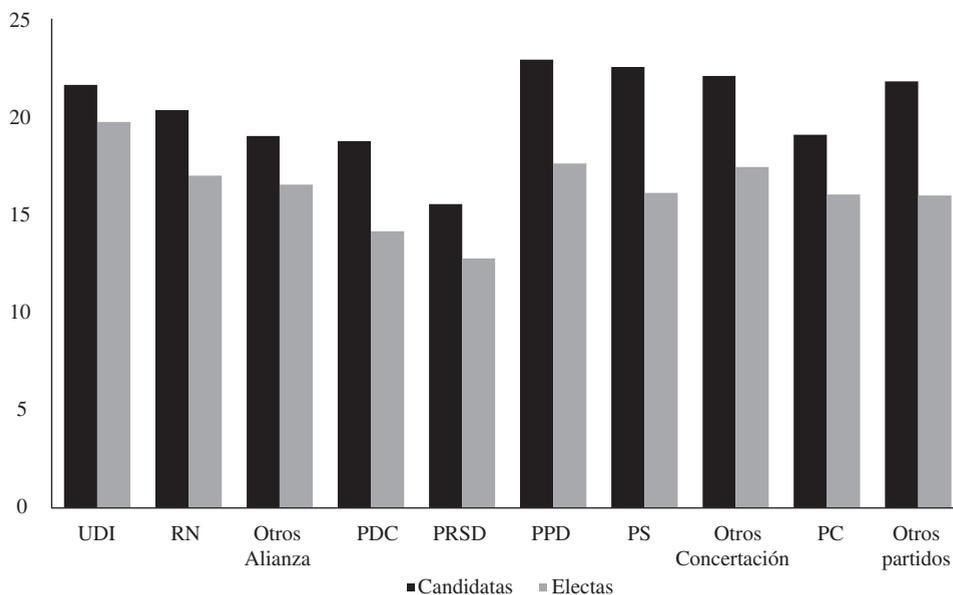
Alianza como la Concertación ocasionalmente incluyen candidatos independientes o de partidos aliados menores. Por eso, la figura 3 incluye candidatos de “otros Alianza”, “otros Concertación” y “otros partidos”, que agrupan a candidatos independientes, pero afiliados con las dos coaliciones.

En la Alianza, la UDI es el partido con más candidatas, con un 21,7%, es decir, uno de cada cinco candidatos es mujer. En RN, las candidatas suman el 20,4%. Aun cuando el partido que más candidatas ha presentado es el PPD (23%), uno de los partidos de la centro-izquierdista Concertación, la UDI es el partido que ha logrado el mayor porcentaje de mujeres electas (el 19,8% de todos sus candidatos electos ha sido mujer), superando al PPD (17,7%). En la Concertación hay más varianza en la presencia de mujeres que en la Alianza: si en el PPD hubo un 23% y en el PS un 22,6% de candidatas, en el PDC solo hubo un 18,8%.

Entre las electas, la diferencia entre los partidos de la Concertación también fue mayor, con un máximo de 17,7% en el PDC y un mínimo de 13,3% en el PRSD. El porcentaje de mujeres nominadas en “otros partidos” de la Concertación (22%) es más alto que en “otros partidos” (19,1%) de la Alianza, pero los porcentajes de electas son similares (17,5% y 16,6%, respectivamente). El PC no muestra un porcentaje más alto de nominadas y electas que el resto de los partidos, por lo que no se puede atribuir una relación causal entre ser de izquierda y una mayor representatividad femenina.

FIGURA 3.

MUJERES CANDIDATAS Y ELECTAS POR PARTIDO POLÍTICO EN CHILE, 1989-2009



Fuente: elaboración propia con datos de Servel.cl.

Aunque los partidos de izquierda nominan más candidatas, los partidos de derecha logran más mujeres electas, por lo tanto, no tenemos evidencia para sustentar la cuarta hipótesis. Esto parece consistente con el argumento de Hijonosa (2009) que sostiene que la UDI representa una idea de familia, la cual incluye el rol conciliador de las mujeres, rol que les permite articular los intereses locales de manera efectiva y emotiva, simulando un rol de administradoras del hogar. Esto explicaría el porqué la UDI tiene un porcentaje mayor de electas, especialmente en contiendas locales.

Para confirmar nuestros hallazgos iniciales sobre la validez de las cuatro hipótesis presentamos los resultados de una regresión logística binaria sobre la probabilidad de resultar electa para todas las candidatas en los distintos tipos de elecciones realizadas entre 1989 y 2009. Los resultados se muestran en la tabla 4. La variable dependiente es la condición de ganador o perdedor en una elección. Como variables independientes, incluimos variables *dummy* respecto al tipo de cargo al que postulan: alcaldes, legisladores (senadores o diputados) o concejales. Esto nos permite distinguir entre distintas magnitudes de distrito (distritos mayoritarios para alcaldes, dos escaños para legisladores y entre 6 y 10 escaños para concejales). Incluimos una variable *dummy* para distinguir entre elecciones locales y nacionales. Incluimos una variable continua para distinguir el año de la elección, y una variable cuadrática del año de elección, para evaluar si la relación era no lineal sino que se presentaba en forma de parábola. Incorporamos una variable *dummy* para distinguir las elecciones realizadas antes y después de la elección de Bachelet (incluimos la de 2005 en este segundo grupo). También incluimos la coalición a la que pertenecen las candidatas.

Las variables del modelo 1 expresan la probabilidad de ser elegida en contiendas de alcaldes y legislativas respecto a las elecciones municipales (de concejales). El objetivo es evaluar el efecto de la magnitud del distrito sobre la posibilidad de resultar electas. Las elecciones de alcaldes tiene una magnitud de uno (se escoge un alcalde por comuna), mientras que las legislativas tienen magnitud de 2 (dos senadores o diputados por distrito). En elecciones municipales, se escogen 6, 8 o 10 concejales. Como la suma de las tres variables *dummy* equivale al 100% de los casos, utilizamos como categoría de referencia las elecciones municipales para evaluar el efecto de la magnitud de distrito 1 (alcaldes) y 2 (legislativas) sobre la probabilidad de que las mujeres salgan electas. Este modelo confirma que es más difícil que una mujer sea elegida en contiendas de menor magnitud de distrito que en elecciones de concejales, donde la magnitud de distrito es mayor. Por sí sola, la magnitud de distrito tiene una capacidad explicativa significativa para dar cuenta del mayor éxito de las mujeres en unas elecciones frente a otras. En la medida en que la elección sea más proporcional, más probable es que haya más mujeres electas. Esto confirma nuestra primera hipótesis.

Las variables del modelo 2 expresan la probabilidad de ser elegida en elecciones locales y nacionales (*dummy* elecciones locales). Aquí observamos la naturaleza de las elecciones, no la magnitud de distrito. En elecciones locales, se eligen alcaldes y concejales. En elecciones nacionales, se escogen diputados y senadores. El modelo 2

muestra que en elecciones locales, hay más posibilidades de que una mujer resulte electa. Esto confirma nuestra segunda hipótesis. Como las elecciones locales tienen casos de mayor magnitud (concejales) y de magnitud uno (alcaldes), el hecho que este modelo muestre resultados significativos confirma que las mujeres también tienen más posibilidad de ganar en elecciones locales—aunque sean contiendas con menor magnitud de distrito.

El modelo 3 muestra la probabilidad de ser electa dependiendo del año de elección. Aquí evaluamos el efecto de ser candidata en años recientes en relación a los primeros años de la democracia posdictadura. Agregamos a la regresión la misma variable al cuadrado para evaluar si la relación es lineal o tiende a estabilizarse en el tiempo, convergiendo hacia una línea horizontal. El modelo indica que la variable es significativa con dirección positiva y que la variable cuadrática es negativa, pero de una magnitud inferior. Esto indica que, a medida que avanza la democracia, aumenta la probabilidad de ser electa. Pero ese aumento no es lineal sino que es mayor en los primeros años, pero la pendiente tiende a ser más plana en años posteriores. Esto es, que toma la forma de un logaritmo.

El modelo 4 muestra la probabilidad de resultar electa considerando la militancia en coaliciones. Implícitamente, la categoría de referencia son los candidatos de todas las otras coaliciones y los independientes. Esos coeficientes estimados son positivos y significativos. Como es sabido, los candidatos de la Concertación y la Alianza tienen más probabilidades de ganar que candidatos de otras coaliciones o independientes. Ahora bien, como la magnitud de los coeficientes de la Alianza y la Concertación es similar, se invalida nuestra cuarta hipótesis referida a que los partidos de izquierda tienen mayor presencia de electas que los partidos de derecha. Si bien los primeros presentan más candidatas, la probabilidad de que estas sean electas no es superior para partidos de izquierda que para partidos de derecha.

El modelo 5 muestra la probabilidad de ser electa a partir de 2005. Con esto intentamos evaluar el efecto de la candidatura y victoria de Bachelet sobre la probabilidad de que más mujeres hayan ganado a partir de 2005. Aquí encontramos que las candidatas que se presentaron en 2005 y en años posteriores no tenían mayor probabilidad de ser electas que las que se presentaron antes de 2005.

El modelo 6 especifica todas las variables utilizadas en los cinco modelos anteriores de forma simultánea en la ecuación. Como las elecciones nacionales están perfectamente correlacionadas con elecciones de magnitud de la circunscripción binominal (porque todos los distritos de diputados y senadores tienen esa magnitud), excluimos una de ellas de la estimación. Al especificar todas las variables en la misma ecuación, encontramos que el efecto del año de elección es positivo —nuevamente de una forma no lineal— y que pertenecer a la Alianza o la Concertación también tiene efecto positivo, y similar entre ambas coaliciones. Finalmente, el efecto de haber competido a partir de 2005 es negativo y significativo sobre la posibilidad de resultar electa. Si bien eso incluye solo dos elecciones —la municipal de 2008 y la presidencial/legislativa de

2009, es evidente que la victoria de Bachelet no mejoró la probabilidad de ser electa para las candidatas.

TABLA 4.

MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA SOBRE PROBABILIDAD DE SER ELECTA
(SOLO MUJERES CANDIDATAS)

	Modelo 1 H1	Modelo 2 H2	Modelo 3 H3	Modelo 4 H4	Modelo 5 H5	Modelo 6 Todas las hipótesis
Dummy Alcaldes (Magnitud de distrito 1)	-0.410 (0.124)**					-0.144 (0.141)
Dummy Legisladores (Magnitud de distrito 2)	-0.317 (0.126)*					0.193 (0.145)
Dummy Municipales (Magnitud de 6 a 10)	-					-
Dummy Elecciones locales		0.294 (0.126)*				-
Dummy Elecciones nacionales		-				-
Año de elección (1989-2009)			0.516 (0.051)**			0.465 (0.087)**
Año de elección al cuadrado (1989-2009)			-0.044 (0.004)**			-0.038 (0.008)**
Dummy Alianza				2.811 (0.109)**		2.807 (0.109)**
Dummy Concertación				2.806 (0.107)**		2.875 (0.109)**
Dummy otras coaliciones e independientes				-		-
Dummy Bachelet (elecciones de 2005 a 2009)					-0.519 (0.057)**	-0.267 (0.182)**
Constante	-0.941 (0.028)**	-1.258 (0.123)**	-2.079 (0.142)**	-3.183 (0.099)**	-0.796 (0.032)**	-4.193 (0.221)**
-2 log verosimilitud	8533,266	8544,940	8416,689	7147,604	8463,579	7000.741
R2 de Cox y Snell	0.002	0.001	0.018	0.175	0.012	0.192
R2 de Nagelkerke	0.003	0.001	0.026	0.254	0.017	0.277
Porcentaje pronosticado correctamente	72.7	72.7	72.7	72.7	72.7	73.8
N	7290	7290	7290	7290	7290	7290

*significativo al 0.05 **significativo al 0.01.

Fuente: elaboración propia con datos de Servel.cl.

CONCLUSIONES

En este artículo mostramos que la presencia de mujeres en Chile entre 1989 y 2009 ha ido en aumento a medida que se consolida la democracia. Este aumento no es uniforme en el tiempo ni se ha producido en todo los tipos de elecciones por igual.

Confirmamos nuestra primera hipótesis, que postulaba que la presencia y éxito de las mujeres es superior en elecciones de mayor proporcionalidad. El porcentaje más alto de mujeres candidatas y electas se da en elecciones de concejales, donde se eligen entre 6, 8 y 10 concejales por comuna. La menor presencia de candidatas y electas ocurre en las elecciones al Senado, donde solo se escogen dos escaños por circunscripción. El hecho de que las circunscripciones senatoriales tienen más población que los distritos de diputados bien pudiera explicar porqué hay más mujeres candidatas y ganadoras en la Cámara de Diputados que en el Senado. También confirmamos nuestra segunda hipótesis. Hay más candidatas y ganadoras en elecciones locales que en contiendas nacionales. La mayor presencia de mujeres se da en elecciones municipales y la menor presencia se da en contiendas de senadores. A medida que aumenta la población de la circunscripción electoral, resulta más difícil que haya mujeres candidatas y más improbable que resulten ganadoras.

En cambio la evidencia no apoya la hipótesis sobre el efecto de imitación, que sugiere que después de la exitosa candidatura de Bachelet, habría más mujeres candidatas y ganadoras en las elecciones en Chile. Si bien encontramos un aumento en la cantidad de mujeres candidatas y de electas en 2008 y 2009, respecto a elecciones comparables anteriores, ese aumento solo confirma una tendencia anterior a la elección de Bachelet. Por lo tanto, el aumento es debido a un factor netamente temporal y no por el “efecto Bachelet”. Tampoco encontramos evidencia suficiente para sustentar la cuarta hipótesis. No hay mayor presencia de candidatas y mujeres ganadoras en partidos de izquierda. De hecho, la mayor presencia de candidatas se da en partidos de derecha y entre independientes o militantes de partidos alternativos que en los partidos de la Concertación. Si bien el PPD presenta un número alto de candidatas, la mayor presencia de candidatas y electas —especialmente en la Cámara— se da en la UDI, el partido más a la derecha en el espectro político chileno.

Para recapitular, la presencia de mujeres candidatas y electas ha aumentado en Chile desde el retorno de la democracia. De los cuatro factores analizados en este artículo, son los institucionales los que dan cuenta de por qué hay más mujeres en cierto tipo de elecciones y por qué tienen más éxito en contiendas de mayor representación proporcional y de carácter local. Si bien ha habido un aumento sostenido en el tiempo en la representación de mujeres —y hay más candidatas y electas en partidos de derecha—, los incentivos institucionales contribuyen a explicar el aumentado de la representación descriptiva de mujeres en puestos de representación popular en Chile. Futuras investigaciones mostrarán si este resultado es específico de Chile o si por el contrario se produce en otras democracias. De igual forma, futuros análisis podrán

indagar si el reciente cambio al sistema electoral para elecciones legislativas que debutará en 2017, y que introduce una mayor proporcionalidad al sistema, confirmará lo que sugiere la teoría y producirá un aumento en el porcentaje de mujeres electas en el poder legislativo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue parcialmente financiado por el Proyecto Fondecyt Regular #1140072 y por COES (CONICYT/FONDAP/15130009).

Referencias

- Baldez, Lisa. 2004. "Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 29 (2): 231-258.
- Campbell, David E. y Christina Wolbrecht. 2006. "See Jane run: Women politicians as role models for adolescents", *Journal of Politics*, 68 (2): 233-247.
- Caul, Miki. 1999. "Women's representation in parliament: The role of political parties", *Party Politics*, 5: 79-98.
- Chaney, Elsa M. 1979. *Supermadre. Women and politics in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Darcy, Robert, Susan Welch y Janet Clark. 1994. *Women, Elections and Representation*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press.
- Donoso, Alina y Teresa Valdés. 2007. *Participación política de las mujeres en América Latina: Informe regional*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción de Desarrollo. Santiago: CEDEM.
- Gaviola, Edda, Ximena Jiles, Lorella Lopresti y Claudia Rojas. 2007. *Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento sufragista chileno, 1913-1952*. Santiago: LOM.
- Haas, Merike H. 2005. "Defining a democracy: Reforming the laws on women's rights in Chile, 1990-2002", *Latin American Politics and Society*, 47 (3): 35-68.
- Hinojosa, Magda. 2009. "Whatever the party asks of me": Women's political representation in Chile's Unión Demócrata Independiente", *Politics & Gender*, 5 (3): 377-407.
- Htun, Mala. 2002. "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Julia Ballington y Myriam Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Htun, Mala. 2003. *Sex and the State. Abortion, Divorce and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*. New York: Cambridge University Press.

- Jones, Mark P. 2000. "El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral", en Paloma Saavedra (ed.), *La democracia paritaria en la construcción europea*. Madrid: CELEM.
- Jones, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian. 2012. "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina", *Revista de ciencia política*, 32 (2): 331-357.
- King, James D. 2002. "Single-member districts and the representation of women in American state legislatures: the effects of electoral system change", *State Politics & Policy Quarterly*, 2 (2): 161-175.
- Krook, Mona L. y Diana Z. O'Brien. 2012. "All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide", *The Journal of Politics*, 74 (3): 840-855.
- Matland, Richard E. y Donley T. Studlar. 1996. "The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway", *The Journal of Politics*, 58 (3): 707-733.
- Norris, Pippa. 1997. "Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems", *International Political Science Review*, 18 (3): 297-312.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. New York: Cambridge University Press.
- Paxton, Pamela y Sheri Kunovich. 2003. "Women's political representation: The importance of ideology", *Social Forces*, 82 (1): 87-113.
- Pitkin, Hannah. 1985. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ríos, Marcela. 2008. *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: IDEA/FLACSO/Catalonia.
- Ríos, Marcela y Andrés Villar. 2006. *Cuotas de género: Democracia y representación*. Santiago: IDEA/FLACSO.
- Ruedin, Didier. 2012. "The representation of women in national parliaments: A cross-national comparison", *European Sociological Review*, 28 (1): 96-109.
- Siaroff, Alan. 2000. "Women's representation in legislatures and cabinets in industrial democracies", *International political science review*, 21 (2): 197-215.
- Stevenson, Linda S. 2012. "The Bachelet effect on gender-equity policies", *Latin American Perspectives*, 39 (4): 129-144.
- Valdés, Teresa. 2010. "El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder?", *Latin American Research Review*, 45 (4): 248-273.
- Wolbrecht, Christina y David E. Campbell. 2007. "Leading by example: Female members of parliament as political role models", *American Journal of Political Science*, 51 (4): 921-939.
- Zarembeg, Gisela. 2009. "¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva", en Karina Ansolabehere y Daniela Cerva (eds.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Presentado para evaluación: 17 de enero de 2015.

Aceptado para publicación: 14 de noviembre de 2015.

CATERINA BO, Universidad Diego Portales

Es politóloga de la Universidad Diego Portales. También ha realizado cursos de especialización en metodología en la Universidad de la República en Uruguay. Ha trabajado como consultora en gobiernos municipales en Chile y en diversos proyectos de investigación en la Universidad Diego Portales.

PATRICIO NAVIA, New York University y Universidad Diego Portales

Es profesor clínico de estudios liberales en *New York University* y profesor titular de ciencia política en la Universidad Diego Portales en Chile. Escribe sobre leyes electorales, elecciones, opinión pública y partidos políticos. Además de varios libros propios y editados, ha publicado en *Comparative Political Studies*, *Contemporary Politics*, *Bulletin of Latin American Research*, *Journal of Democracy*, *Latin American Research Review* y *Canadian Journal of Political Science*.

La politización de las organizaciones internacionales como proceso: una aproximación conceptual a sus determinantes y dinámicas

The politicization of international organizations as a process: conceptualization of their determinants and dynamics

Luz Muñoz

Universidad de Barcelona
luzmunozma@ub.edu

Pere Vilanova

Universidad de Barcelona
vilanova@ub.edu

Resumen

El objetivo de este artículo es profundizar en la comprensión del creciente fenómeno de politización de las organizaciones internacionales (OOII) y contribuir a su conceptualización. Este tema es importante en un contexto de creciente escrutinio social y descontento en torno a la autoridad y legitimidad que tienen estas organizaciones, particularmente en el diseño de políticas públicas que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos. El artículo contribuye a entender la politización en la esfera internacional, específicamente de las OOII, conceptualizando politización como un proceso definido por tres dinámicas independientes: 1) el funcionamiento del sistema político mundial y las normas internas de las OOII; 2) la movilización social; y 3) la expansión del conflicto o el incremento a la atención prestada a un tema relativamente cerrado que se abre al debate público y entra en diferentes agendas.

Palabras clave: politización, sistema político mundial, organizaciones internacionales intergubernamentales, movilización social, ONG, agenda.

Abstract

The goal of this paper is to deepen our understanding of the growing phenomenon of politicization of international organizations (IOs) and to contribute to its conceptualization. This issue is important in a context of increasing social scrutiny and contention about the authority and legitimacy of these organizations,

particularly in public policies decision making that directly affect citizens' daily life. In this article we contribute to the comprehension of politicization in the international arena, specifically of IOs, by conceptualizing politicization as a process defined by three different dynamics: 1) the functioning of the World Political System and the internal rules of IOs; 2) the social mobilization; and 3) the expansion of conflict or increasing attention devoted to a relatively closed issued that opens to public debate and enter different agendas.

Keywords: politicization, world political system, international intergovernmental organizations, social mobilization, NGO, agenda.

INTRODUCCIÓN

Un tema crucial en el funcionamiento del sistema político mundial (SPM) es la forma en la que las organizaciones internacionales (OOII) de carácter intergubernamental interactúan con otros actores políticos, y cómo esta interacción conduce a una mayor politización en la esfera internacional. Algunos autores han descrito esta tendencia como una mayor apertura de las OOII al acceso de actores privados transnacionales a procesos internos de elaboración de la política (discusión, decisión, implementación y evaluación) (Tallberg *et al.*, 2013). Ello sería consecuencia, en parte, de la creciente delegación de autoridad de los Estados en las OOII, que conlleva al mismo tiempo un mayor escrutinio por parte de la opinión pública (Zürn, 2004; Ecker-Erhardt, 2012). A partir de dichas constataciones surgen nuevas preguntas: ¿cómo se entiende la politización en el caso de las OOII? ¿Por qué existen diferencias en el grado de apertura? O ¿por qué la sociedad civil transnacional protesta en la plaza pública en respuesta a decisiones de algunas OOII y no de otras? En otras palabras, ¿por qué los ciudadanos se movilizan en relación a la actuación del Fondo Monetario Internacional (FMI) pero no en el caso de las decisiones que toma la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)? Siguiendo este hilo conductor, y a partir de la revisión de la literatura científica relevante, el objetivo de este artículo es contribuir a una mejor comprensión del concepto politización en el caso de las OOII.

Como parte de la respuesta a las preguntas planteadas, se desarrolla un concepto de politización de las OOII, que la define como la transferencia de intereses a escala internacional y la expansión del conflicto entre varios actores de naturaleza diversa, así como sus efectos en la toma de decisiones de las OOII en relación a uno o varios temas o problemas (*policy issues*). Se sugiere que para explicar las diferencias en la politización de las OOII es útil entender la politización como un proceso en el que intervienen tres dinámicas independientes: 1) el funcionamiento del sistema internacional, en específico factores institucionales y de interrelación entre los Estados miembro de las OOII; 2) la movilización de actores de la sociedad civil en torno al problema; y 3) la atención que se le presta al tema en diferentes arenas, particularmente en la de la opinión pública.

En el primer caso, se hace referencia a la forma en la que el poder se distribuye en la esfera internacional a partir de dos lógicas interpuestas: la del orden y la del desorden (Vilanova, 2006). Es decir, subsiste una estructura institucional de toma de decisiones y de

regulación (tratados internacionales) que dirigen el orden y al mismo tiempo no existe un gobierno mundial. En el segundo caso, se hace referencia a la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la politización, presionando por introducir temas en la agenda e influir las decisiones de las OOII. En el tercer caso, siguiendo el enfoque del establecimiento de la agenda (*agenda setting*), se parte de la idea de que no todos los temas son politizados al mismo tiempo ni con la misma intensidad, puesto que la naturaleza de los problemas es dinámica y la atención que pueden prestar los actores políticos a determinados temas no es ilimitada (Baumgartner y Jones, 1993).

La relevancia y actualidad del tema se expresa en la preocupación, y en ocasiones, significativa oposición que muestran los ciudadanos por las decisiones que toman las OOII. Ejemplo de ello son las manifestaciones, protestas y movimientos sociales recientes como *Occupy Wall Street* en Nueva York (septiembre de 2011), el *15M* en Madrid (mayo de 2011), o una década antes, la protesta conocida como la *Batalla de Seattle* (diciembre de 1999) contra las políticas estipuladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En ausencia de un gobierno mundial, existe una creciente conciencia entre los ciudadanos de que las OOII tienen autoridad para disuadir e influir en las decisiones finales de las políticas nacionales, por ejemplo, sobre el comercio, la ecología, los derechos, la educación, la jubilación o la inmigración. En este sentido, los estudios sobre la globalización sugieren que la politización de la esfera internacional ha aumentado debido a cambios en la distribución de poder a nivel mundial, asociados a cambios estructurales como la globalización del comercio mundial y el flujo transnacional de bienes, servicios, comunicaciones y personas, con un impacto directo en la distribución de las oportunidades de vida de las personas (Beck, 1997). Los ciudadanos están adquiriendo la conciencia de pertenecer a una comunidad transnacional gracias a experiencias de la vida cotidiana, tales como cambios en los hábitos de consumo (comercio electrónico); la movilidad internacional para trabajar o estudiar; o incluso la conciencia de acontecimientos más dramáticos, como las acciones terroristas relacionadas con los conflictos internacionales o los inmigrantes muertos en el Mediterráneo (Held, 1995; Ecker-Ehrhardt, 2012). En otras palabras, al mismo tiempo que los gobiernos nacionales delegan responsabilidades a las OOII para la regulación del comercio, el medio ambiente o la seguridad y la paz, los ciudadanos también toman conciencia de los efectos locales de decisiones políticas tomadas más allá de sus propias fronteras.

Teóricos de las relaciones internacionales también argumentan que la sociedad del Estado-nación se ha vuelto vulnerable al coste impuesto por la globalización. En esta línea, se han identificado al menos tres tendencias que transforman la distribución del poder mundial. En primer lugar, la interdependencia de los gobiernos nacionales: los Estados reconocen que no pueden resolver de forma unilateral problemas que van más allá de sus fronteras nacionales y delegan parte de la responsabilidad en las OOII (Keohane y Nye, 1997). En segundo lugar, y en parte como consecuencia de la primera, un incremento en la movilización social transnacional a través de diferentes estrategias y diferentes tipos de

acciones colectivas, así como la emergencia de una opinión pública mundial¹. En tercer lugar, los cambios en la distribución de poder entre diferentes actores internacionales gubernamentales (OOII y otras instituciones internacionales), que llevan a la creación de mecanismos para el intercambio de ideas y soluciones, nuevas regulaciones y aplicación de la ley (Zürn, 2002; 2004).

Estos análisis previos son muy útiles para entender algunas de las tendencias recientes en el funcionamiento del SMP y, en particular, la politización de las OOII. Sin embargo, consideramos que es necesario profundizar en algunos aspectos que se han dejado de lado. En primer lugar, es importante avanzar en la comprensión del fenómeno de politización, haciendo un esfuerzo de definición y conceptualización. En segundo lugar, se han dejado de lado preguntas relevantes —señaladas anteriormente— sobre las causas que explican las diferencias en la politización de las OOII; por ejemplo, ¿por qué algunas de las decisiones que toman el FMI o el Banco Mundial y la OMC son objeto de atención por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y otras pasan inadvertidas? A partir de aquí, el artículo se organiza en tres secciones. En la primera se hace una revisión de estudios previos sobre la politización de las OOII y sus principales aportaciones. La segunda sección está dedicada a desarrollar el concepto de politización y a explicar las tres dinámicas que conforman el proceso de politización en las OOII. Finalmente, en la tercera parte se resumen las conclusiones y se señalan futuras líneas de investigación.

LA POLITIZACIÓN DE LA ESFERA INTERNACIONAL: LA ACCIÓN COLECTIVA TRANSNACIONAL Y LA GOBERNANZA GLOBAL

La politización de la esfera internacional tiene que ver con una creciente conciencia ciudadana sobre las decisiones que se toman a nivel supranacional y/o internacional y sus efectos directos, por ejemplo, en sus sistemas de bienestar, el funcionamiento democrático de las instituciones o el crecimiento económico. En efecto, el aumento de las críticas y debate sobre la legitimidad o el déficit democrático va más allá de las instituciones supranacionales como la Unión Europea (Hugh y Marks, 2009). Las decisiones y desempeño de organizaciones internacionales intergubernamentales como la OMC, el FMI y varias agencias de Naciones Unidas (ONU) también están en el centro de la polémica (Tarrow, 2005; Hanegraaff *et al.*, 2011; Rixen y Zangl, 2012; Zürn *et al.*, 2012). El cuestionamiento ciudadano de la legitimidad que tienen las OOII para obligar a los Estados a implementar determinadas políticas públicas se articula principalmente de forma colectiva. Principalmente, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, iglesias, etc.) sacan a la luz las consecuencias de ciertas decisiones de las OOII y presionan por cambios en la

1. Conviene señalar que esta tendencia de movilización no es nueva. La campaña internacional de organizaciones de la sociedad civil y activistas contra la esclavitud en el siglo XIX y otras campañas internacionales de derechos humanos también son indicios anteriores de politización en la esfera internacional (Keck y Sikkink, 1998).

agenda y en las decisiones, a través de protestas, manifestaciones y campañas (*advocacy campaigns*).

La acción colectiva transnacional

No existe un único enfoque que permita entender la importancia de la acción colectiva en la politización de la esfera internacional. El enfoque de los movimientos sociales, por ejemplo, subraya el incremento del activismo en torno a los problemas globales. Los actores transnacionales de la sociedad civil —que incluyen desde ONG y redes altamente profesionalizadas de actores privados hasta movimientos sociales organizados en red a nivel mundial— reclaman la rendición de cuentas y señalan la responsabilidad de las OOII en diversos problemas, especialmente el medio ambiente, los derechos humanos y la paz. Al señalarlas como responsables, reconocen, al mismo tiempo, la autoridad que tienen las OOII para resolver dichos problemas (Keck y Sikkink, 1998; Florini, 2000; Tarrow, 2005; Joachim, 2007; Olesen, 2010). De acuerdo con Florini (2000), el activismo transnacional es un indicador de la politización de las OOII, constituyéndose como una fuerza que expresa la voluntad de impugnar la distribución de poder y la toma de decisiones en el ámbito internacional. Otros autores también señalan que las OOII son el principal objetivo del activismo transnacional, ya que son arenas institucionales —y en algunos casos las únicas visibles— de las decisiones políticas que se toman en el ámbito internacional (Tarrow, 2005; Joachim, 2007). Keck y Sikkink (1998), en particular, destacan el papel de las redes de defensa de actores transnacionales (que incluyen, expertos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, así como miembros afines de instituciones públicas), las cuales interactúan con las OOII con el objetivo de promover cambios a nivel nacional gracias a la presión internacional. Esta interacción se lleva a cabo principalmente a través de canales institucionales, como el acceso a los foros de discusión y de intercambio de información entre las propias OOII y las ONG. El precedente más destacado es el Consejo Económico y Social de la ONU (Ecosoc), donde se acepta la participación de las ONG desde 1946, con un estatus consultivo². Las ONG, sin embargo, utilizan también otros canales de presión como las campañas dirigidas a los políticos y la opinión pública, protestas y manifestaciones, o la publicación de informes independientes que evalúan el papel de los gobiernos y de las OOII.

Otro enfoque paralelo es el análisis de la sociedad civil global. De forma similar al anterior, explica cómo la preocupación sobre la legitimidad y la demanda de una mayor democratización de la toma de decisiones a escala internacional han llevado a las OOII a interactuar y ofrecer canales de comunicación a actores transnacionales, en concreto a las ONG. Este tipo de organizaciones se consideran representativas de la sociedad civil y un

2. En la actualidad, 4186 ONG tienen este estatus ante el Ecosoc (<http://csonet.org/>), consultado el 12 de enero de 2015.

vehículo de participación ciudadana en los sistemas democráticos. Parte de su actividad consiste en supervisar prácticas y decisiones de las autoridades y exigir una rendición de cuentas a nivel nacional; pero también, y cada vez más, en el ámbito internacional (Held, 1995; Foley y Edwards, 1996; Encarnación, 2002; Kane, 2001; Kaldor, 2002). Algunos autores identifican a estas organizaciones con la denominada “sociedad civil global”, que se caracteriza por definir una buena parte de los problemas públicos como problemas globales —la pobreza, el cambio climático, las crisis de refugiados— y reconoce, al mismo tiempo, la autoridad de las OOII para actuar y resolverlos (Held, 1995; Anheier *et al.*, 2002). Recientemente, sin embargo, se ha cuestionado el carácter global de dichas organizaciones. Algunos estudios empíricos han demostrado que la llamada sociedad civil global no se distribuye por igual en el mundo y que también forman parte de una élite internacional. Las organizaciones de la sociedad civil se concentran en los países democráticos occidentales, dado que para mantener su actividad requieren de recursos materiales y condiciones políticas favorables para desarrollarse y consolidarse como actores políticos en potencia (Anderson, 2000; Tarrow, 2005; Ecker-Ehrhardt, 2012).

Las relaciones internacionales y la gobernanza global

La politización de la esfera internacional y de las OOII no solo se explica por la creciente conciencia y movilización ciudadana. Existen factores estructurales, como los cambios en el sistema internacional que llevan a una creciente interdependencia y necesidad de conseguir una gobernanza global. El sistema internacional se ha transformado de un reino en el que priman los Estados y la lucha desigual por el poder entre ellos, a un sistema de interdependencia. Ello obliga a los Estados a interactuar con nuevos actores transnacionales que se movilizan para influenciar las políticas internacionales (Kehohane y Nye, 1997). En el campo de las relaciones internacionales, estos análisis destacan la emergencia de la interdependencia para explicar las relaciones entre los Estados y, como derivación, el surgimiento de un sistema de gobernanza global. Este sistema conlleva una politización de las OOII, ya que traspassa el intercambio de intereses entre Estados y lo traslada a una necesaria interacción y confrontación con los intereses de actores privados transnacionales.

Recientemente, se ha indagado cómo y porqué las instituciones internacionales se ven obligadas a interactuar con otros actores transnacionales, ONG internacionales y expertos, o redes de defensa transnacional. Como respuesta a dichas preguntas, se argumenta que existe una tendencia por parte de las OOII a integrar a actores privados transnacionales en una o varias etapas del proceso de la política, en respuesta a un cierto consenso sobre la necesidad de legitimar las actuaciones de estas organizaciones. En la mayoría de los casos, el acceso ocurre durante la fase de ejecución, y en pocos casos durante el proceso de toma de decisiones (Tallberg *et al.*, 2011). Un ejemplo conocido de inclusión y politización exitosa de las OOII por parte de actores privados transnacionales es el proceso que conduce a la prohibición de las minas terrestres con la firma del Tratado de Ottawa en 1999

(Tratado de Prohibición de Minas) (Anderson, 2000). Estudios de casos específicos, por ejemplo, sobre la participación de actores privados en la Conferencia Ministerial de la OMC o el grado de éxito de las ONG en influir en el resultado de ciertas políticas, también ilustran esta tendencia (Dür y De Bièvre, 2007; Hanegraaff *et al.*, 2011). De acuerdo con esta perspectiva, la apertura de las OOII hacia actores privados transnacionales no es el resultado de la movilización de la sociedad civil, sino de la voluntad de los propios Estados de darles acceso (Tallberg *et al.*, 2011).

Por otra parte, existen estudios que consideran que la transformación del sistema internacional ha llevado al desarrollo de una gobernanza global inestable, que tiene que ser interpretada en términos funcionales y morales. Mattias Ecker-Ehrhardt (2012), por ejemplo, identifica dos lógicas: 1) la lógica de la interdependencia funcional y 2) la lógica de la interdependencia normativa. La primera de ellas surge de la conciencia y la percepción de que los problemas que antes se consideraban principalmente locales o nacionales tienen una dimensión transnacional o global. La segunda proviene del universalismo y la responsabilidad transnacional. Esta lógica tiene que ver con la empatía y el deber moral que pueden sentir ciudadanos y gobiernos de reaccionar a problemas situados fuera de sus fronteras nacionales. En otras palabras, la interdependencia y la gobernanza global van de la mano debido a la creciente conciencia de vulnerabilidad causada por el proceso de globalización (Beck, 1997). Siguiendo esta lógica, las OOII se consideran el canal institucional más adecuado para resolver los problemas derivados de la interdependencia, porque existe la percepción de que el Estado-nación por sí solo es ineficaz para resolver esas vulnerabilidades (Ecker-Ehrhardt, 2012).

Otros autores basan su análisis en la autoridad que ejercen las OOII, un concepto clave para entender su politización. Zürn *et al.* (2012) argumentan que existe una tendencia empírica hacia la politización de las instituciones internacionales vinculada a la autoridad que pueden ejercer, medida en términos de sus funciones políticas y su capacidad para regular diferentes políticas (mandato de regulación). Existen evidencias de que las OOII con un alto nivel de autoridad (que pueden regular, supervisar y obligar al cumplimiento de las decisiones internacionales) son un sujeto de una mayor supervisión y contestación por parte de los ciudadanos. Los ejemplos más conocidos de dicha contestación son las manifestaciones durante las cumbres ministeriales del Banco Mundial, el FMI y la OMC. Ello significa que existen diferencias importantes en el grado de autoridad otorgado a las OOII por parte de los Estados, lo cual afecta a su rendimiento. Es decir, como se explica más adelante, la estructura de poder internacional es un factor a tener cuenta al analizar la politización de las OOII.

Por otra parte, en sentido estricto, cuando se trata de algunos problemas fundamentales como la seguridad nacional e internacional, la gobernanza global continúa siendo más un deseo explícito por parte de los Estados que un ejercicio real de distribución de poder a nivel mundial. De acuerdo con algunos autores, no existen evidencias claras de que las instituciones internacionales —en concreto las OOII intergubernamentales— sean un factor decisivo para cambiar el comportamiento de los Estados en cuestiones como la seguridad y la paz

(Mearsheimer, 1994; Waltz, 2000). Desde esta perspectiva, existen diferencias entre los distintos temas (*policy issues*), pudiendo observarse una mayor coordinación entre Estados cuando se trata de temas económicos y de comercio mundial y una lucha estructural por el poder desigual que cuando se trata de temas relacionados con la paz y la seguridad (Barbé, 1987). En suma, la estructura del sistema internacional y la lucha de poder entre Estados asociado a ella continúa siendo un factor que no se puede dejar de lado en el análisis (Salomón, 2002; Vilanova, 2006). A continuación se profundiza en el concepto de politización de las OOII y se argumenta el porqué las diferencias en la politización se explican mejor si la politización es entendida como un proceso.

EL CONCEPTO DE POLITIZACIÓN DE LAS OOII

Para desarrollar el argumento sobre la politización de las OI, es necesario aproximarse a una cierta cantidad de definiciones previas, entre ellas, la de política y la de régimen internacional relacionado con el sistema internacional. Esto es importante ya que en el campo de las ciencias sociales, donde las palabras son sometidas con frecuencia a una naturaleza “polisémica”, el significado final del término depende del contexto. Este paso previo permitirá tener una concepción más amplia sobre la politización de las OOII.

Aproximación conceptual a la politización

Para comenzar, la política puede definirse como la competencia por el poder o la influencia entre los actores, dentro de las instituciones, las estructuras, normas y procesos. Estos procesos pueden ir a través de los parámetros de conflicto, negociación, transacción o intercambio de una agenda común. En la esfera internacional, la política está dominada por los Estados, aunque han dejado de ser los únicos actores. Los procesos se pueden formalizar (por ejemplo, en el marco del Estado de derecho en un sistema político determinado), o serlo solo en parte, de ahí la importancia de recordar el concepto de régimen internacional tal como es aceptado actualmente por la teoría de las Relaciones Internacionales. Por ejemplo, según Barbé, “el régimen internacional es una construcción teórica que trata de explicar no las situaciones de anarquía y el conflicto clásico de la política internacional, pero las situaciones de orden de emergencia que se producen en un determinado campo de la actividad internacional” (1989: 57). Por lo tanto, el régimen internacional podría ser un conjunto de principios, normas y reglas formales y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas convergen en ese determinado campo de actividad (*policy issue*). En otras palabras, un régimen internacional se produce cuando un determinado proceso se consolida en torno a un tema particular o un conjunto de cuestiones relativas a una sola política, y donde convergen los intereses de un grupo de actores.

Stephen Krasner (1983) establece un término medio entre “orden” y compromisos explícitos y también hace hincapié en la dimensión normativa de la política internacional. Este autor define un régimen como principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Esto significa que aquellos temas bajo el paraguas de un régimen internacional gozan de un acuerdo previo sobre su relevancia entre los actores, que de alguna forma determina el grado de politización en la esfera internacional, el número de actores, los problemas a discutir y la forma de entenderlos.

En cuanto a la politización, se podría realizar una primera aproximación a la misma desde una perspectiva funcional. Esta idea hace referencia a la situación en la cual algunos temas sufren de un tipo de desviación intencional del orden del día, con el fin de conseguir ventajas en términos de competencia de poder, en su sentido más amplio. Alexander (2014) ejemplifica esta situación a través de algunos problemas, cada uno de los cuales podría merecer plena cooperación entre los diferentes actores, con el fin de conseguir lo que sería objetivamente una solución necesaria. De los cinco ejemplos que proporciona, algunos podrían evolucionar hacia un “régimen internacional” en el sentido más amplio del concepto. Dos temas son especialmente relevantes: cómo enfrentar el brote de la enfermedad de ébola, y cómo enfrentar la radicalización del islamismo, en particular, la llamada última versión del yihadismo o *Daesh* (del que son ejemplo los ataques terroristas en Francia, Bélgica o Dinamarca). Ambos podrían llevar a complejas políticas simultáneamente a nivel nacional e internacional. Debe considerarse que en la política como competencia de intereses, las acciones de los actores participantes pueden reforzarse mutuamente y pueden convertirse en un juego no cooperativo. Los dos ejemplos citados muestran la toma de control partidista del proceso político, o la intención de hacerlo, para lo cual se utilizará a los medios de comunicación y a los grupos de interés. El objetivo es crear una mayor confusión de la opinión pública a nivel nacional y mundial. Al mismo tiempo, ambos ejemplos muestran cómo se ha revertido, intencionalmente, la ausencia de politización de la opinión pública en una cuestión de política internacional; un hecho común hasta finales del siglo XX.

Rixen y Zangl (2013) sostienen una posición matizada al respecto. No todas las políticas (*policies*) son politizadas en la misma medida, en el sentido de que muchas de las decisiones se toman detrás de las escenas por los gobernantes y sin informar o discutirlo con el público. Entendida de esta manera, la politización también se refiere al acto de nombrar y considerar un asunto como político, incluyendo la controversia en torno a la aceptación de dicha acepción (definición del problema como público) y también el grado de apertura a la acción (interacción) de una arena política específica. No obstante, la politización no es solo definir un problema como público o nombrar y considerar un asunto como político, sino que es un proceso definido por la interacción entre las demandas y visiones en conflicto sobre el problema, el incremento en la visibilidad de la cuestión y, por lo tanto, en la atención que le prestan los diferentes actores.

Siguiendo a Schattschneider (1960), una manera de entender la politización es como la expansión del conflicto y la competencia entre los actores en torno a un tema relativamente cerrado, abriéndolo a la controversia y las discusiones a favor o en contra de una determinada manera de entender el problema. En el caso de las OOII, la politización necesariamente se refiere a la expansión del conflicto más allá del control estricto del orden del día por parte de los Estados miembros. Si existe un incremento en la politización de las OOII es porque sus decisiones y acciones han dejado de ser —aunque no en todos los casos— decisiones lejanas y poco visibles; fuera del foco de la atención de la opinión pública y, por lo tanto, fuera de la posibilidad de darle contenido político por parte de un público (actores) más amplio que únicamente los propios Estados³. A partir de la discusión anterior, se propone la siguiente conceptualización de politización:

La transferencia de intereses a escala internacional y la expansión del conflicto entre varios actores de naturaleza diversa, así como sus efectos en la toma de decisiones de las OOII en relación a uno o varios temas o problemas (policy issues) que consiguen visibilidad en la arena pública (principalmente entre la opinión pública o ciudadanía).

Esta definición coincide en algunos aspectos con la de De Wilde (2011) para analizar el proceso de integración de la Unión Europea: 1) la visibilidad del problema; 2) la confrontación política y 3) la movilización social. Pero en el caso de las OOII es importante enfatizar la importancia de la estructura institucional y de distribución de poder en el que se desarrollan las acciones de las OOII, el cual puede ser extremadamente variado. De ello dependerá la autoridad que se le delega a la OOII, los recursos, el desempeño y la capacidad para hacer cumplir los acuerdos tomados por los Estados miembros.

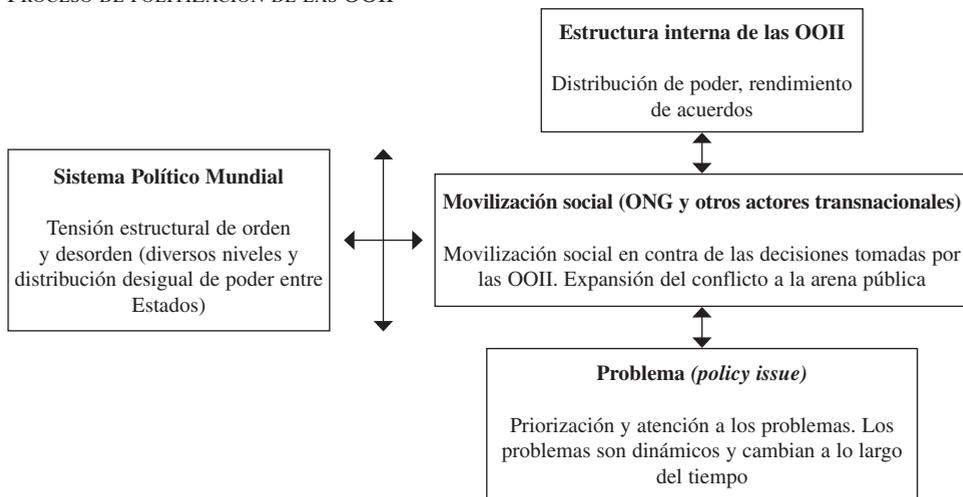
La politización como proceso

Las diferencias en la politización de las OOII se explican mejor si dicha politización es entendida como un proceso impulsado por tres dinámicas independientes entre sí. Cada una de estas dinámicas incluye variables similares a las que caracterizan a la politización en el ámbito nacional, pero con particularidades importantes que no podemos dar por sentadas. En primer lugar, a nivel macro es necesario tener en cuenta la estructura institucional del SPM,

3. Si la expansión del problema llega a la esfera pública, puede generar una opinión pública sobre el mismo y reacciones a favor y en contra de actores inicialmente no incluidos en la mesa de negociación. En ese sentido, la movilización de los actores, especialmente de las ONG y movimientos sociales transnacionales, es un indicador crucial del proceso de politización de las OOII. Dicho en otras palabras, la movilización social es una de las principales variables de conflicto (contestación) y un síntoma de la expansión del descontento de la opinión pública como consecuencia de las decisiones de las OOII y de las recomendaciones a sus (Estados) miembros.

como un conjunto de diferentes reglas formales e informales que establecen una diversidad de patrones de orden y desorden. De forma paralela, la estructura institucional de las OOII, es decir, la dinámica interna que les permite ser más o menos eficientes y que depende, en gran medida, de la autoridad delegada por los Estados miembros. En segundo lugar, los patrones de interacción con las organizaciones de la sociedad civil y la movilización social, que se entienden como indicadores de la politización. En tercer lugar, el tema o problema (*policy issue*). Siguiendo el enfoque del establecimiento de la agenda, se considera que no todos los temas son politizados por igual y con la misma intensidad, y que no todos los temas consiguen la misma atención por parte de las OOII y otros actores internacionales. En otras palabras, los atributos del problema (características del problema) y su visibilidad, también influyen en el proceso de politización. En la siguiente figura se resume la interacción de estas tres dinámicas.

FIGURA 1.
PROCESO DE POLITIZACIÓN DE LAS OOII



Fuente: elaboración propia.

Orden y desorden en el SMP

A nivel macro, hay una tensión estructural en el sistema internacional que enmarca la politización de las OOII, que se puede explicar usando la noción de orden y desorden (Vilanova, 2006). Esta tensión estructural se debe a su naturaleza como un sistema de poder dividido y puede ser descrita por tres dimensiones o parámetros. La primera es la dimensión horizontal del sistema internacional, que se refiere al principio de igualdad soberana entre los Estados y el principio de no injerencia en los asuntos internos de las partes, principios que rigen formalmente tanto en el seno de las OOII, como en los principios del derecho internacional público y la Carta de la ONU. La segunda es la dimensión

vertical, que plantea la cuestión de la jerarquía de poder entre los actores (lo que significa una jerarquía *de facto*). En la práctica, el mundo bipolar (y sus secuelas) y el uso de la fuerza en los conflictos actuales ejemplifican de forma clara esta dimensión de la “jerarquía de poder” del sistema internacional, a pesar de su dimensión horizontal/normativa. Curiosamente, incluso en la ONU, la relación entre la Asamblea General —dimensión horizontal— y el Consejo de Seguridad —dimensión vertical (con el veto de los cinco miembros permanentes)— demuestra la difícil coexistencia de estos dos parámetros.

La tercera es más compleja de describir porque comprende ambas dimensiones. Se trata de dos tendencias aparentemente contradictorias que ocurren de manera simultánea: en primer lugar, el Estado como principal actor ya no tiene la importancia que tuvo en los sistemas internacionales anteriores (por ejemplo, antes de 1939), compite con otros actores, con las propias OOII y otros actores de carácter heterogéneo. Al mismo tiempo, el Estado es el sujeto por ser el principal creador del Derecho Internacional (DI) y es el objeto porque el DI gira en torno al Estado como actor principal. Por tanto el Estado tiene la capacidad legítima para promover el desarrollo del DI, y suele ser el principal impulsor de los regímenes internacionales más eficaces, desde el control de armas al proceso de integración de la UE (Hass, 1970; Laird, 1988).

Además, el Estado es el protagonista indispensable del éxito de las negociaciones, tanto en los niveles bilaterales o multilaterales, como dentro de las OOII. En otras palabras, está en el centro de todos los debates internacionales. Y la mayoría de los procesos de gestión de conflictos, cuando entran en la negociación, deben pasar inevitablemente por una formalización de la resolución que solo los Estados y las OOII (intergubernamentales) pueden asumir y garantizar. En ese sentido, el Estado sigue siendo un actor central, inevitable e indispensable en el sistema internacional. Por lo tanto, el Estado debe adaptarse a una dificultad creciente, derivado de la fragmentación de su entorno: el sistema internacional “en transición”.

Esto nos lleva a la idea de la *transición global* y a la aplicación a escala global del concepto teórico de transición, bien arraigado en la ciencia política cuando tiene que ver con los cambios de gobierno. La contradicción principal radica en el hecho de que el estudio de las transiciones en el sentido clásico se centra en los cambios visibles en el plano de las instituciones estatales, formas de gobierno, reglas constitucionales, sistema multipartidista, derechos básicos, en definitiva, el Estado de derecho y sus mecanismos. Y eso no existe a escala mundial. Por lo tanto, aquí pueden surgir las preguntas sobre qué tipo de transición y para qué tipo de sistema global.

Otra pregunta importante es si el SPM funciona de tal manera que todos los actores que actúan dentro de él tienen la capacidad de actuar a nivel mundial en todos los problemas que reclaman atención o entran a la agenda. La respuesta es no, algunos de ellos lo hacen en parte, otros tienen espacios de acción más fragmentados. Por otra parte, el número de actores en el sistema ha tendido a aumentar, y por lo tanto sus interacciones entre sí, pero no existe una regulación del conjunto de interacciones.

Por otro lado, cuando se habla de orden, merece mención especial la noción de régimen internacional que se ha definido previamente. En nuestro caso, no tiene nada que ver con el concepto tradicional de “régimen político” aplicado a la teoría del Estado, los gobiernos comparados, el derecho constitucional o el derecho político, y, sin embargo, afecta directamente al actor Estado en el ámbito internacional. Se podría considerar hasta cierto punto como caso de régimen internacional el que conforman las diferentes cumbres internacionales durante las últimas décadas en torno a temas como el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos y el comercio internacional, desde Río de Janeiro en 1993 y la Declaración de Río sobre el medio ambiente, al acuerdo sobre el desarrollo y los objetivos del milenio firmados por la ONU en el año 2000. Otro ejemplo histórico sería el tema de la proliferación nuclear. Brzoska (1992) aplica el concepto de régimen internacional a este tema durante la guerra fría y cómo los actores principales lograron controlar este fenómeno. En términos más generales, esta idea se puede aplicar a todo el proceso de control de armas nucleares. En suma, las OOII se ven afectadas por esta dinámica del SPM, siendo ellas al mismo tiempo una expresión de esta tensión estructural de orden y desorden.

A nivel meso, también es importante tener en cuenta las características de las OOII, en particular su eficiencia para hacer cumplir los acuerdos. Esta eficiencia puede depender de múltiples factores, recursos, consenso entre los actores, funcionamiento y procesos internos. En general, se puede apreciar que existen diferencias importantes en cuanto a la eficiencia a la hora de hacer cumplir los acuerdos entre las OOII con capacidad de tomar decisiones vinculantes y las que tienen capacidad limitada de acción y que funcionan más en el marco de las declaraciones retóricas de intenciones. A falta de un estudio exhaustivo sobre el funcionamiento de todas las OOII⁴, algunos ejemplos permiten apreciar diferencias importantes en cuanto a la configuración de la toma de decisiones políticas; la interacción con las partes interesadas externas; o en su eficiencia para lograr sus objetivos y obligar a los Estados miembros a cumplir las decisiones colectivas. La Unión por el Mediterráneo (UPM), que desde su creación en 2008 ha demostrado poca capacidad para alcanzar acuerdos y tomar decisiones políticas vinculantes, sería un ejemplo de OI que tiene un carácter meramente simbólico o retórico. También hay otros ejemplos de OOII que se han transformado con el tiempo de organizaciones con bajo a alto perfil y que han incrementado su nivel de eficiencia en el sentido de llegar a acuerdos y tener garantía de su cumplimiento, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

La eficiencia está relacionada con la autoridad y la legitimidad de las OOII, así como con el reconocimiento formal y funcional de esta autoridad por las partes interesadas externas. Para entender la eficiencia de las OOII y su implicación para la politización, es útil tomar en cuenta la contribución de Zürn *et al.* (2012) sobre la autoridad de las OOII. Aquellas que cumplen con sus funciones políticas como el mandato de regulación, el

4. Un referente de análisis empírico no exhaustivo es el de Tallberg *et al.* (2011), quienes han estudiado el acceso de actores privados transnacionales a las OOII, utilizando una muestra de 298 organismos dependientes de 50 OOII, de un total de 182 OOII intergubernamentales identificadas.

seguimiento de las decisiones de los gobiernos (de los Estados miembro) y la interpretación y capacidad para hacer cumplir los acuerdos (*enforcement*) son percibidas como más eficientes que aquellas con poca capacidad de decisión. La percepción de autoridad y eficiencia de las OOII, por tanto, es una variable clave para explicar el proceso y su grado de politización. En suma, que estén más politizadas las OOII con mayor capacidad para llegar acuerdos y con mecanismos para vigilar su cumplimiento que aquellas con poca capacidad para formalizar acuerdos vinculantes.

La movilización social y la confrontación

Una de las razones del interés por la politización de las OOII surge de evidencias empíricas sobre un aumento en su interacción con actores privados transnacionales (incluyendo todo tipo de organizaciones, tanto ONG como otros grupos defensores de causas o incluso grupos de interés que representan sectores económicos) (Tallberg *et al.*, 2011). Aunque la relación entre ONG y las OOII es ambivalente y se basa en una dinámica de cooperación y conflicto (Tarrow, 2005), son estos actores los que consiguen visualizar con mayor contundencia y de forma persistente la oposición a las decisiones de las OOII.

La politización se agudiza cuando existen posiciones contrarias (las partes adquieren conciencia política) sobre un tema en particular, lo que lleva a la expansión del conflicto. La politización de las OOII por parte de los Estados miembros es intrínseca a la propia naturaleza y existencia de estas organizaciones. Lo que diferencia a la tendencia de las últimas décadas es la inclusión de nuevos actores y su expansión a otras arenas, en particular a la esfera pública internacional, si podemos llamar así a la creciente movilización de los ciudadanos en las plazas públicas y en las cumbres y conferencias de la sociedad civil en las que se manifiesta su oposición a las decisiones (*policy decisions*) de las OOII. Nuevos actores transnacionales, más concretamente las ONG, son vistos como los responsables de influir en los cambios de las reglas del juego de la política mundial (Anderson, 2000; Kaldor, 2008). Se trata de actores que defienden posiciones alternativas o contrarias a las de sus gobiernos y de las OOII. Su interacción con las autoridades internacionales, con el objetivo de cambiar resultados de la política a nivel internacional y nacional, ha reestructurado la lucha por el poder en la esfera internacional.

El creciente número de ONG es la columna vertebral de la movilización política de los ciudadanos a escala transnacional y global (Tarrow, 2005; Risse-Kappen 1995). En otras palabras, “si la politización se produce o no depende fundamentalmente de la existencia de estructuras de la sociedad civil que motivan y permiten a las personas organizarse y conseguir que sus demandas sean escuchadas” (Rixen y Zangl, 2012: 367). Estas estructuras —las ONG y otro tipo de actores transnacionales— dotan a la sociedad civil de capacidad para interactuar con los gobiernos y las OOII, y para ejercer presión para establecer la agenda, definir los problemas públicos o implementar las políticas. En definitiva, la movilización

social transnacional ha cuestionado la relevancia central del Estado en la política internacional, así como la de las OOII que los defienden y representan.

La existencia y movilización de las ONG y redes de defensa transnacional responden a la propia politización de los ciudadanos con una conciencia global. Constituyen la semilla de una opinión pública global emergente, que adopta el axioma de “piensa globalmente actúa localmente”. Una de las principales raíces de esta tendencia es la movilización social a favor del medio ambiente y varios movimientos sociales que dan forma al movimiento global por la justicia social; por ejemplo, la movilización social que en los años noventa del pasado siglo apoyó a la guerrilla indígena zapatista en el sudeste mexicano y que es considerada como la primera ciberguerrilla y el arranque de un nuevo ciclo de movilización ciudadana global en contra de la globalización (Della Porta y Diani, 2011).

Su irrupción en la esfera internacional ha realineado alianzas y coaliciones de actores poderosos, formando redes de defensa transnacional (*transnational advocacy networks*) Keck y Sikkink, 1998; Martí i Puig y Silva, 2014). Las ONG y las redes de defensa transnacional desarrollan mecanismos de presión sistemáticos y coordinados para influir en las decisiones de las OOII. Utilizan la experiencia y la política simbólica para redefinir el problema y ganar aliados importantes. Visibilizan los problemas a través de la fuerza moral y emocional y presionan por introducir determinados problemas en la agenda. Y además politizan el debate internacional proporcionando información relevante sobre un tema en particular a la opinión pública (Joachim, 2007). Analizan las acciones de las autoridades internacionales para exigirles que respondan de las mismas y utilizan la rendición de cuentas para señalar quién es el responsable y quién debe resolver el problema (Kriesi *et al.*, 1995; Keck y Sikkink, 1998; Tarrow, 2005). Se podría esperar, por lo tanto, que la politización de las OOII sea mayor en relación al grado de movilización ciudadana y de interacción (confrontación) con las ONG y redes de defensa transnacional.

El problema en cuestión: atención y visibilidad

En la política interna de los Estados, no todos los problemas consiguen la misma atención por parte de los políticos y el público, ni todos los problemas son politizados. Lo mismo sucede en el caso de las OOII: la atención que se le presta a un problema puede variar en función de su alcance y sus atributos (Kingdon, 1993). Al mismo tiempo, la percepción de su importancia, abstracción y urgencia varía entre los actores políticos. Nueva información sobre el problema o el énfasis en otra dimensión del problema hasta ahora no tenida en cuenta puede redefinir su importancia, haciendo que parezca más o menos adecuado para su inclusión en la agenda (Jones y Baumgartner, 2005; Palau, 2009; Chaqués y Palau, 2009). Por ejemplo, la cuestión de los Estados frágiles comienza a ser prioritaria para la OCDE a finales de los años noventa del pasado siglo, cuando queda de manifiesto que tras décadas de cooperación y ayuda al desarrollo, un conjunto de países no tienen la fuerza institucional interna suficiente para revertir décadas de pobreza y

problemas derivados de guerras civiles y conflictos internos. Nuevos datos sobre el desarrollo de estos países proporcionados por ONG y la propia OCDE otorgan una mayor atención al problema de la fragilidad institucional y la existencia de Estados fallidos, alejando la atención de los problemas relacionados únicamente con el desarrollo económico y social (OCDE, 2014).

La atención prestada a los llamados Estados frágiles y Estados fallidos —aquellos que se encuentran en proceso de recuperación de la paz después de una destructiva guerra civil y que sufren la ausencia de instituciones públicas fuertes para lograr su desarrollo— surge como parte de la agenda más amplia del desarrollo y la gobernanza. Los Estados frágiles se consideran como los países más alejados de los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es el principal marco de la política de desarrollo internacional desde hace dos décadas. Según la OCDE “situaciones de fragilidad y de transición abarcan un amplio espectro de contextos —desde Estados de partido único como Corea del Norte a Siria devastada por la guerra; o Bosnia y Herzegovina relativamente estable. Cerca de la mitad —23 de 51— son Estados de ingresos medios y muchos de ellos son ricos en recursos naturales“ (*ibid.*: 15).

El tema se expande y gana visibilidad, “politizándose”, cuando diferentes actores políticos se oponen y confrontan puntos de vista en relación a la construcción de la paz y la seguridad humana⁵. En efecto, la seguridad humana es uno de esos temas en los que nadie quiere mostrar desacuerdo en cuanto a su prioridad o su importancia, ya que influye en las condiciones de supervivencia y la vida humana en general; pero sí existen puntos de vista confrontados sobre cómo tiene que definirse. Por otra parte, existe un cierto nivel de confrontación entre las organizaciones internacionales, especialmente la OCDE, y los Estados interesados, sobre cómo resolver el problema de la construcción de la paz y el fortalecimiento de las instituciones del Estado como uno de los pilares de la seguridad humana en todo el mundo. El énfasis en la fragilidad institucional también ha llevado a la movilización de actores de la sociedad civil que buscan influir en la definición y en las decisiones en torno al problema, como el Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding (CSPPS). De acuerdo con esta plataforma, el sostenimiento de la paz se debe basar en el consenso alcanzado en la ONU; pero debe poner más énfasis en objetivos compartidos y aplicables a todos los países (CSPPS, 2015).

Finalmente, los temas o problemas prioritarios para las OOII varían a lo largo del tiempo, son dinámicos, de tal manera que su significado y su interpretación también cambian. Aunque en la esfera internacional, y en particular, entre las OOII, bajo determinadas circunstancias existen condiciones favorables para la entrada en la agenda de cuestiones como el desarrollo, la paz, los derechos humanos y el medio ambiente, debido al amplio consenso en torno a su importancia política, podría esperarse que la existencia de un régimen internacional facilite la inclusión en la agenda del tema y su politización. Un

5. La seguridad humana es un concepto relativamente nuevo, ahora ampliamente utilizado para describir el conjunto de amenazas asociadas con el genocidio, guerra civil y el desplazamiento de poblaciones (HSR, 2013), pero que paulatinamente se ha ido extendiendo a otros países no necesariamente considerados como Estados frágiles.

ejemplo que por su relevancia ha sido mencionado antes es el problema de las minas anti-persona. El tratado de Ottawa, o la Convención Internacional sobre la Prohibición de Minas Antipersona, comenzó como un proceso en 1991, cuando seis ONG lanzaron una campaña para prohibir las minas terrestres y comenzaron a organizar el llamado ICBL (La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres). Este proceso se convirtió rápidamente en un “régimen” y terminó en éxito en 1999, cuando el Tratado de Prohibición de Minas se convirtió en ley internacional vinculante.

Existen pocas voces explícitamente en contra de la protección de los derechos humanos o la defensa de la paz, pero se pueden encontrar diferencias en la atención que se presta a estos temas por parte de las OOII. De la misma manera, existen divergencias en el modo en que estas cuestiones son politizadas por las OOII y otros actores. Por ejemplo, Carpenter (2007) ha señalado que el problema de los niños nacidos de una violación durante conflictos armados no recibe la misma atención por parte de las redes transnacionales de defensa que otras cuestiones como los huérfanos o niños soldados. De acuerdo con la perspectiva del establecimiento de la agenda, existen variables institucionales como la capacidad de la agenda de los actores que explican en parte el porqué algunas cuestiones se priorizan y otras no (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2005; Kingdon, 1995; Wilkerson y Green-Pedersen, 2006). Desde este punto de vista, se podría decir que la politización de las OOII podría estar condicionada por la capacidad de su propia agenda, así como por la capacidad de la agenda de otros actores como las redes de defensa y ONG para incluir o priorizar nuevos temas.

OBSERVACIONES FINALES

La politización de las OOII no es un fenómeno nuevo, sino que se trata de una condición intrínseca de las propias OOII, que nacen de la voluntad de los Estados por coordinar acciones y decisiones pero sin dejar de estar sujetas a la estructura dual del SPM de orden y desorden. La lucha por el poder entre los Estados es mediatizada por la creciente interdependencia de estos, que resulta de las vulnerabilidades que plantea el proceso de globalización. Lo que es relativamente nuevo en la politización de las OOII es la creciente apertura de estas organizaciones a la interacción con actores transnacionales, en particular las ONG, y el creciente escrutinio de sus decisiones por parte de la opinión pública y la sociedad civil en general. La politización de las OOII necesariamente se refiere a la expansión del conflicto más allá del control estricto del orden del día por parte de los Estados miembros. Como se ha explicado en el artículo, si existe un incremento en la politización de las OOII es porque sus decisiones y acciones han dejado de ser decisiones lejanas y poco visibles; fuera del foco de la atención de la opinión pública y, por lo tanto, fuera de la posibilidad de darle contenido político por parte de un público más amplio.

Por otra parte, en este artículo se enfatiza que existen diferencias en la politización de las OOII que tienen que ver, en parte, con la legitimidad y la autoridad delegada por parte

de los Estados miembros. Su rendimiento o capacidad para hacer cumplir los acuerdos vinculantes podría explicar porqué las decisiones del FMI, la OCDE o la OMC están más politizadas que las decisiones de OOII que tienen una función simbólica. Esto nos lleva a la consideración del tema de la eficiencia o rendimiento, que a su vez tiene que ver con el enfoque basado en una perspectiva sistémica, en la que la naturaleza jurídica e institucional de los actores (a saber, OOII, Estados e incluso ONG) no es suficiente para entender la mecánica del proceso. Es necesario tener en cuenta la capacidad de ejecución e implementación de las decisiones adoptadas, para medir el rendimiento de las OOII. El análisis planteado indica que este tema tendría que ser explorado en profundidad y de manera empírica y comparada en futuras investigaciones, para entender su alcance y validez como hipótesis. De momento, los ejemplos expuestos en el artículo sirven para ilustrar esta idea.

Al mismo tiempo, se considera que es útil recurrir a la idea de la politización como proceso en el caso de las OOII dada la naturaleza del SPM. En este proceso intervienen tres dinámicas independientes que explicarían también, en parte, las diferencias en la politización de las OOII. En efecto, el término *proceso* ayuda a entender mejor la expansión del conflicto y la interacción entre la estructura de poder del SPM, los actores —específicamente la movilización social de las ONG— y el problema (*policy issue*). Analizar la politización como *proceso* permite establecer algunas expectativas sobre cuándo y por qué algunas OOII están más politizadas que otras. Futuras investigaciones tendrían que profundizar en los efectos específicos de estas dinámicas, a partir de los conceptos de *interdependencia*, diversidad de intereses, *estrategias* de los actores y evaluación del *rendimiento*, con el fin de seguir avanzando en la comprensión de la complejidad del papel de las OOII y su interacción con otros actores políticos más allá de su relación formal con los Estados miembros.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los asistentes al panel sobre *Transnational Advocacy, Public Opinion, and the Politicisation of International Organisations: Patterns and Explanations* en la Conferencia Joint Sessions del European Consortium of Political Research (ECPR), celebrado en Varsovia del 29 al 2 de abril de 2015; y de los evaluadores anónimos de la RECP. También agradecen el apoyo del proyecto *Spanish Policy Agendas Project* y del Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref. CSO-2012-31214).

Referencias

Alexander, Scott. 2014. “Five cases of politicization” in *Slate Star Codex*. Disponible en web: <http://slatestarcodex.com/2014/10/16/five-case-studies-on-politicization/>. [Consulta: 15 de febrero de 2015].

- Anderson, Kenneth. 2000. "The Ottawa Convention. Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", *European Journal of International Law*, 11 (1): 91-120.
- Anheier, Helmut y Nuno Themudo. 2002. "Organisational forms of global society: implications of going global", en Helmut Anheier y Mary Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2004-2005*. Madrid: Icaria, Sage Publications.
- Baumgartner, Frank y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baldwin, David. A. 1980. "Interdependence and Power: a conceptual analysis", *International Organization*, 34 (4): 471-506.
- Barbé, Esther. 1987. "El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau", *Revista de Estudios Políticos*, 57: 149-176.
- Barbé, Esther. 1989. "Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: la teoría del régimen internacional", *Afers Internacionals*, 17: 55-67.
- Beck, Ulrich. 1997. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Boli, John y George Thomas. 1997. "World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization", *American Sociological Review*, 62 (2): 171-190.
- Brzoska, Michael. 1992. "Is the non-proliferation system a regime? A comment on Trevor McMorris Tate", *Journal of Peace Research*, 29 (2): 215-220.
- Carpenter, Charli. 2007. "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks", *International Studies Quarterly*, 51 (1): 99-120.
- Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding, CPSS. 2015. *Putting Sustainable Peace and Safe Societies at the Heart of the Development Agenda: Priorities for post-2015*. Disponible en web: <http://www.allianceforpeacebuilding.org/2013/09/putting-sustainable-peace-and-safe-societies-at-the-heart-of-the-development-agenda-priorities-for-post-2015/> [Consulta, 2 de diciembre de 2015].
- Chaqués-Bonafont, Laura y Anna Palau. 2009. "The Dynamics of Policy Change: A Comparative Analysis of the Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain", *Journal of Public Policy*, 29 (1): 103-126.
- De Wilde, Pieter. 2011. "No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration", *Journal of European Integration*, 33 (5): 559-575.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani. 2011. *Los movimientos sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dür, Andreas y Dirk De Bièvre. 2007. "Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy", *Journal of Public Policy*, 27 (1): 79-101.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias. 2012. "Cosmopolitan Politicization: how Perceptions of Interdependence Foster Citizens Expectations in International Institutions", *European Journal of International Relations*, 18 (3): 481-508.

- Encarnación, Omar G. 2002. "On Bowling leagues and NGOs: a critique of Civil Society's revival", *Studies in Comparative International Development*, 36 (4): 116-131.
- Florini, Anne (ed.). 2000. *The third force: the rise of transnational civil society*. Washington: Japan Center for International Change y Carnegie Endowment for International Peace.
- Foley, Michael y Bob Edwards. 1996. "The paradox of civil society", *Journal of democracy*, 7 (3): 38-52.
- Green-Pedersen y John Wilkerson. 2006. "How Agenda-setting attributes Shape Politics: Problem Attention, Agenda Dynamics and Comparative Health Policy Developments in the U.S. and Denmark.", *Journal of European Public Policy*, 13 (7): 1039-1052.
- Hanegraaff, Marcel, Jan Beyers y Caelesta Braun. 2011. "Open the door to more of the same? The development of interest group representation at the WTO", *World Trade Review*, 10 (4): 447-472.
- Hass, Ernest B. 1970. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, 24 (4): 606-646.
- Held, David. 1995. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2009. "A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, 39 (1): 1-23.
- Human Security Report Project. 2013. *The Decline in Global Violence: Evidence, Explanation, and Contestation*. Vancouver: Human Security Press.
- Joachim, Jutta. 2007. *Agenda Setting, the UN, and NGOs*. Washington: Georgetown University Press.
- Jones, Bryan D. y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kaldor, Mary. 2002. "The idea of global civil society", *International Affairs*, 79 (3): 583-593.
- Keane, John. 2001. "Global Civil Society?", en Helmut Anheier y M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane R. y Nye Joseph S. 1997. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson Education.
- Krasner, Stephen (ed.). 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak y Marco G. Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Laird, Robin F. 1988. *West European arms control policy*. Virginia, Alexandria: Institute for defense analyses.

- Martí i Puig, Salvador y Eduardo Silva. 2014. "Introducción: movilización y protesta en el mundo global e interconectado", *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, 105: 7-18.
- McLean, Scila. 1986. *How nuclear weapons decisions are made*. London: MacMillan.
- Mearscheimer, John J. 1994. "The False Promise of International Institutions", *International Security*, 19 (3): 5-49.
- OECD. 2011. "OECD 50th Anniversary Vision Statement". París: Organization of Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2014. "*Fragile States: 2014. Domestic revenue mobilization in fragile states*". París: Organization of Economic Cooperation and Development.
- Palau, Anna. 2009. "Continuidad y cambio en la política de seguridad alimentaria española", *Revista Española de Ciencia Política*, 21: 47-68.
- Palonen, Kari. 2003. "Four times of politics: policy, polity, politickyng and politicization", *Alternatives* (28): 171-186.
- Risse-Kappen, Thomas (ed.). 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rixen, Thomas y Bernhard Zangl. 2012. "The Politicization of international economic Institutions in US public Debates", *Review of International Organizations*, 8 (3): 363-387.
- Salomón, Mónica. 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, 56: 7-52.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart y Winston.
- Tallberg, Jonas, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito y Christer, Jonsson. 2013. *The opening up of international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 2005. *The new transnational activism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vilanova, Pere. 2006. *Orden y desorden a escala global*. Madrid: Ediciones Síntesis.
- Waltz, Kenneth N. 2000. "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, 25 (1): 5-41.
- Zürn, Michael. 2002. "From interdependence to globalization", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Zürn, Michael. 2004. "Global governance under legitimacy pressure", *Government and Opposition*, 9 (2): 260-287.
- Zürn, Michael, Martin Binder y Matthias Ecker-Ehrhardt. 2012. "International Authority and Its Politicization", *International Theory. A Journal of International Politics, Law and Philosophy*, 4 (1): 69-10.

Presentado para evaluación: 21 de julio de 2015.

Aceptado para publicación: 9 de febrero de 2016.

LUZ MUÑOZ, Universidad de Barcelona

luzmunozma@ub.edu

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Barcelona. Es profesora investigadora del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho, UB. Ha sido investigadora visitante de la School of Geography, Politics and Sociology de la Universidad de Newcastle (2013), de la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (2013) y del Center for American Politics and Public Policy de la Universidad Washington (2009). Sus áreas de interés incluyen: acción colectiva y grupos de interés, *advocacy groups* con especial interés en el papel político de las ONG, las políticas públicas y la dinámica gobierno-oposición.

PERE VILANOVA, Universidad de Barcelona

vilanova@ub.edu

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho, UB. Ha impartido clases y seminarios en diversos países. En 1996 trabajó para la EUAM (European Union Administration of Mostar) y posteriormente fue asesor de C. Westendorp, Jefe del OHR (Office of the High Representative) en Bosnia-Herzegovina entre 1998 y 2000. Sus áreas de interés incluyen: estudios internacionales, estudios regionales, seguridad, Oriente Medio, Asia Central. Ha sido miembro del International Advisory Board del Journal of Peace Research, PRIO, Oslo y de Global Society, así como de la Junta Directiva de la AECPA de 2005 a 2014.

Hegemony, populism and democracy: Laclau and Mouffe today (review article)

*Hegemonía, populismo y democracia: Laclau y Mouffe hoy
(ensayo bibliográfico)*

Lasse Thomassen

School of Politics and International Relations, Queen Mary, University of London
l.thomassen@qmul.ac.uk

Review article of the following books:

David Howarth (ed.). *Ernesto Laclau: Post-Marxism, Populism and Critique*. London: Routledge, 2015, 285 pp. ISBN 978-0415870870.

Ernesto Laclau. *The Rhetorical Foundations of Society*. London: Verso, 2014, 229 pp. ISBN 978-1781681701.

James Martin (ed.). *Chantal Mouffe: Hegemony, Radical Democracy, and the Political*. London: Routledge, 2013, 241 pp. ISBN 978-0415825221.

Chantal Mouffe. *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso, 2013, 149 pp. ISBN 978-1781681039.

Abstract

This review article takes the publication of four new volumes by, and on, Ernesto Laclau and Chantal Mouffe as an opportunity to revisit their work and consider its contemporary relevance. After introducing the four volumes, I explain how Laclau and Mouffe's work has developed since *Hegemony and Socialist Strategy*, highlighting three key developments: the incorporation of psychoanalysis, rhetoric and passions. Having done so, I turn to consider Laclau's and Mouffe's respective works on populism, connecting these to the emergence of left-wing populism in Europe today, with particular attention to the case of *Podemos*. Given the relevance of Laclau's and Mouffe's works for contemporary left populism, I show how the key elements from their theory on hegemony inform their argument that populist discourse is a fruitful strategy for the left today. It is because identities are contingent that a progressive collective will does not need to be articulated around class, but can be articulated around the figure of "the people". Moreover, since rhetoric, antagonism and passions are inherent to politics, populism is not necessarily opposed to democracy, but can be articulated in a way so as to reinvigorate democratic politics.

Keywords: agonistic democracy, antagonism, hegemony, Laclau, Mouffe, Podemos, populism, radical democracy.

Resumen

Este ensayo bibliográfico toma la publicación de cuatro nuevos volúmenes escritos por, y sobre, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe como una oportunidad para revisar su obra y sopesar su importancia actual. Tras presentar los cuatro volúmenes, explico cómo se ha desarrollado el trabajo de Laclau y Mouffe desde *Hegemonía y Estrategia Socialista*, destacando tres avances clave: la incorporación del psicoanálisis, la retórica y las pasiones. A continuación, paso a considerar los respectivos trabajos de Laclau y Mouffe sobre populismo, conectándolos con la emergencia del populismo de izquierdas de la Europa actual, con especial atención al caso de *Podemos*. Dada la relevancia de los trabajos de Laclau y Mouffe para el populismo de izquierdas contemporáneo, muestro cómo los elementos clave de su teoría sobre hegemonía conforman su argumento de que el discurso populista es, hoy en día, una estrategia fructífera para la izquierda. Debido a que las identidades son contingentes, un deseo progresista colectivo no necesita articularse en torno a una clase, sino que puede articularse en torno a la figura de “el pueblo” o “la gente”. Además, dado que la retórica, el antagonismo y las pasiones son inherentes a la política, el populismo no es necesariamente opuesto a la democracia, sino que puede articularse de modo que revigore a las políticas democráticas.

Palabras clave: democracia agonística; antagonismo; hegemonía; Laclau; Mouffe; Podemos; populismo; democracia radical.

INTRODUCTION

With left-wing populists in power in Latin America, and with the rise of *Syriza* in Greece and *Podemos* in Spain, there has been a surge in interest in the works of Ernesto Laclau (1935-2014) and Chantal Mouffe (1943-) and in their theories of hegemony, populism and democracy. Laclau and Mouffe made their name with the publication of *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* in 1985 (second edition published in 2001), although many thought, and still believe, that there was little in the book to merit the “socialist” and “radical” in the title (most famously Geras, 1987; see also Martin, 2013, chapter 3 for Laclau and Mouffe’s reply). They and their concepts of hegemony, discourse and radical democracy became household names far beyond Marxist theory. Their position became a reference point in debates about Marxism, but also in debates about culture and identity politics, and Laclau and Mouffe came to represent the position of “post-Marxism”. They subsequently developed the argument of *Hegemony and Socialist Strategy*. Laclau did so drawing on psychoanalysis and rhetoric, and a whole school — the so-called ‘Essex School’ — grew up around his work. Mouffe staked out her own position within democratic theory with her theory of agonistic democracy.

More recently, Laclau and Mouffe became increasingly preoccupied with populism, and it is this work that is so pertinent to contemporary politics in Europe and Latin America. Mouffe’s interest in populism was, at first, focused on far-right movements such as those headed by the *Le Pens* in France and Jörg Haider in Austria; but she is now working on left-wing populism (Mouffe, 2014; Errejón & Mouffe, 2015). Laclau’s interest in populism was always linked to the Latin American experience, including his native Argentina (1977, 2005). There is a double hermeneutics at play here where populist movements self-consciously appropriate Laclau and Mouffe’s ideas; *Podemos* is only the best example of this.

I will take the publication of the four books under review here as an occasion to revisit Laclau's and Mouffe's works and consider their contemporary relevance. I first introduce the four volumes. I then explain how Laclau and Mouffe's work has developed since *Hegemony and Socialist Strategy*, highlighting three key developments, reflected in the books reviewed here, namely: the incorporation of psychoanalysis, rhetoric and passions. Having done so, I turn to consider Laclau's and Mouffe's respective works on populism. I will use the case of *Podemos* to illustrate how the key elements from their theory of hegemony inform their argument that populist discourse is a useful strategy for the left today. In fact, it may be argued that left populism is a natural implication of the whole argument about the nature and role of hegemony.

THE BOOKS

Chantal Mouffe's latest book, *Agonistics: Thinking the World Politically* (2013), attempts to think politics politically, to paraphrase the subtitle. For Mouffe, that means to think politics agonistically. Agonistics here refers to what Mouffe believes to be the inherent elements of conflict and passion in politics. She applies this argument to contemporary European and world politics and engages with other thinkers, among them Jürgen Habermas, Michael Hardt and Antonio Negri. The book does not add anything to Mouffe's theory of agonistic democracy as such, but it does give a good sense of her current position as she engages with new issues and thinkers through the lens of agonistic democracy.

The Rhetorical Foundations of Society (2014) is a collection of articles and book chapters originally published by Ernesto Laclau between 1996 and 2012, prefaced by a brief introduction that places the texts in the context of Laclau's theoretical project. Only one of these texts has not been published previously in English. The volume is most of all testimony to what might be called 'the rhetorical turn in Laclau's work'. Rhetoric was already present in *Hegemony and Socialist Strategy*, but only through the influence of linguistics and only as a secondary theoretical layer. In his work since the late 1990s, Laclau engaged explicitly with rhetoric and argued that the insights of the theory of hegemony could be expressed through rhetorical categories such as metaphor and metonymy. In this work, Laclau tried to connect politics/hegemony, psychoanalysis and rhetoric by formalising the categories of each of these fields and exploring the homologies between them. The aim was to show that all aspects of society —language, the psyche and politics— could be understood through a general theory of society. In addition to several pieces engaging with rhetoric (chapters 3 and 4; see also Laclau 1998), *The Rhetorical Foundations of Society* also contains several chapters engaging with specific thinkers: Slavoj Žižek (chapter 7), Alain Badiou (chapter 8) and Giorgio Agamben (chapter 9). Together the chapters in the volume give a good sense of the way in which Laclau's thinking evolved over the last two decades of his life (see also Devenney forthcoming 2016).

The other two books under review here are part of the series “Routledge Innovators in Political Theory”. Each book in the series consists of a selection of articles and chapters by a thinker plus an interview and an introduction by the editor. The volume on Ernesto Laclau (Howarth, 2015) contains a very useful introduction by David Howarth, and the volume on Chantal Mouffe (Martin, 2013) contains a very useful interview with Mouffe conducted by James Martin. The volumes cover Laclau’s and Mouffe’s works from the late 1970s up to the present.

The Laclau volume is divided into three parts: the first part covers the key concepts of the theory of hegemony (hegemony, discourse and signification); the second part covers Laclau’s writings on populism from the late 1970s until today; and the third part consists of critical engagements with other authors: Carl Schmitt, Jacques Derrida, Richard Rorty, Michael Hardt and Antonio Negri, and Giorgio Agamben. There is some overlap between this volume and *The Rhetorical Foundations of Society*.

The Mouffe volume is divided into three parts covering, first, the theory of hegemony; second, writings on radical democracy from the 1980s and 1990s; and, third, writings from the late 1990s onwards where Mouffe develops her theory of agonistic democracy and engages with contemporary politics and other authors from that perspective.

Both volumes contain comprehensive and representative selections of texts. And nothing essential is missing from the volumes, which will be useful for students looking for a first, but comprehensive, introduction to Laclau and Mouffe. I only have a minor criticism to raise, and that is that, although the volumes include the original year of publication of the texts, no further details are included of their original publication.

HEGEMONY, RHETORIC, PASSIONS

Laclau and Mouffe’s early work from the 1970s and 1980s must be seen against the intellectual debates on the Left back then (see Sim, 2000 for a good introduction). They were trying to break with Marxist class essentialism, which reduced different identities and struggles (gender, race, etc.) to a single underlying logic of class. Having rejected this view, Laclau and Mouffe then faced the challenge of explaining the formation of collective identities in a different way, and they did so through a revised conception of hegemony. This opened the way to seeing other collective identities as potentially progressive – for instance, the people.

In the “Introduction” to *Hegemony and Socialist Strategy*, Laclau and Mouffe (2001: 4) characterised their project as post-Marxist. It was *post*-Marxist because it broke with central tenets of Marxism, above all class essentialism, and it was *post-Marxist* because it emerged out of an engagement with the Marxist tradition, specifically the way in which the concept of hegemony had been treated within that tradition. *Hegemony and Socialist Strategy* was at once a deconstruction of Marxist thought and grafted on to that thought. The label “post-Marxism” stuck, even though it was mainly a label used by others to characterise their position. Later they appropriated the label themselves to signify “the process of re-appropriation

of an intellectual tradition [Marxism], as well as the process of going beyond it', as they write in the "Preface to the Second Edition" (Laclau & Mouffe, 2001: ix). Laclau comments on this in the interview included in the collection of his work (Howarth, 2015: 258), when he stresses that the "post-" of "post-Marxism" should not be understood as if they were abandoning or leaving behind Marxism. Rather, they characterised their position as "post-Marxist" because they intervened in places where Marxism was marked by aporias —blind spots, or inherent tensions— that could not be resolved within Marxism. Doing so, they sought to subvert Marxist categories —for instance, hegemony— rather than simply discarding them.

By now, Laclau and Mouffe's deconstruction of the category of hegemony is well-known (see, among others, Martin, 2013: chapters 1-3; Howarth, 2015: chapter 3). While in Marxist tradition hegemony was treated as a marginal and regional concept, Laclau and Mouffe argue that every level of society and of social change can be understood through the logic of hegemony. Hegemony consists in the articulation of relationships between social elements (which they also refer to as signifiers), and these relationships are contingent —this is why they are open to hegemonic articulation. Hegemonic articulation is thus not an operation at the margins of a core of society and history consisting of class and the forces of production; rather, hegemony is the way in which both politics and economy are constituted. Hegemony is no longer essentially tied to class, which is just one identity among others, and the task for the Left is to articulate identities together in a way so as to create a collective subject of change. Not only communists and socialists can engage in hegemony understood as a form of leadership through the creation of consensus; Reagan and Thatcher did hegemony too, and were rather good at it, and, according to Laclau and Mouffe, the Left must learn from those right-wing movements so successful in the art of hegemony. Later, in her writings on right-wing populism, Mouffe argues that the Left can learn something more from this kind of discourse: they can learn how to use passions and how to articulate a collective identity (see, e.g., Martin, 2013: chapter 11).

In his later works, Laclau (1990; 1996; 2005) continued this generalisation of the category of hegemony by drawing on linguistics, psychoanalysis and rhetoric. This was already foreshadowed in *Hegemony and Socialist Strategy*, but it is much later when Laclau developed this more fully in search of what he called "a more formal general ontology" of the social (Laclau, 2014: 1; see also Howarth, 2015: 261). He found a homology between the fields of linguistics, rhetoric, psychoanalysis and the theory of hegemony —"a basic homology at all levels of analysis of human reality" (Howarth, 2015: 261). While "each field has its own specificity" (*ibid.*), it is nonetheless possible to use linguistics, rhetoric and psychoanalysis to think through the basic categories of the theory of hegemony, thereby establishing hegemony as a more general logic of any aspect of the social.

To illustrate the theoretical developments in Laclau's and Mouffe's works over the last two decades I will focus on their appropriation of (1) psychoanalysis and (2) rhetoric. This will then lead me to (3) the concept of antagonism and the centrality of passions for Mouffe's theory of democracy.

(1) Laclau and, to a lesser degree, Mouffe use Lacanian psychoanalysis to explain the construction of collective identities, and the key category here is identification. Following Jacques Lacan's reworking of Freudian psychoanalysis, Laclau and Mouffe argue that identity is always marked by a lack. No identity, individual or collective, is complete and, as a result, identification —rather than identity— becomes the central category. Collective identities are constituted through a process of identification, which is an ongoing and always incomplete process.

In *Hegemony and Socialist Strategy*, Laclau and Mouffe borrow the notion of a *point de capiton* from Lacan; these nodal points are the signifiers around which collective identities coalesce. They are the points of identification that unite otherwise disparate groups, for instance the flag in a nationalist discourse. Later, in *Emancipation(s)*, Laclau (1996: chapter 3; also in Howarth, 2015: chapter 3) introduces the notion of an empty signifier. Although the image is a different one, the idea is the same: an empty signifier is a signifier tendentially emptied of content and therefore capable of functioning as a point of identification for disparate groups. One of Laclau's examples is the way in which Perón functioned as an empty signifier and as a point of identification for a variety of sectors within Argentinian society, sectors with otherwise very different identities and interests.

The empty signifier is connected to the Lacanian *objet petit a*. Given that the subject is marked by a lack, it seeks to fill that lack, as it were, through identification with an object. To give an example: I may identify with the life presented to me by a charismatic leader and the happy life that he promises for me. A negative version of this is found in racist and xenophobic discourses: if only we can get rid of the Jews or the foreigners, there will be enough resources to care for our elderly, and so on. What is noteworthy here is that identification involves investment in an object: I invest my identity with the promises of the charismatic leader or the xenophobic discourse. The particular object of investment is contingent, and so, for instance, there is nothing necessary about the identification with right-wing populism by the white working class. What is more, identification creates what Lacan calls *jouissance*, that is, a kind of enjoyment that comes not from consuming an object, but from the (unfulfilled) desire for it. This is important for Laclau and Mouffe, because it means that, in order to understand political phenomena, one must analyse how and why individuals and groups become invested in particular discourses. And it means that politics always involves passions and something that cannot be reduced to reason.

This is particularly evident in a case such as *Podemos*. When Pablo Iglesias first emerged into the Spanish media, he channelled the indignation that was circulating in Spanish society. People identified with the indignation that he represented, and they identified *Podemos* with him to the extent that *Podemos* used his image on the ballot papers for the May 2014 elections to the EU Parliament. Here we have a clear example of the role of the populist leader in a populist discourse —a leader that at once represents an already existing indignation and makes that indignation present (“re-presents” it) in the media and within the political institutions. One might add that, while *Podemos* was defined almost exclusively by the figure of Pablo Iglesias in the beginning, this is no longer the case. The

discourse of *Podemos* is held together not by a single empty signifier (Iglesias), but by several more or less empty signifiers: slogans, the *Podemos* logo, and so on. Laclau usually referred to the empty signifier as a single signifier within any given discourse, but it may be the case that it is better to think of a discourse as articulated around several more or less empty signifiers, or nodal points, thus providing a more complex picture of these discourses.

(2) Laclau's and, to a lesser extent, Mouffe's incorporation of rhetoric into their theories of hegemony and democracy implies that no politics can be purely rational. Rhetoric is here conceived beyond the mere ornamentation added to a literal content. For Laclau and Mouffe, all language is rhetorical; for instance, all political discourse—not just that of populists such as *Podemos*— is rhetorical, even when rejecting the language of one's opponents as merely rhetorical.

In his later work, Laclau (2014: chapters 3-4; also Laclau, 1998) introduces a number of rhetorical categories in order to make further sense of the hegemonic operation of the creation of chains of equivalences. Metaphors and metonymies are introduced to make sense of the operations of substitution and contiguity in the chain of equivalence. Each moment in the chain of equivalence can substitute for the others because they are all equally opposed to a common enemy; and meaning travels by contiguity from one moment to another in the chain so that the meaning of one moment contaminates the others. One of the moments, or signifiers, in the chain of equivalence comes to take up the position of empty signifier, representing the chain as a whole. This inherently metaphorical operation of substitution can also be understood as a synecdoche where one part of the whole comes to represent the whole. Not only that, but the operation is a catechetical one because it is performative: the collective identity does not pre-exist the representation of it by the empty signifier, rather it is constituted through the metaphorical/synecdochal operation.

This has two important implications. First, it means that representation has an inherent performative aspect to it and it does not simply reflect an already existing reality; it is the creation of a chain of equivalence and the representation of the collective identity through the empty signifier that together constitute that identity. The chain of equivalence and the empty signifier do not reflect some already existing identity (Errejón & Mouffe, 2015: 97-106; Howarth, 2015: 160-164; Laclau, 2005: chapter 6). Second, given that politics is about the construction of collective identities, politics has an inherently 'rhetorical' aspect. The operations of substitution and contiguity cannot be reduced to any logic or rationality, whether underlying infrastructures or the forceless force of the better argument.

The introduction of rhetoric and rhetorical categories is an attempt by Laclau to generalise the logic of hegemony and to construct a general ontology of the social (Laclau, 2014: 1). Doing so opens the possibility of connecting different disciplines, but the danger is that not enough attention is paid to what happens in the translation of categories from one discipline, and from one kind of discourse, to another. After all, if the introduction of rhetorical categories does not add anything new to the theory of hegemony, but is merely a different way of expressing the same insights, then one might reasonably ask why one

should bother with it at all. If the introduction of rhetoric does indeed add something new, then attention needs to be paid to the ways in which these categories are displaced in the process, and the ways in which rhetoric displaces the categories of the theory of hegemony.

(3) It is mainly Laclau who incorporated psychoanalysis and rhetoric into the theory of hegemony, but they also work their way into Mouffe's theory of agonistic democracy (see, e.g., Martin, 2013: 233). In this context, antagonisms and passions are the key terms. The notion of antagonism has undergone some changes in Laclau and Mouffe's work over the years (Thomassen, 2005), but it remains central to how they conceive of hegemony, democracy and populism. Constructing a chain of equivalence, represented by an empty signifier, is possible through the construction of an antagonistic frontier between the chain of equivalence and some other identity, such as "the establishment" or "*la casta*". The moments of the chain of equivalence are equivalent insofar as they are all equally opposed to a common enemy through the antagonistic frontier. There is, thus, no collective identity without antagonism, and, since collective identities are an integral part of politics, there is no politics without antagonism.

In Mouffe (and Laclau)'s view, antagonism also entails a non-rationalisable aspect of politics. Antagonisms cannot be overcome. Mouffe connects antagonisms to passions (Martin, 2013: chapter 11). Antagonism is, then, another way of conceiving of the way in which passions cannot be eradicated from politics. If politics is about collective identities, and if collective identities work by way of identification, then passions are part and parcel of politics. For instance, the so-called 15M movement put indignation on the political map of Spain, and *Podemos* channelled this indignation into an antagonistic frontier between us and them, the people and the establishment. The indignation and the antagonism linked to it served to motivate people to mobilise, first in the squares and later at elections. It is difficult to sustain the indignation over time, however. The antagonism, then, must represent both a threat and a hope: it is by articulating an antagonistic frontier that hope is instilled in the people, so that they will be able to live emancipated or happy lives once the antagonistic enemy is overcome. Laclau and Mouffe (2003) do not make much of this, but this may explain a change in the discourse by *Podemos*, from the initial anger to their call for people to approach voting in the 2015 general election with a smile.

Antagonism is an essential part of Mouffe's agonistic democracy (Mouffe, 2000; 2013: chapter 1; Martin, 2013: chapter 12), which is the direction in which she has developed the idea of a "radical and plural democracy" from *Hegemony and Socialist Strategy* (Laclau & Mouffe, 2001: chapter 4). It is important to stress that Mouffe does not celebrate antagonism. Although she draws on Carl Schmitt and his friend/enemy distinction (Martin, 2013, chapter 10; Mouffe, 1999), the argument is not that friend-enemy relations are positive, or that we should have more of them. The argument is that antagonism is an inherent part of politics, and therefore democratic theory must take it into account. Agonism is an attempt to do so: "the task of democratic politics is to provide the institutions and practices that will allow for those [antagonistic] conflicts to take an agonistic form in which the opponents are not treated as enemies to be eradicated but as adversaries" (Mouffe in Martin,

2013: 231). While antagonistic friend/enemy relations are an ever present possibility, agonistic democracy seeks to transform relations into agonistic relations among adversaries who share a commitment to liberty and equality for all. In such an agonistic political space, anything approaching a constitutional consensus *à la* Habermas or Rawls is impossible. Any consensus will be a conflictual one, and conflict—or agonism—is an inherent part of democratic politics. At the level of domestic politics, agonism is opposed to the procedural understanding of democracy that one finds in deliberative democrats such as Habermas and liberals such as Rawls. At a transnational level, agonistic democracy is opposed to both cosmopolitanism and Hardt and Negri's democracy of the multitude because both envisage a possible future in which antagonisms have evaporated (Mouffe, 2013: chapter 2; Martin, 2013: chapter 14). In James Martin's words, Mouffe has sought "to think democratic politics from the perspective of conflict, and not against it" (2013: 6).

Mouffe thus seeks to position herself between, on the one hand, those who believe that some form of consensual politics devoid of antagonism is possible and, on the other hand, those who would reduce politics to antagonism in a Schmittian fashion. It is to her credit that Mouffe has succeeded in bringing mainstream—deliberative, liberal and communitarian—democratic theory into conversation with other strands of thought, above all Schmitt and poststructuralism. However, it has opened her to critique from both sides. For both those who defend deliberative democracy (Knops, 2007) and those who take a more radical stance vis-à-vis liberal democracy (Žižek in Butler *et al.*, 2000), it is unclear that Mouffe's position is that different from a deliberative or liberal one that allows for pluralism and conflict.

POPULISM

From the previous section, we have the key theoretical components of Laclau and Mouffe's theory of populism: antagonism, chain of equivalence, empty signifier and the role of passions. If social relations, practices and identities were not contingent, there would be no space for hegemony understood as the re-articulation of existing relations, practices and identities into new discourses. Here lies a break with the way in which the Marxist tradition viewed populism. For Marxism, populism was at once marginal and a dangerous distraction. In order to explain the existence of populist movements, Marxists relegated these movements to the margins of history and of capitalist society as a contemporary oddity that would soon be overcome. But populism was also seen as a danger because it promised what, according to the Marxist logic, was an impossible form of emancipation. If the nature of society is capitalist, and if the exploitation of the proletariat by the bourgeoisie is at the heart of capitalism, then only a movement addressing this dimension will be effective in emancipating society. In contrast, a movement organised around the people as opposed to the establishment is necessarily going to be reactionary because it blurs the line between proletariat and bourgeoisie. Only the proletariat or their

leaders can emancipate society. Populism may get rid of the current political, economic and cultural elites, but it does not address the key dimension of class exploitation. Laclau's initial intervention on populism was an intervention into those debates among Marxists (Laclau, 1977; Howarth, 2015: chapter 6), and his most recent critical exchange with Žižek can be seen as a continuation of these debates (see Laclau, 2014: chapter 7; Howarth, 2015: chapter 8).

Laclau's main work on populism —*On Populist Reason* from 2005— is an attempt to provide a formal theory of populism drawing on the theory of hegemony. Populism is a discourse that articulates a chain of equivalence around an empty signifier and defined by an antagonistic frontier. In the theory of hegemony, any collective identity was conceived in this way, and the question is then what defines a discourse as being specifically populist. Laclau's answer is that, while any collective identity will be articulated in these three ways —equivalence, empty signifier and antagonism— populist identities are so to a higher degree. While the populist logic is a dimension of 'all' politics, in non-populist forms of politics there is little division of the social into two camps. Strictly speaking, a purely populist and a purely institutionalist discourse are endpoints on a continuum where we always find ourselves somewhere between those endpoints. Howarth puts it well in his introduction to the collection of Laclau's work: "To put it in quantitative terms, the greater the number of *demands* articulated into an equivalential chain across a greater number of *social spaces*, the greater the degree of populism" (2015: 15). Populism, then, is a matter of degree.

Laclau's formal definition of populism does not refer to any particular content of the populist discourse (for instance, an agrarian basis or a particular institutional structure). In Laclau's definition, each side of the antagonistic frontier can be occupied by any identity (e.g., "the underdog", "the people", "the little man"; "the system", "the establishment", "the elites"). What defines a discourse as populist is the degree of equivalence, emptiness and antagonism, and this definition can be used to account for different populisms, for instance right —and left— wing populisms. This formal definition of populism is also the background for some of the criticisms of Laclau. Given this definition of populism, it becomes one of degree, and here lurks the danger of degree-ism, where the concept of populism is unable to do the normal job of concepts, namely distinguishing different phenomena. What is more, it is not clear how hegemony, politics and populism can be distinguished, as they are all characterised by the same logics of equivalence and difference.

Traditionally populism is seen as the anti-thesis of democracy, particularly liberal democracy. For Laclau, as is also the case for Mouffe, populism is seen as a particular discursive logic of the chain of equivalence, the empty signifier and antagonism. Because of this, populism is not automatically opposed to democracy. Indeed, the two can be articulated together, and populist discourses can have an important role in invigorating (liberal) democracies that have become stale and closed systems. This argument is possible for Laclau and Mouffe because they have a non-essentialist view of populism and democracy, and, for them, populism, democracy and liberalism are the results of contingent historical articulations.

This is important in order to understand the way Mouffe approaches the phenomenon of populism in Europe. In her writings on the right-wing populism of the likes of Jörg Haider and the Le Pens, Mouffe (2013: 140-141; Martin, 2013: chapter 11) has insisted on rejecting the substance of these populist movements while urging the left to learn from them. These right-wing populist movements have understood what the left and, above all, the centre-left did not understand in the 1990s and still seem unable to understand: that politics is about collective identities and, as a result, politics is about passions and antagonisms. The task for the left is to use passions and to articulate antagonisms and collective identities in a different way from the right-wing populists, but in a populist way nonetheless. One of Mouffe's examples is the contrast between the Le Pens' right-wing xenophobic and exclusive populism and Jean-Luc Mélenchon's left-wing and inclusive populism. Both discourses are articulated around 'the people', but the *Front National* discourse takes the people to be the nation understood in an ethnic or racial way, whereas the *Front de Gauche* discourse articulates the people as the underdog, including immigrant communities (Mouffe, 2013: 121-123).

Another way of looking at the relationships between populism and democracy and between right- and left-wing populism is to ask about the subject we are dealing with. When Marxists criticise Laclau's and Mouffe's arguments for a left populism, it is, among other things, because they believe that only the working class can be a progressive emancipatory subject. When Hardt and Negri and others criticise Laclau and Mouffe, it is because they reject the unity of the people in favour of the singularity of the multitude. And when liberals criticise populism, it is because they take democracy to be liberal democracy, where the people is made up of individual citizens protected by individual rights. Thus liberals see populism as external to, and as a threat to, democracy, because it places the people as a homogenous whole against the pluralism of individual citizens. It is important to remember, though, that Laclau and, especially, Mouffe insist on pluralism as an essential part of her conception of democracy (whether radical, agonistic or populist).

LEFT-WING POPULISM TODAY

It is appropriate to take left populism as the (provisional) political and theoretical conclusion of a review of Laclau's and Mouffe's works, and here theory and politics become inseparable. For many years, Laclau was involved in debates about populism in Latin America, and his work became hugely influential in new populist movements on the left, above all in Argentina. Mouffe's work has focused on left populism in France, Greece and, in particular, Spain (Mouffe, 2014; Errejón & Mouffe, 2015), and I shall mainly focus on her writings here given their relevance for Spain and Europe.

It is because contingency is a general trait of society and history that it is possible to conceive of populism as a relevant strategy for the left. Because identities are contingent, hegemony is not necessarily tied to class, and Laclau and Mouffe have thus opened the

field to other articulations of a progressive collective subject of change. One such subject may be “the people”. It is important to note from the beginning that, in itself, there is nothing progressive about populism or the category of the people. The populist road does not lead automatically to a more inclusive and just society; since it may lead in all sorts of directions, the task is to articulate it in a specifically leftish way: “What we urgently need today is the development of left-wing populist parties able to give an institutional expression to the democratic demands of the numerous groups aspiring to an alternative to the current hegemony of neo-liberalism” (Mouffe in Martin, 2013: 236).

Mouffe’s recently published book with Íñigo Errejón is aptly entitled *Construir pueblo: Hegemonía y radicalización de la democracia* (*Constructing the people: Hegemony and the radicalisation of democracy*). Aptly because Mouffe’s —as well as *Podemos*’—argument is precisely the need to construct the people as a collective subject represented in this case by *Podemos*; because the key concept is hegemony (this is how one should understand politics); and because the populist discourse is introduced in an attempt to radicalise existing liberal democracy by drawing a new antagonistic frontier between the people and the political and economic establishment (*la casta*). I would like to highlight three points in the context of Mouffe’s engagement with *Podemos*: (1) *Podemos* and the Left; (2) the relationship between horizontality and verticality; and (3) the question of institutions.

(1) *Podemos* continuously stresses that they are neither left nor right. They are not struggling from a position of the Left, but from the position of the people. Given the inspiration from Laclau and Mouffe, it is easy to see why they take this position: it is only by rearticulating the terms of politics in Spain in a “transversal” fashion that *Podemos* would be able to put together a new majority. The dislocatory effects of the economic and social crisis of the last years and of 15M meant that identities had become disarticulated from the old map of the political space. It is interesting to note that Mouffe disagrees precisely on this point: “in order to construct a collective will that will bring about a progressive politics, it is not enough to construct a frontier between the people and the caste... today, a project that seeks to radicalise democracy requires the development of a ‘populism of the left’” (Mouffe in Errejón & Mouffe, 2015: 111-112, my own translation)¹. Although hegemony and populism are not necessarily linked to the Left, she believes that they must be put to use in an explicitly leftish way.

The point is interesting for anyone interested in the situation on the Spanish Left and the division between *Podemos* and *Izquierda Unida* (IU). *Podemos* have eschewed any association with the Left in order to appeal to voters who would not identify themselves as on the left, while IU have retained a specifically leftish identity while trying to open up the party and present themselves in a different way to the wider public. *Podemos* is often likened to *Syriza* in Greece, but, their success aside, *Syriza* is closer to IU, both historically and in their

1. “Para construir una voluntad colectiva que lleve a cabo una política progresista no basta con construir una frontera pueblo/casta ... hoy en día un proyecto de radicalización de la democracia requiere el desarrollo de un ‘populismo de izquierda’”.

insistence on their radical left credentials. The leftish character of populism is also important for the debate between, on the one hand, Laclau and Mouffe and, on the other hand, Žižek. The latter has questioned how left and how radical Laclau and Mouffe's left populism and radical democracy really are (e.g., Žižek in Butler *et al.*, 2000: 321-326). These questions may remain, but it should be clear that, for Mouffe, populism is not a worthwhile strategy if it is not connected to leftish or progressive demands.

(2) The second point I would like to highlight concerns the relationship between horizontalist and vertical politics. There is a whole body of literature criticising hegemony on just this point: Richard Day's (2005) (post)anarchist critique, Jon Beasley-Murray's (2010) critique of hegemony from the side of what he calls post-hegemony, Hardt and Negri's critique of hegemony and populism from the perspective of the multitude (2009: 165-178; see also Negri & Sánchez Cedillo, 2015), and several others (see Kioupkiolis & Katsambekis 2014). The critique comes in different shapes, but one way of summing it up is that hegemony involves a vertical relationship. This is so because of the role of leadership in hegemony, and because Laclau and Mouffe propose engaging with, rather than shunning, existing, vertical institutions.

The debate is highly relevant to 15M and *Podemos*. Errejón and Mouffe (2015: 41-44; see also Martin, 2013: chapter 13; Mouffe, 2013: chapters 4 and 6; Howarth, 2015: chapter 10) believe that only through some element of political leadership—here provided by a party that has turned out to be organised in a fairly hierarchical and centralist fashion—and only by engaging with existing political institutions—as opposed to an exodus from these institutions *à la* Hardt and Negri—, only then is progressive change possible. One might ask if they have got the balance between horizontality and verticality right, however. Mouffe writes that “my critique of ‘horizontalism’ does not imply that these practices do not have a role to play in an agonistic democracy. I am convinced that the variety of extra-parliamentary struggles and the multiple forms of activism outside traditional institutions are valuable for enriching democracy” (2013: 126). Be that as it may, the danger is that the institutional politics of the party becomes detached from the social movements out of which it grew, and thereby loses important sources of energy. There are then both pragmatic and normative reasons for keeping vertical structures (party) rooted in horizontalist practices (protests, social movements), and the case of *Podemos* would seem to be a good example of this.

(3) This takes me to the final point: the institutional dimension of left populism. It would be wrong to blame Laclau and Mouffe for failing to provide an account of what would be just the sort of institutions befitting a left populist state. That is not what they are trying to do, but one can nonetheless find in Mouffe's theory of agonistic democracy some ideas for how to think about this question of left populist institutions. Agonism is a way to think about the political and social space of democracy, including democratic institutions.

However, this raises a new question, namely the relationship between agonistic democracy and populism. If agonistic democracy counts on the ever-present possibility of antagonisms, but also aims to transform these antagonisms into adversarial agonistic relationships, how can agonism be squared with the populist antagonistic frontier between the

people and the establishment? The problem here is that the antagonistic division of society into two camps seems to preclude the development of agonistic, adversarial relations. In the interview with James Martin (2013: 230-232), Mouffe provides the clearest statement of the relationship, or tension, between agonism and antagonism to date. The tension remains though, and the theoretical problem of the relationship between antagonism and agonism is also a political problem. Take the case of *Podemos*: here we have a populist movement that relies on a division of the social and political space between the people and the establishment. At the same time, *Podemos* engages in both friendly and agonistic relations with other groups within Spanish society. This is most clear in the case of PSOE which is treated as an enemy (because part of *la casta*), an agonistic adversary and a potential coalition partner. The fact that *Podemos* engages in all three forms of relations —enemy, adversary and friend— at one and the same time may help explain some of the strategic dilemmas they are facing; at the same time, this ambiguity may be an unavoidable feature of politics.

CONCLUSION

Laclau's and Mouffe's works on hegemony, populism and democracy are living bodies of work. From the beginning they have engaged with different traditions and thinkers, while also opened them selves to be engaged with. James Martin puts it well when he writes about Mouffe: "Conflict, then, is not simply a condition of democratic politics for her; it is an integral dimension of her understanding of society and a characteristic of her own style as a critic" (2013: 1). Several unresolved tensions remain in their work, among them the relationships between hegemony, politics and populism; between horizontality and verticality; and between antagonism and agonism. I have tried to indicate with the example of *Podemos* how those are not just theoretical tensions, but also very political ones. The tensions may indeed be constitutive of politics, rather than tensions that could be eliminated through social and political engineering.

ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to thank the anonymous reviewers and the editors for their comments on an earlier version of this review article.

References

Beasley-Murray, Jon. 2010. *Post-Hegemony. Political Theory and Latin America*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Butler, Judith, Ernesto Laclau and Slavoj Žižek. 2000. *Contingency, Hegemony, Universality*. London: Verso.
- Day, Richard J. F. 2005. *Gramsci Is Dead: Anarchist Currents in the Newest Social Movements*. London: Pluto Press.
- Devenney, Mark. 2016 Forthcoming. *Thinking the Political: Ernesto Laclau and the Politics of Post-Marxism*. London: Routledge.
- Errejón, Íñigo and Chantal Mouffe. 2015. *Construir Pueblo: Hegemonía y Radicalización de la Democracia*. Barcelona: Icaria.
- Geras, Norman. 1987. "Post-Marxism?", *New Left Review*, 163: 40-82.
- Hardt, Michael and Antonio Negri. 2009. *Commonwealth*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Howarth, David (ed.). 2015. *Ernesto Laclau: Post-Marxism, Populism and Critique*. London: Routledge.
- Howarth, David, Aletta J. Norval and Yannis Stavrakakis (eds.). 2000. *Discourse Theory and Political Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Kioupkiolis, Alexandros and Giorgos Katsambekis (eds.). 2014. *Radical Democracy and Collective Movements Today: The Biopolitics of the Multitude versus the Hegemony of the People*. Farnham: Ashgate.
- Knops, Andrew. 2007. "Agonism as Deliberation – On Mouffe's Theory of Democracy", *Journal of Political Philosophy*, 15 (1): 115-126.
- Laclau, Ernesto. 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto. 1990. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto. 1996. *Emancipation(s)*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto. 1998. "Paul de Man and the politics of rhetoric", *Pretexts* 7 (2): 153-170.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto. 2014. *The Rhetorical Foundations of Society*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd ed. London: Verso.
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe. 2003. "Hope, Passion, Politics", in Mary Zournazi (ed.), *Hope: New Philosophies of Change*. London: Routledge, pp. 122-49.
- Martin, James (ed.). 2013. *Chantal Mouffe: Hegemony, Radical Democracy, and the Political*. London: Routledge.
- Mouffe, Chantal (ed.). 1979. *Gramsci and Marxist Theory*. London: Routledge.
- Mouffe, Chantal. 1993. *The Return of the Political*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal (ed.). 1999. *The Challenge of Carl Schmitt*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2000. *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Mouffe, Chantal. 2013. *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2014. "Populism Is a Necessity", *The European*, 2 February. Available at: <http://www.theeuropean-magazine.com/chantal-mouffe--4/8420-why-the-eu-needs-populism> [Accessed: 25 October 2015].

- Negri, Antonio and Raúl Sánchez Cedillo. 2015. "Democracy Today Is Wild and Constituent. A Spanish Example", *The World Post*, 27 February. Available at: http://www.huffingtonpost.com/antonio-negri/democracy-today-is-wild-and-constituent-a-spanish-example_b_6772390.html [Accessed: 25 October 2015].
- Sim, Stuart. 2000. *Post-Marxism: An Intellectual History*. London: Routledge.
- Stavrakakis, Yannis. 2007. *The Lacanian Left*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Thomassen, Lasse. 2005. "Discourse analytical strategies: antagonism, hegemony and ideology after heterogeneity", *Journal of Political Ideologies*, 10 (3): 289-309.

Presentado para evaluación: 26 de octubre de 2015.

Aceptado para publicación: 16 de febrero de 2016.

LASSE THOMASSEN

l.thomassen@qmul.ac.uk

Is Senior Lecturer in the School of Politics and International Relations at Queen Mary, University of London, where he teaches political theory. He is the author of *Deconstructing Habermas* (Routledge, 2007) and *Habermas: A Guide for the Perplexed* (2010), the editor of *The Derrida-Habermas Reader* (Edinburgh University Press, 2006) and the co-editor of *Radical Democracy: Politics between Abundance and Lack* (Manchester University Press, 2005). He has published widely on Habermas, deconstruction, identity politics and radical democracy and has just finished a book manuscript on the politics of identity and inclusion. At the moment, he is working on new forms of radical politics, especially in relation to Spain.

Treinta años de Ciencia Política en España: profesionalización, expansión y ajuste

*Thirty years of Political Science in Spain:
professionalization, expansion and adjustment*

Miguel Jerez

Universidad de Granada
mjerez@ugr.es

Javier Luque

Universidad de Jaén
fluque@ujaen.es

Resumen

El retorno a la democracia en España en 1977 despejó los obstáculos para la diferenciación y despegue institucional de la disciplina en el país, si bien este doble proceso no cuajaría hasta mediados de la década de 1980, con la aprobación gubernamental de la “Ciencia Política y de la Administración” como área específica de conocimiento. Este artículo pretende dar cuenta de los principales jalones recorridos desde entonces hasta la plena institucionalización de aquella en las postrimerías del siglo XX, justamente con la aparición de la revista que ahora lo acoge. E igualmente, a partir de la sistematización de un cúmulo de datos sobre alumnado, profesorado, estructuras docentes e investigadoras, congresos científicos, etc., ofrecer un balance de los principales acontecimientos y cambios experimentados por la disciplina y la profesión en España durante su fase de consolidación, en lo que va de siglo. Unos desarrollos que han supuesto transitar desde el amateurismo inicial hacia una progresiva profesionalización de quienes cultivan una ciencia social que ha alcanzado un amplio reconocimiento en el universo académico nacional e internacional, aunque probablemente aún arrastre un cierto déficit de legitimidad en cuanto a la especificidad de su objeto vis a vis otras ciencias sociales.

Palabras clave: ciencia política, institucionalización, consolidación, asociacionismo profesional, España.

Abstract

The return of democracy to Spain in 1977 cleared the way for the institutional differentiation and launch of the discipline in the country. However, this double process did not actually crystallize until the mid-1980s, when the “Political Science and Public Administration” was approved by the government as a separate field of knowledge. This article intends to provide an account of the most relevant milestones that took place since then until the last few years of the 20th century, when full institutionalization of the discipline was reached with the publication of the first issue of this Journal. Moreover, the article systematizes a comprehensive set

of data on students, faculty staff, teaching and research structures, scientific congresses, etc., with an aim at offering a balance of the main events and changes experienced by the discipline and the profession during their consolidation phase in the 21st century. The developments covered here have contributed to the evolution from the initial amateurism to the professionalization of scholars dedicated to this social science, which has gained full recognition in the academic sphere both nationally and internationally, even if it still suffers from a lack of legitimacy concerning the specificity of its subject vis-à-vis other social sciences.

Keywords: political science, institutionalization, consolidation, professional associationism, Spain.

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la institucionalización¹ y diferenciación de la Ciencia Política como disciplina académica, en particular frente al Derecho Público y a la Sociología, ha llegado a ser una realidad de forma gradual, al menos en la mayoría de los países occidentales (Jerez, 1999: 37-46; 2010: 281-285). En el caso de España, en función de los desarrollos experimentados por los estudios políticos, así como a tenor de los cambios en la sociedad y en las estructuras formales que les prestan soporte, cabe distinguir cuatro etapas en dicho proceso:

- a) El primer franquismo, periodo en el que, recién acabada la Guerra Civil y en el contexto de una dictadura de vocación totalitaria, se fundó el Instituto de Estudios Políticos (Sesma, 2009), organismo que lanzará la *Revista de Estudios Políticos*, en 1941. También se creó la primera Facultad de Ciencias Políticas, puesta en marcha en 1944, en la Universidad Complutense de Madrid, como Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales².
- b) La década de 1960, años en los que, en un contexto de acelerado desarrollo económico y de una cierta modernización social y cultural del país, se funda el Instituto Español de la Opinión Pública —rebautizado como Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) durante la Transición— y nace la *Revista Española de Opinión Pública* (hoy *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*). Además, en estos mismos años se crea la primitiva Asociación Española de Ciencia Política, integrada en la International Political Science Association (IPSA), y aparecen las primeras

1. Empleamos el término “institucionalización” en el mismo sentido que lo utilizara Edward Shils, el influyente sociólogo norteamericano, para las ciencias sociales en general:

“By this term Shils refers to the creation of specific structures by means of which the intellectual activity of the particular discipline takes place, its intellectual products are disseminated, its standards are maintained, new recruits are socialized, and incentives and disincentives are systematically given to intellectual work in accordance with evolving criteria of quality. The relevant structures include courses, departments, libraries and undergraduate and graduate programs that give recognition and support to particular disciplines. To these university aspects of structure must be added professional journals, learned societies, publishers, funding agencies, and the ‘invisible college’ of colleagues working on related problems who use these instrumentalities to coordinate their efforts and transmit cues to each other” (Berndtson, 1991: 47).

2. Los estudios se agruparon en dos secciones denominadas de “Ciencias Políticas” y de “Ciencias Económicas y Comerciales”. La separación en centros independientes no se produjo hasta 1969, cuatro años antes de que la Facultad de Ciencias Políticas fuera rebautizada como de “Ciencias Políticas y Sociología” (Jerez, 1999: 54-56).

colecciones o series especializadas de ciencia política en prestigiosas editoriales como Ariel, Taurus o Tecnos.

- c) Una tercera etapa (1970-1984), de tránsito hacia la “normalización” de los estudios políticos, tanto en lo que respecta a los temas y enfoques de las tesis doctorales (Jerez, 2016) y a la aparición escalonada de nuevas revistas científicas ligadas a la especialidad, siquiera fuera parcialmente, como en la regular celebración de jornadas científicas y congresos de la disciplina, incluidos los tres primeros de la Asociación Española de Ciencia Política, refundada en febrero de 1979, a raíz de la aprobación de la actual Constitución.
- d) Una cuarta fase, de clara diferenciación de la disciplina, iniciada en 1984, en la que, por una parte, se produjo su auténtico despegue institucional, con la creación del área de conocimiento de Ciencia Política y de la Administración, mediante decreto del primer Gobierno socialista desarrollando la Ley de Reforma Universitaria. Esto obligó a los profesores de asignaturas como Derecho Político, Teoría del Estado y Derecho Constitucional a decantarse eligiendo entre Ciencia Política y Derecho Constitucional. Por otra parte, se abrió una dinámica de expansión de aquella, con la puesta en marcha de la titulación de Ciencias Políticas en varias universidades españolas, quebrando el monopolio de la Complutense, hasta totalizar 18 universidades públicas en la actualidad, a las que habría que añadir las siete universidades privadas que se han ido sumando desde 1977 hasta el presente³.

Los otros dos grandes hitos de esta última etapa fueron, sin duda, la fundación de la actual Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), en 1993, seguida del lanzamiento en 1999, tras no pocos esfuerzos, de la primera revista científica ligada específicamente a la nueva asociación profesional de los politólogos: la *Revista Española de Ciencia Política*, que en la actualidad suma cuarenta números.

A lo anterior debe añadirse el fenómeno de progresiva incorporación de los politólogos españoles a proyectos de investigación de ámbito supranacional. Ello se produjo gracias a la inserción de buena parte de los nuevos departamentos de Ciencia Política en redes internacionales, fundamentalmente de ámbito europeo y latinoamericano; pero, también, gracias al acceso a fondos de investigación en el marco de las políticas de fomento del conocimiento científico, impulsadas durante la década de los noventa y en los primeros años del siglo XXI tanto por la Administración central como por las comunidades autónomas y la Unión Europea⁴. Todo lo descrito ha permitido una mayor profesionalización de los practicantes de la disciplina en la academia española.

En las páginas que siguen se ofrece una panorámica de las principales estructuras en las que se plasma la especialidad, dándole visibilidad —centros específicos de enseñanza

3. Para mayores detalles sobre este largo proceso, pueden verse Vallés (1989, 1996), Cotarelo y Baras (1991) y Jerez (1999: 46-112; 2010: 281-329).

4. Solo en este último escenario se mantienen en la actualidad y hasta cierto punto los niveles de financiación alcanzados años atrás.

e investigación en la materia y profesorado vinculado al área, sin olvidar las revistas científicas españolas donde se difunden sus trabajos— en el curso de las tres últimas décadas. A continuación, se dará cuenta con algún detalle de los principales avatares que condujeron a la forja de la corporación profesional que actualmente aglutina a la gran mayoría de los politólogos españoles dedicados a la docencia y/o investigación en la disciplina: la AECPA. Además, se describirá a grandes rasgos la evolución en la composición de la asociación y lo esencial de la labor realizada por esta desde su fundación; en particular, en cuanto a la organización de congresos nacionales e internacionales. Por último, un somero análisis cuantitativo de la distribución de las comunicaciones por áreas temáticas a lo largo de los doce congresos nacionales celebrados hasta el momento nos permitirá calibrar el peso de los distintos subcampos en la ciencia política española y la evolución experimentada por aquella durante los últimos veinte años.

LA DISCIPLINA EN SUS ESTRUCTURAS: ELEMENTOS PARA UN BALANCE (1985-2015)

A) Centros de enseñanza e investigación

Con excepción de determinados cursos de posgrado —a los que se hará referencia más abajo— y algunos seminarios promovidos por un número limitado de fundaciones, en España la enseñanza de la ciencia política se circunscribe al ámbito estrictamente universitario. A raíz de la mencionada creación de un área de conocimiento específica para la Ciencia Política y de la Administración, se produjo una primera oleada en la introducción de enseñanzas regladas de Ciencias Políticas en la universidad pública española. En efecto, a partir de 1986, se pusieron en marcha las correspondientes titulaciones por parte de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y las Universidades de Granada, País Vasco y Santiago de Compostela. Esto respondió a una dinámica facilitada tanto por el marco competencial de las respectivas comunidades autónomas como por la sensible disminución de las presiones corporativas de otros centros —Derecho, en particular—, a consecuencia de la creciente masificación en las aulas universitarias.

Durante la década de los noventa, otras cinco universidades públicas —Barcelona, Autónoma de Madrid, Pompeu Fabra, Salamanca y Burgos— implementaron una titulación que, por decisión del Consejo de Universidades adoptada en 1990, pasaba a denominarse Licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración. Así, para finales del pasado siglo, una docena de universidades públicas ofrecían esta titulación, mientras que los departamentos dotados de plazas de profesor permanente (catedrático de universidad o profesor titular de universidad) en el área sumaban una veintena. Con posterioridad, una y otra cifra aumentarían —en el caso de las facultades solo hasta 2005—, de modo que en la actualidad suman 18 las universidades públicas que ofrecen la titulación —ahora

llamada “grado”—, con diferentes denominaciones, en un total de ocho comunidades autónomas, mientras que los departamentos con profesores permanentes de la especialidad han pasado de veinticinco. Por otra parte, desde 1997, un total de siete universidades privadas se han sumado a la oferta de los estudios de Ciencias Políticas, de tal suerte que actualmente se imparte el grado en veinticinco centros, una cifra probablemente excesiva habida cuenta de las limitadas salidas profesionales que brinda el mercado de trabajo para nuestros egresados. La distribución territorial de las universidades que ofrecen la titulación dista mucho de ser equilibrada: en el caso de las universidades públicas, solo entre Barcelona y Madrid —con tres y cinco centros, respectivamente— suman el 44% del total, proporción que en el caso de las privadas se eleva al 71%.

TABLA I.

UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS QUE OFRECEN EL GRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

	Año de comienzo	Año de introducción de los nuevos grados	Facultad	Departamento
Universidad pública				
Autónoma de Barcelona (Cerdanyola del Vallés)	1986	2009	Ciencias Políticas y Sociología	Ciencia Política y Derecho Público
Autónoma de Madrid (Cantoblanco)	1995*	2009	Derecho	Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Barcelona	1994	sd	Derecho	Derecho Constitucional y Ciencia Política
Burgos	1999*	2009	Derecho	Derecho Privado
Carlos III de Madrid (Getafe)	2000*		Ciencias Sociales y Jurídicas	Ciencia Política y Sociología
Complutense de Madrid (Pozuelo de Alarcón)	1944	sd	Ciencias Políticas y Sociología	Ciencia Política y de la Administración I, II y III**
Girona		2009***	Derecho	
Granada	1988	2009	Ciencias Políticas y Sociología	Ciencia Política y de la Administración
Miguel Hernández de Elche (Orihuela)	1999	2009	Ciencias Sociales y Jurídicas	
Murcia	2001	2009	Derecho	Ciencia Política y de la Administración
Pablo Olavide (Sevilla)	2005	2009	Derecho	Derecho Público
País Vasco (Leioa, Vizcaya)	1989	2009	Ciencias Sociales y de la Comunicación	Ciencia Política y de la Administración
Pompeu Fabra (Barcelona)	1995		Ciencias Sociales y de la Comunicación	Ciencias Políticas y Sociales

TABLA I.

UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS QUE OFRECEN EL GRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS (CONT.)

	Año de comienzo	Año de introducción de los nuevos grados	Facultad	Departamento
Rey Juan Carlos (Vicálvaro, Madrid)		2009***	Ciencias Jurídicas y Sociales	Derecho Público I y Ciencia Política
Salamanca	1997*	2009	Derecho	Derecho Público General
Santiago de Compostela	1990	2009	Ciencias Políticas y Sociología	Ciencia Política y de la Administración
Valencia	2005	2009	Derecho	Derecho Público General
UNED (Madrid)	1987	sd	Ciencias Políticas y Sociología	Ciencia Política y de la Administración
Universidad privada				
Abad Oliva (Barcelona)	2003	sd	Ciencias Sociales	
Cardenal Herrera-CEU (Alfara del Patriarca, Valencia)	2000	sd	Sociales y Jurídicas	
Internacional de Catalunya (Barcelona)	1997	2009	Ciencias Jurídicas y Políticas	
Internacional de la Rioja (Logroño)		2009	sd	
Oberta de Catalunya (Barcelona)	2001	sd	sd	
Pontificia de Comillas (Madrid)	2004	2009	Facultad de Derecho-ICADE	
San Pablo CEU (Madrid)	2005	sd	Facultad de Derecho	Disciplinas Jurídicas Básicas

* Segundo ciclo de la licenciatura.

*** III (*Teorías y Formas Políticas y Geografía Humana*).*** Originariamente *Diplomatura en Gestión y Administración Pública*.

sd: sin datos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Educación y de las páginas web de las respectivas universidades.

Estos desequilibrios fueron paliados, en parte, por la creación en paralelo de una serie de centros en distintas provincias, con espacio para la ciencia política; así, las Facultades de Sociología (La Coruña); de Ciencias Humanas y Sociales (Universidad Pública de Navarra); Ciencias Sociales (Universidad Castellano-Manchega, en Cuenca); y Ciencias Sociales y Jurídicas (Universidad Carlos III, Universidad de Jaén, etc.); a esto habría que añadir los estudios de Sociología en Alicante (Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales). Aunque en muy discreta medida, esto también contribuyó a impulsar el crecimiento del área de conocimiento que identifica a nuestra disciplina, en términos de plazas dotadas.

Mucha menos trascendencia tuvo, a tales efectos, la amplia difusión alcanzada por la diplomatura en Gestión Pública y Administración Pública (GAP)⁵, hoy transformada en grado, a partir de la experiencia pionera de la Universidad Pompeu Fabra, habiendo pesado decisivamente en ello la índole de los centros en los que esta titulación se venía impartiendo. En contra de lo que en su momento defendieron sus principales impulsores en el seno del Consejo de Universidades, los politólogos Juan Luis Paniagua y Josep María Vallés, tan solo en unos pocos de ellos —que sepamos, Almería, Jaén, Salamanca, Málaga y Murcia— se ha abierto paso, normalmente desde departamentos pluridisciplinarios, una Gestión Pública y una Ciencia de la Administración planteadas desde la Ciencia Política, y no desde la poderosa Economía Política o el omnipresente Derecho Administrativo y otras áreas jurídicas que coparon los planes de estudio de esta titulación. Todo este proceso se vio favorecido por el nuevo contexto dibujado por la aplicación del Real Decreto regulador de la reforma y homologación nacional de los Planes de Estudio, de noviembre de 1987⁶, que permitió el “desembarco” del área —en el plano docente, aunque casi siempre con asignaturas optativas— en numerosas titulaciones, desde las más tradicionales —como Ciencias de la Educación (antes, Magisterio) o incluso en determinadas especialidades de ciencias (con asignaturas como “Políticas del Medio ambiente”)— a las nuevas —como Traducción e Interpretación—, pasando por las escuelas de Trabajo Social, mutadas en facultades con la desaparición de las diplomaturas.

Por el contrario, las enseñanzas de las materias politológicas experimentaron un sustancial retroceso en la gran mayoría de las facultades de Derecho, incluso en aquellas donde tenían una larga tradición. Si bien inicialmente y en determinados casos tal recorte puede que fuera más nominal y simbólico (cambio de Derecho Político a “Constitucional”) que real y efectivo, la desaparición de aquellas enseñanzas en las facultades de Derecho es una realidad desde hace años, salvo contadas excepciones. Sin duda, no toda la responsabilidad fue de los juristas. Hay que admitir que también se produjo un repliegue, acaso inevitable, por parte de los politólogos. Y ello por razones de diversa índole: en aquellas universidades que crearon su propia Facultad de Ciencias Políticas (o de Ciencias Políticas y Sociología), porque de otro modo no se llegaba a cubrir las propias necesidades en términos de enseñanzas y de gestión. En las que no, porque probablemente los politólogos se sintieron un tanto aislados, cuando no francamente

5. 23 universidades públicas ofrecían esta titulación en el curso 1999-2000. En más de la mitad de los casos, la diplomatura se impartía en el marco de la correspondiente Facultad de Derecho, o de Ciencias Jurídicas (y Sociales, Económicas, etc.); y en prácticamente un tercio de aquellos en el ámbito de una Facultad de Económicas y Empresariales, o en el de las hoy extintas escuelas universitarias de Estudios Empresariales. En cuanto al número de alumnos, en el curso 1996-97 ya estaba próximo a los 10.000, casi todos ellos en la enseñanza pública (diario *El País*. Suplemento de Educación, 8 de junio de 1999, y Anuario *El País*, 1999).

6. Real Decreto 1947/1987, de 27 de noviembre (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1987), por el que se establecen las directrices generales comunes de los planes de estudio y de los títulos oficiales universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

incómodos y, en cualquier caso, en clara minoría, siendo así que había otras alternativas. Lo cierto es que ahí se perdió un terreno importante, dado que las facultades de Derecho han sido las que han registrado un mayor número de alumnos matriculados en la universidad española, hasta comienzos del actual siglo⁷.

En lo que se refiere a los estudiantes de Ciencias Políticas, al igual que los de Sociología, su número en el curso 1989-1990 (entre 6.000 y 7.000) triplicaba sobradamente el que encontramos en los inicios de la década de los ochenta, como consecuencia de la creación de las cinco facultades citadas, siendo ambas titulaciones las que crecieron a mayor ritmo en el conjunto de las de ciencias jurídicas y sociales, por encima incluso de la de ciencias económicas y empresariales (con un incremento del 228% en aquellas frente al 158% en esta última y el 72% en Derecho).

Durante la década siguiente, el número de estudiantes de Ciencias Políticas continuó creciendo, aunque a un ritmo menos intenso, hasta superar los 12.000 a finales del pasado siglo, una cifra ligeramente inferior a la de los alumnos de Sociología para las mismas fechas. Desde entonces, se han producido ligeros altibajos, pero sin descender nunca por debajo del listón de los 10.000, un dato sin duda favorecido por la puesta en marcha de la doble titulación en Ciencias Políticas y Derecho en un buen número de universidades públicas (entre otras: la Universidad Autónoma de Madrid y las universidades de Gerona, Granada y Murcia). Por el contrario, el número de estudiantes de la titulación de Sociología ha ido decreciendo en los últimos años hasta niveles próximos a los de finales de la década de 1980 (en el curso 2010, último para el que tenemos datos desagregados, eran poco más de 7.000). Hacia 2005, el número de matriculados en Ciencias Políticas no era muy diferente al que arrojaban países como Grecia o Suecia, cuya demografía está muy por debajo de la española. Sin embargo, las cifras para España eran muy similares a las de Francia o Italia, ambos con una población mucho más numerosa (Klingemann, 2007: 23).

En la actualidad, una veintena de departamentos cubren y organizan las enseñanzas de las materias adscritas al área de Ciencia Política y de la Administración en las 18 universidades públicas que ofrecen el grado en Ciencias Políticas, denominación que varía de unas a otras, siendo la más común la de *Ciencias Políticas y de la Administración*⁸. La mitad de ellos se concentran en Madrid (siete, de los cuales tres forman parte de la Universidad Complutense) y en Cataluña (cuatro, de los cuales, tres en Barcelona). Por otra parte, hay que tener en cuenta el hecho de que aproximadamente la mitad de los departamentos en cuestión están integrados por profesores de tres o más áreas de conocimiento;

7. En el curso 2004-2005 el número de estudiantes en Ciencias Económicas y Empresariales sobrepasaba ya claramente al de estudiantes de Derecho (124.019 frente a 108.191), si bien estos últimos seguían siendo muchísimo más numerosos que los estudiantes de Ciencias Políticas, que apenas superaban los 10.000.

8. Según nuestros propios cálculos, en el año 2010, al menos 17 departamentos más —de los cuales ocho contaban con alguna plaza de profesor permanente vinculado al área de Ciencia Política y de la Administración— impartían asignaturas de la especialidad en otro grado, normalmente en Derecho y/o en el entonces Diploma en Gestión y Administración Pública.

además, un considerable número de ellos —cuatro en el curso 2014-2015— no reunían más de cinco profesores permanentes vinculados al área.

TABLA 2.

EVOLUCIÓN DE LA MATRICULACIÓN DE ESTUDIANTES EN CIENCIAS POLÍTICAS, EN COMPARACIÓN CON SOCIOLOGÍA, CIENCIAS ECONÓMICAS Y DERECHO (2004-2015)*

Nombre de la licenciatura/grado	Número de estudiantes						
	Curso 1984-85	Curso 1989-90	Curso 1994-95	Curso 1999-2000	Curso 2004-05	Curso 2009-10	Curso 2014-15
Ciencias Políticas y de la Admón.	-	-	9.179	11.117	10.363	11.195	13.234
Ciencias Políticas y Sociología	4.603	13.263	4.595	2.343	79	-	-
Sociología	-	-	10.611	11.863	9.753	7.122**	Sd
Ciencias Económicas y Empresariales**	62.571	126.297	160.923	153.581	124.019	239.214	183.338
Derecho	125.045	173.470	206.461	169.713	108.191	107.758	110.625
Total	586.428	758.397	825.902	844.822	713.030	1.390.234	1.361.340

* Licenciaturas y grados ** Curso 2010-2011.

** Hasta 2004-2005 estudiantes de Administración y Dirección de Empresas y Economía; en adelante, estudiantes de Gestión y Administración de Empresas y Economía.

sd: sin datos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del anuario *El País*, 1986, 1991, 1996, 2001 y 2006, y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

TABLA 3.

EVOLUCIÓN DEL PROFESORADO PERMANENTE DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN (1985-2014)

Cuerpo funcional	1985	1989	1999	2009	2014	Incremento	Incremento	Incremento	Incremento
						1985-89	1989-99	1999-2009	1985-2014
Catedrático de universidad	8	8	37	52	54	0%	363%	41%	575%
Profesor titular de universidad*	23	44	85	111	121	91%	93%	31%	426%
Profesor titular de escuela universitaria	0	3	6	12	10	-	100%	100%	-
Total	31	55	128	175	185	77%	133%	37%	497%

* Incluye los catedráticos de escuela universitaria.

Fuente: elaboración propia basada en los listados para el sorteo de comisiones. Profesorado universitario en servicio activo, clasificado por áreas de conocimiento, publicados por el Consejo de Universidades (hasta 1999 inclusive); y datos facilitados por el secretariado de los departamentos universitarios y disponibles en la web del Ministerio (www.meecd.gob.es), para los años 2009 y 2014, respectivamente.

Si agregamos todas las categorías, durante el curso académico que cerró el siglo XX había unos 300 profesores vinculados al área de Ciencia Política; aproximadamente 225 de los mismos lo eran a tiempo completo, y el 43% eran funcionarios. Quince años después, la cifra en cuestión no queda lejos de los 500; aproximadamente 350 de ellos lo eran a tiempo completo, mientras que la proporción de funcionarios ha descendido tres puntos porcentuales respecto a 2010, situándose en un 39%. Una tercera parte de ese medio millar de profesores son mujeres, mientras que la proporción entre el alumnado es muy superior, oscilando entre el 45 y el 55% en el periodo 1998-2011 (Elizondo, 2015: 99-101).

TABLA 4.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CATEDRÁTICOS Y PROFESORES TITULARES DE UNIVERSIDAD DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN, COMPARADA CON LA DE OTRAS DISCIPLINAS AFINES (1989-2014)

Área de Conocimiento	1989		1999		2004		2014		Incremento 1989-99		Incremento 1999-2014		Incremento 1989-2014	
	CU	PTU	CU	PTU	CU	PTU	CU	PTU	CU	PTU	CU	PTU	CU	PTU
Ciencia Política	8	44	37	84	43	115	54	121	363%	91%	46%	44%	575%	175%
Sociología	35	136	71	259	80	379	80	345	103%	90%	13%	33%	129%	154%
Derecho Constitucional	34	82	71	123	66	168	75	173	109%	50%	6%	41%	121%	111%
Economía Aplicada	122	279	258	509	301	888	224	836	111%	82%	-13%	64%	84%	200%
Periodismo	16	50	36	112	43	130	41	170	125%	124%	14%	52%	156%	240%

CU: catedrático de universidad; PTU: profesor titular de universidad/catedrático de escuela universitaria.

Fuente: elaboración propia basada en los listados para el sorteo de comisiones. Profesorado universitario en servicio activo, clasificado por áreas de conocimiento, publicados por el Consejo de Universidades (hasta 1999 inclusive); y datos facilitados por el secretariado de los departamentos universitarios y disponibles en la web del Ministerio (www.mecd.gob.es), para los años 2009 y 2014, respectivamente.

TABLA 5.

CATEDRÁTICOS Y PROFESORES TITULARES DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN, POR UNIVERSIDADES (2014-2015)

Universidad	Catedrático	Titular	Titular de EU	Total
Complutense I	2	5	1	8
Complutense II	5	14	0	19
Complutense III	3	3	0	6
Autónoma de Barcelona	3	7	0	10

TABLA 5.

CATEDRÁTICOS Y PROFESORES TITULARES DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN,
POR UNIVERSIDADES (2014-2015) (CONT.)

Universidad	Catedrático	Titular	Titular de EU	Total
UNED	4	14	0	18
Granada	3	14	0	17
País Vasco	1	8	0	9
Santiago	2	7	0	9
Barcelona	6	4	2	12
Autónoma de Madrid	4	3	0	7
Pompeu Fabra	6	8	0	14
Salamanca	2	4	1	7
Burgos	0	2	0	2
Carlos III	2	4	0	6
Murcia	2	2	0	4
Pablo de Olavide	0	1	0	1
Valencia	1	3	0	4
Alcalá de Henares	1	0	0	1
Alicante	1	1	0	2
Almería	0	0	0	0
A Coruña	0	2	0	2
Castilla-La Mancha	1	0	0	1
Jaén	0	4	0	4
La Laguna	1	1	1	3
Málaga	1	2	0	3
Rey Juan Carlos	4	3	4	11
Rovira i Virgili	1	0	0	1
Pública de Navarra	0	1	0	1
Vigo	1	1	0	2
Zaragoza	0	0	0	0
Total	57	117	9	184

* En cursiva los datos relativos a Complutense, Autónoma de Barcelona, Santiago y País Vasco están por corresponder a 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los propios departamentos u obtenidos a través de sus páginas web.

TABLA 6.

PROFESORADO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, POR CATEGORÍAS PROFESIONALES (2014-2015)

Universidad	Ayudante	Asociado	Otros tipos de contrato	Total prof. no permanente	Total profesorado permanente	Total profesorado	Porcentaje de profesorado no permanente sobre el total
Complutense de Madrid	4	16	20	40	33	73	55%
Autónoma de Barcelona	0	19	13	32	10	42	76%
UNED	0	0	3	3	18	21	17%
Granada	1	6	7	14	17	31	45%
País Vasco	0	1	16	17	9	26	65%
Santiago de Compostela	0	0	6	6	9	15	40%
Barcelona	1	15	5	21	12	33	64%
Autónoma de Madrid	2	0	15	17	7	24	71%
Pompeu Fabra	10	22	15	47	14	61	77%
Salamanca	0	0	3	3	7	10	30%
Burgos	2	2	0	4	2	6	67%
Carlos III	1	0	7	8	6	14	57%
Murcia	0	7	4	11	4	15	73%
Pablo de Olavide	0	9	4	13	1	14	93%
Valencia	1	9	1	11	4	15	73%
Alcalá de Henares	1	1	1	3	1	4	75%
Alicante	2	3	1	6	2	8	75%
Almería	0	1	1	2	0	2	100%
A Coruña	0	0	1	1	2	3	33%
Castilla-La Mancha	0	2	0	2	1	3	66%
Jaén	0	0	2	2	4	6	33%
La Laguna	0	3	2	5	3	8	62%
Málaga	1	2	1	4	3	7	57%
Rey Juan Carlos	0	0	2	2	11	13	15%
Rovira i Virgili	0	2	0	2	1	3	66%
Pública de Navarra	0	0	0	0	1	1	0

TABLA 6.

PROFESORADO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, POR CATEGORÍAS PROFESIONALES (2014-2015) (CONT.)

Universidad	Ayudante	Asociado	Otros tipos de contrato	Total prof. no permanente	Total profesorado permanente	Total profesorado	Porcentaje de profesorado no permanente sobre el total
Vigo	1	4	5	10	2	12	83%
Zaragoza	1	1	0	2	0	2	100%
Total	28	125	135	288	184	472	61%

* En cursiva los datos relativos a la Complutense, Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, País Vasco, Santiago, Jaén, Pública de Navarra, Málaga, Rovira i Virgili, Alicante, Burgos, Almería y Zaragoza; por corresponder a 2015.
Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los propios departamentos u obtenidos a través de sus páginas web.

Más difícil resulta calcular la evolución de la ratio profesor/alumno desde la expansión de los estudios de la especialidad, dada la dificultad para determinar cuántos estudiantes de otras titulaciones siguen cursos de Ciencia Política. Sí podemos hacerlo para los alumnos de Ciencias Políticas, aunque solo en relación con los profesores numerarios y hasta 2004, únicos para los que disponemos de series completas de datos. Concretamente, la ratio para 2004 era de un profesor (numerario) por cada 58 estudiantes, lo que suponía una sensible mejora respecto a la que encontramos quince años antes, con un profesor numerario por cada 120 alumnos en 1989. Esta mejora sustancial de la ratio profesor/alumno en los últimos tiempos se ha producido a pesar de la congelación de plazas funcionariales, que se ha compensado ampliamente mediante la promoción académica de varias decenas de politólogos, a través del acceso a nuevas figuras contractuales que exigen méritos docentes e investigadores similares a los requeridos para concurrir con perspectivas de éxito a una plaza convencional, sin que haya variado apenas el número de alumnos.

En términos comparados, las cifras de profesores permanentes de Ciencia Política en la universidad española quedan muy lejos de la de un país como Canadá, con bastante menos habitantes; y esta diferencia aumenta cuando se compara con la República Federal de Alemania, un país donde hacia mediados de los años sesenta del siglo pasado, la ciencia política estaba ya “firmemente arraigada en términos de formación interna y de reconocimiento externo” (Kastendiek, 1991: 121)⁹. Por el contrario, las cifras para España

9. En 1980, Canadá con una población de 30 millones (diez millones menos que España), contaba ya con 775 politólogos a tiempo completo, distribuidos entre 45 departamentos (Trent y Stein, 1991). Por su parte, las universidades alemanas, a comienzos de la década de los noventa, sumaban 900 politólogos a tiempo completo —300 de los cuales eran catedráticos—, para un número de alumnos que no llegaba a doblar el que encontramos en España por las mismas fechas (Statistisches Bundesamt Deutschland). Klingemann (2007: 20) ofrece una cifra similar de *profesores*, 314 alrededor de 2005, que triplicaba el número de catedráticos en el conjunto de las universidades españolas.

probablemente no desentonan demasiado con las de Francia¹⁰, y son algo más elevadas que las de Italia, pese a que la población de este país es mucho mayor. Considérese que en este último caso las plazas de profesores de Ciencia Política y materias relacionadas eran tan solo 74 en 1985, y no todas estaban cubiertas por politólogos (Graziano, 1991). Aunque en ese mismo año —primero para el que existe un “censo” de especialistas en España— la cifra española estaba lejos de alcanzar la mitad de la cifra italiana, en tan solo un lustro superábamos ya al país alpino, siendo así que allí la Ciencia Política llevaba más de una década de adelanto con respecto a España¹¹. Esta tendencia se mantenía a mediados de la pasada década, cuando la cifra de profesores permanentes en Italia era 128, frente a los 174 en España (Klingemann, 2007: 20)¹².

En España, el incremento de profesores de Ciencia política y de la Administración se produjo inicialmente y de forma exclusiva a nivel de profesor titular; por el contrario, en la década de 1990 el aumento se extendió a las plazas de catedrático, que se vieron incrementadas en un 363% desde 1989, frente a un crecimiento del 133% en el conjunto de las plazas de la especialidad. El contraste es aún mayor si se compara la evolución de esas mismas plazas de catedrático con la experimentada durante el mismo periodo por otras disciplinas afines como Sociología, Derecho Constitucional, Economía Aplicada o incluso Periodismo (Jerez, 1999: 273-274). En el caso de los profesores titulares de universidad casi se dobló el número de plazas; un incremento similar al experimentado en Sociología, pero superado sobradamente por Periodismo. En la primera década de este siglo, las plazas de catedrático de Ciencia Política continuaron aumentando, aunque ya en menor medida —un 41%, frente al 31% registrado por las de PTU—, mientras que en el siguiente lustro el crecimiento de unas y otras ha sido mínimo. En cuanto a la evolución de plazas durante el siglo XXI comparada con las mencionadas disciplinas afines, se pueden realizar las siguientes afirmaciones: el crecimiento de las plazas de catedrático de Ciencia Política triplica sobradamente al equivalente en Sociología o Periodismo, siendo nueve veces mayor que el experimentado por Derecho Constitucional, mientras que el número de catedráticos de Economía Aplicada ha decrecido. Por el contrario, el incremento de plazas de PTU de Ciencia Política ha sido bastante inferior al registrado por Economía Aplicada y Periodismo, y muy similar al de Derecho Constitucional, superando de forma significativa solo al de Sociología. En cuanto a la proporción de profesores no

10. Aproximadamente 110 profesores permanentes en 1988, una cifra que en España se alcanzaría tras una década de crecimiento continuado de la plantilla del área de Ciencia Política y de la Administración (128 profesores en 1999). No obstante, hay que tener en cuenta que, por aquellas fechas, el Centre National de la Recherche Cientifique sumaba otros 70 politólogos.

11. Tan solo un par de datos en el plano institucional: el primer número de la Rivista Italiana di Scienza Politica vio la luz en 1971, si bien por entonces solo existía una cátedra de Ciencia Política —la de Giovanni Sartori, en Florencia; y, en un proceso inverso al español, diez años después nació la Società Italiana di Scienza Politica como asociación profesional diferenciada (Graziano, 1991: 144).

12. Más concretamente, las cifras para Italia en octubre de 2004 eran las siguientes: 54 catedráticos, 64 profesores asociados (figura equivalente a la de profesor titular de universidad) y 55 investigadores (Ministero del Istruzioni, de lla Università e della Ricerca-MIUR). Excluyendo a estos últimos, cuyo número quintuplicaba el equivalente para España según se verá más adelante, el total de profesores quedaría reducido a 118.

numerarios de CPA sobre el conjunto del profesorado del área, se ha registrado una ligera tendencia al alza desde el 57% inicial, acentuada en el último lustro computado, de modo que si en 2009 aquella era del 59%, en 2014 ascendía al 61%. Tres universidades —Pablo Olavide (UPO), Pompeu Fabra (UPF) y Autónoma de Barcelona (UAB)— superan ampliamente esta proporción, al situarse por encima del 75%. En el extremo opuesto se encuentran los casos de la UNED y Universidad Rey Juan Carlos (URJC), donde la misma no pasa de la quinta parte del total.

Las comentadas desigualdades en recursos humanos entre departamentos, sumadas al hecho de que algunos de ellos corresponden a universidades de nueva creación, con el consiguiente déficit de fondos bibliográficos, normalmente se traducen en sustanciales diferencias en cuanto a rendimiento científico. Con todo, esto no significa que haya necesariamente una relación entre tamaño del grupo potencialmente investigador, de un lado, y su dinamismo y producción académica, de otro. Lo primero se podría evaluar teniendo en cuenta parámetros tales como la participación en proyectos financiados externamente, la organización de seminarios, jornadas y encuentros científicos, y la asistencia de sus miembros a congresos nacionales e internacionales, traducida en presentación de comunicaciones y/o coordinación de grupos de trabajo. Lo segundo sería más laborioso, y podría basarse, por un lado, en el número y calidad de las monografías gestadas en el seno de cada departamento (algo bastante más difícil de evaluar, salvo si se toma como criterio la repercusión vía citas en otros trabajos), y lo mismo para los artículos publicados en revistas científicas españolas y extranjeras, distinguiendo en el primer caso entre las de ámbito local o regional y las nacionales, y clasificando las segundas según su reputación científica internacional. Como es sabido, a finales de los años ochenta del siglo pasado, el Consejo de Universidades introdujo un sistema de evaluación periódica de la producción científica de aquellos profesores permanentes que, de modo voluntario, sometieran sus publicaciones a dicha evaluación por tramos de seis años —los sexenios—, no necesariamente consecutivos. Según datos recogidos en el *Informe sobre el profesorado funcionario*, fechado el 12 de mayo de 2004, veinte años después de la creación del área de CPA, el porcentaje de catedráticos y de PTU del área de CPA que contaban al menos con un sexenio era del 83,3% y 55,8%, respectivamente.

Más recientemente, la Agencia Nacional de Acreditación (ANECA) y otras agencias creadas por algunas comunidades autónomas han pasado a evaluar también los currículos de profesores doctores no funcionarios que aspiran a obtener la “acreditación” como contratados doctores o como profesores titulares, así como de profesores titulares de universidad que solicitan ser acreditados como catedráticos. Igualmente, desde comienzos de los años noventa del siglo XX, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Técnica (CNICYT) evalúa proyectos de investigación presentados por equipos de científicos. Hasta el momento, que nos conste, los únicos resultados hechos públicos son los referidos a este último aspecto, por universidad y disciplina, y hasta 2005. Los mejores resultados en el sector fueron obtenidos por la Universidad Autónoma de Madrid (14 proyectos) y la Universidad Pompeu Fabra (10 proyectos), seguidas por la Complutense —que suma tres departamentos—, *ex aequo* con la de Salamanca.

TABLA 7.

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIADOS PÚBLICAMENTE EN CONVOCATORIAS NACIONALES, POR UNIVERSIDADES (1992-2005)

Periodo	1992-1998*	2000-2002**	2004-2005***	Total
Autónoma de Barcelona	7	5	2	14
Pompeu Fabra	4	2	4	10
Complutense de Madrid	3	4		7
Salamanca	4		3	7
Carlos III de Madrid		1	5	6
Autónoma de Madrid	4			4
País Vasco	2	2		4
Granada	1	1	1	3
Santiago de Compostela	1		1	2
UNED	1			1
Barcelona (Central)		1		1
Alicante			1	1
Murcia			1	1
Rey Juan Carlos			1	1
Alcalá			1	1
Castilla-La Mancha			1	1
Islas Baleares			1	1
	27	16	22	65

*: Financiados con cargo al Programa Nacional de Estudios Sociales y Económicos (1992-1998).

** : Financiados con cargo al Programa Nacional de Socioeconomía.

***: Financiados con cargo al Programa Nacional de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas. Este programa incluye proyectos previamente financiados por el Programa Nacional de Socioeconomía y el Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento.

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la Dirección General de Investigación (Ministerio de Educación y Ciencia) (datos no disponibles para el año 2003).

A lo largo de los últimos veinte años, en el conjunto de las universidades públicas españolas, se han defendido con éxito más de 600 tesis doctorales en Ciencia Política, algunas de ellas en colaboración con centros privados. El número medio de tesis leídas cada cinco años aumentó constantemente hasta el tracto 2004-2009, en el que se leyeron 206 tesis, casi una tercera parte del total (629), disminuyendo en el último periodo (2010-2014) hasta 165, una cifra por debajo de la que arroja el tracto 1999-2004, cuando la lectura de tesis ascendió a 175. Esta evolución está en consonancia con la del número de becarios de investigación, el cual, tras casi duplicarse en el primer tracto pasando de 45 a 80, no ha dejado de disminuir, hasta volver a una cifra solo ligeramente superior a la inicial. Como cabía esperar, dado el volumen de su alumnado y profesorado, la universidad

que suma el mayor número de tesis en Ciencia Política a lo largo de los últimos veinte años es la Complutense (137), seguida de la UAB y la UAM (91 y 86 tesis, respectivamente); a considerable distancia se sitúan las universidades de Salamanca, Pompeu Fabra y Granada (con 59, 55 y 44 tesis respectivamente). Salvo en la UNED y en las universidades de Santiago de Compostela y País Vasco, que suman entre 30 y 35 tesis cada una, y la Universidad de Barcelona con 22, ninguna de las restantes universidades ha alcanzado la cifra de diez tesis doctorales defendidas.

TABLA 8.

EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE BECARIOS Y TESIS DOCTORALES, POR UNIVERSIDAD (1995-2014)

Universidad	1995-1999		1999-2004		2004-2009		2010-2014		1994-2014
	Becarios (1999)	Tesis	Becarios (2005)	Tesis	Becarios (2010)	Tesis	Becarios (2014)	Tesis	Total tesis
Complutense de Madrid	8	19	8	43	11	50	sd	25	137
Autónoma de Barcelona	4	19	17	14	4	44	9	14	91
UNED	4	4	4	18	3	6	2	7	35
Granada	6	9	3	16	4	9	2	10	44
País Vasco	6	4	11	8	5	7	5	11	30
Santiago de Compostela	2	3	2	7	10	15	3	10	35
Barcelona	1	2	3	7	2	8	2	5	22
Autónoma de Madrid	2	20	11	22	11	21	10	23	86
Pompeu Fabra	6	2	11	10	6	13	8	30	55
Salamanca	2	3	8	17	4	20	6	19	59
Burgos	sd	sd	sd	sd	1	1	sd	0	1
Carlos III	sd	sd	sd	sd	0	2	0	3	5
Murcia	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Pablo de Olavide	sd	sd	sd	sd	sd	sd	1	1	1
Valencia	0	1	1	0	1	4	2	2	7
Alcalá de Henares	sd	sd	sd	0	0	0	0	0	0
Alicante	-	-	0	0	0	0	1	2	0
Almería	sd	sd	sd	sd	sd	sd	0	0	0
A Coruña	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Castilla-La Mancha	sd	sd	sd	sd	sd	sd	0	0	0
Jaén	0	0	0	3	0	1	0	0	4

TABLA 8.

EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE BECARIOS Y TESIS DOCTORALES, POR UNIVERSIDAD (1995-2014) (CONT.)

Universidad	1995-1999		1999-2004		2004-2009		2010-2014		1994-2014
	Becarios (1999)	Tesis	Becarios (2005)	Tesis	Becarios (2010)	Tesis	Becarios (2014)	Tesis	Total tesis
La Laguna	0	0	0	1	0	0	0	sd	Sd
Málaga	1	1	0	1	0	1	0	0	3
Pública de Navarra	2	2	0	1	0	0	sd	sd	Sd
Rey Juan Carlos	1	0	0	4	0	2	0	1	7
Rovira i Virgili	0	0	0	1	1	0	0	0	1
Vigo	sd	sd	0	2	0	2	sd	0	4
Zaragoza	sd	sd	sd	sd	sd	sd	0	1	1
Total	45	89	80	175	62	206	51	165	629

sd: sin datos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por los respectivos departamentos.

Hasta la segunda mitad de la pasada década, la organización y gestión de los correspondientes programas de doctorado en el ámbito de la educación pública superior era competencia de cada departamento universitario, con frecuencia en colaboración con departamentos afines de la propia universidad y, de modo creciente, de otras universidades. Hacia mitad de la pasada década, un total de 13 departamentos en 11 universidades públicas, a las que cabe sumar el CEACS, ofrecían programas de doctorado (Etherington y Morata, 2007: 334). Algunos de estos programas han desaparecido debido sobre todo al endurecimiento de los requisitos para su aprobación, dependiente de la ANECA tras la publicación de la LO 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Pero también han influido otros factores como los mayores filtros por parte de las propias universidades que, en el contexto de la crisis económica, exigen un número mínimo de estudiantes matriculados, tanto para aprobar su oferta inicial como su continuidad. Con mayor o menor regularidad, desde un principio y, sobre todo, desde la década de 1990, casi todas las universidades con estudios de Ciencias Políticas vienen organizando paralelamente sus propios estudios de máster, por lo general con una clara orientación profesional, fundamentalmente hacia la gestión pública y las políticas públicas, pero también en el campo de la Unión Europea y de las relaciones internacionales (Vallés, 1996; Gil, 2015).

En lo que se refiere a centros públicos dedicados específicamente a la investigación sobre la base de un personal propio, estos estuvieron tradicionalmente circunscritos al marco del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), creado en 1939 con la finalidad de orientar, fomentar y coordinar la investigación científica en España, a

partir de institutos y departamentos encuadrados en el mismo. Sin embargo, durante el franquismo solo la disciplina de Sociología dentro de las ciencias sociales se abrió paso en su seno, ligada al Instituto Balmes, con sede en Barcelona. Habría que esperar a la primera legislatura de mayoría socialista (1982-1986) para la creación del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), inicialmente radicado en Madrid y de cuya dirección fue encargado el prestigioso sociólogo Salvador Giner, catedrático de la UB tras 25 años como profesor en el Reino Unido. Giner consiguió inicialmente configurar el IESA de forma descentralizada impulsando la creación de nuevas sedes en Barcelona y Córdoba, pero solo esta última llegó a consolidarse, en buena parte gracias al apoyo de la Junta de Andalucía¹³. Aunque hasta el reciente nombramiento del politólogo Joan Font, todos los directores del IESA han sido sociólogos, el centro siempre ha sido receptivo a los colegas de Ciencia Política. Mientras tanto, el primitivo IESA se reconvirtió primero en la Unidad de Políticas Comparadas (UPC), y después en Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), una sección del Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS). En 2015, el IPP contaba con 26 investigadores en plantilla —de los cuales aproximadamente la mitad eran politólogos— y tenía abiertas tres líneas de investigación en ciencia política: “Ciudadanos e instituciones”, “Políticas sociales y Estado de bienestar” y “Sistemas y políticas de investigación e innovación” (www.ipp.csic.es).

Más centrado en la investigación en ciencia política, aunque no cuente con plantilla propia de investigadores, está el Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), nacido en 1988 como centro adscrito a la Universidad Autónoma de Barcelona, a cuyo Departamento de Ciencia Política y Derecho Público está estrechamente ligado, y que funciona como un consorcio en el que participa la Diputación Provincial de Barcelona como copropietaria. Además de fomentar los estudios politológicos mediante la impartición de un máster en “Marketing Político” y un par de posgrados (en “Análisis y Comunicación Política” y “Comunicación Política e Instituciones”), la organización de conferencias, encuentros y seminarios y la política de becas a profesores para proyectos concretos, el ICPS contribuye a la divulgación de investigaciones realizadas tanto internamente como externamente mediante su colección de monografías y *working papers* (www.icps.cat).

En este mismo terreno, resulta obligado destacar la fecunda labor desarrollada tanto por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) —hasta finales de los noventa, Centro de Estudios Constitucionales—, como por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Ambos centros están adscritos al Ministerio de la Presidencia como organismos autónomos, siendo herederos de los ya mencionados Instituto de Estudios Políticos e Instituto Español de Opinión Pública, respectivamente. El primero tiene entre sus funciones principales la de desarrollar ciclos y cursos de enseñanzas especializadas, orientadas justamente hacia la investigación y los estudios superiores, destacando los cursos de Derecho Constitucional y Ciencia Política, impartidos por prestigiosos profesores

13. La sede de Barcelona fue desmantelada hacia el año 1998, tras la salida de Salvador Giner, ante la falta de apoyo por parte de la Generalitat de Cataluña, por entonces, en manos de CiU.

españoles y extranjeros. Cuenta además con una espléndida biblioteca, que dispone actualmente un número aproximado de 95.000 volúmenes (94.701, a finales de 2014), y que incluye cerca de 1.900 revistas científicas, de las cuales 380 corresponden a suscripciones vivas (CEPC, 2014).

Junto a estas vías indirectas, el centro contribuye activamente al fomento de la investigación y a la difusión de sus resultados. Lo primero mediante una política de becas de ayuda a la misma —a veces en colaboración con otras instituciones, por ejemplo, el vecino Senado y determinadas comunidades autónomas— y la concesión anual del premio “Juan J. Linz” a la mejor tesis doctoral en Ciencia Política. Con respecto a la difusión de los resultados de la investigación científica, el CEPC realiza una intensa labor editorial que incluye la publicación de la *Revista Española de Estudios Políticos* —que a finales de 2015 sumará 170 números desde el inicio de su actual etapa en 1978— y de la *Revista de Administración Pública*, así como varias colecciones de libros: Clásicos Políticos, Clásicos del Pensamiento Político y Constitucional Español, Cuadernos y Debates, y Estudios Políticos.

En cuanto al CIS, a cuyo frente ha habido un politólogo en cuatro ocasiones distintas¹⁴, no es necesario subrayar la importancia de su contribución en el terreno de los estudios sobre actitudes políticas y en el de los análisis electorales; la mayoría de cuyas bases de datos son accesibles en la red: por ejemplo, a través del *Boletín de Opinión*, editado con carácter trimestral, y del *Programa IndElec*, de gran utilidad para el análisis de datos electorales. En este mismo orden de cosas, el CIS cuenta desde hace más de quince años con el Archivo de Estudios Sociales (ARCES), un banco de datos específico de ciencias sociales concebido como repositorio institucional destinado a conservar y difundir los datos de investigación producidos dentro de proyectos y trabajos realizados con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas. Además de disponer de una biblioteca integrada por más de 36.000 monografías y 507 títulos de revista (CIS, 2014), esta institución lleva a cabo otras actividades de índole similar a las que se acaban de señalar para el CEPC: edición de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), publicación de colecciones como Monografías, Cuadernos Metodológicos, Estudios y Encuestas, Opiniones y Actitudes, así como la convocatoria de becas y proyectos, la dotación de premios, etc.

En el ámbito privado, hay que destacar el importante papel jugado durante casi un cuarto de siglo por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), fundado en 1987 en el marco del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones y recientemente desmantelado, y el que continúa desempeñando el hoy denominado Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), en ambos casos facilitado por bien nutridas bibliotecas especializadas¹⁵ y en combinación con la docencia de posgrado.

14. Julián Santamaría (1982-1986), Pilar del Castillo (1996-2000), Fernando Vallespín (2004-2008) y Belén Barreiro (2008-2011), que totalizan 15 sobre un total de 37 años de existencia.

15. La biblioteca del CEACS, integrada desde septiembre de 2013 en la Biblioteca de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid, contaba en 2010 con 60.000 volúmenes y aproximadamente mil colecciones de revistas, 500 de ellas correspondientes a suscripciones vivas, mientras que la biblioteca del Instituto suma actualmente 60.000 volúmenes y unas 150 revistas vivas, la mayor parte agrupadas en

El primero ofreció un prestigioso programa de doctorado durante dos décadas e impulsó investigaciones posdoctorales en Ciencia Política y Sociología. Los tres directores académicos que tuvo —Víctor Pérez Díaz, José María Maravall e Ignacio Sánchez Cuenca— están vinculados académicamente a esta última disciplina, si bien en su Consejo Científico han predominado durante años los politólogos¹⁶. En cuanto al IUIOG, creado en 1986 en el marco de la Fundación José Ortega y Gasset, hoy Ortega-Marañón, está más especializado en Ciencia de la Administración, pero entre la decena de másteres universitarios oficiales que ofrece actualmente incluye uno en Comunicación Política e Institucional y otro en Estudios Políticos Aplicados, además del Máster en América Latina Contemporánea, de larga trayectoria. Más recientemente, el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, fundado en 2001 con el concurso de algunas de las mayores empresas españolas y con sede en Madrid, ha reforzado los estudios sobre la política exterior española —especialmente hacia América Latina—, Unión Europea y Relaciones Internacionales, a través de cursos de posgrado y de publicación de informes (www.real-institutoelcano.org).

Aparte de los mencionados, hay toda una larga serie de centros e institutos —muchos de ellos públicos— que están parcialmente dedicados a la investigación y/o la enseñanza de la Ciencia Política y de la Administración, normalmente en cursos y seminarios de corta duración —no siempre para posgraduados—, y en algunos casos por la vía del máster o la maestría correspondiente. La mayoría de ellos están situados en la capital, Madrid: así, el Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos Ramón Carande y el Instituto Universitario de igual nombre que alberga la Escuela de Gobierno (Universidad Rey Juan Carlos); el Centro Español de Estudios de América Latina; el Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evolución de la Universidad Complutense; el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración; el Instituto Complutense de Estudios Internacionales; el Instituto Gutiérrez Mellado (UNED); el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); el Instituto de Europa Oriental-Universidad Complutense; las Fundaciones Cánovas, Juan March, Ramón Areces, Pablo Iglesias y Sistema; y el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, que organiza cursos durante todo el año, además de los impartidos en su propia escuela de verano.

Sin embargo, los hay también distribuidos por casi toda la geografía española. Así, de norte a sur: en Asturias, la Fundación José Barreiro; en Bilbao, el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP); en Santiago de Compostela, la Escola Galega de Administración Pública; en la Ciudad Condal, el Centro de Información y Documentación de

las áreas de ciencias humanas y sociales, además de una fonoteca que recoge las grabaciones de seminarios y conferencias celebrados en esa institución. La biblioteca procedente del CEACS incluye, por ejemplo, el “Archivo hemerográfico Juan J. Linz: la Transición española en la prensa (1973-1987)”, integrado por 76.000 artículos de prensa procedentes de una docena de periódicos españoles seleccionados por el propio Linz y su esposa Rocío de Terán.

16. En sus inicios en 1987, el Consejo Científico incluía cinco politólogos y dos sociólogos (CEACS, 1997). En 2006, de sus cuatro profesores permanentes, dos eran politólogos (José Ramón Montero, catedrático de Ciencia Política, y el norteamericano Andrew Richards).

Barcelona (CIDOB) y la ya mencionada Fundación Jaume Bofill, que financia el Institut de Estudis Electorals; en Salamanca, el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal; en Zaragoza, la Fundación Giménez Abad y el Centro UNESCO; en la capital del Turia, el Institut Valencia d'Estudis Polítics i Socials; en el sur, el Centro de Estudios Andaluces (CEA), con sede en Sevilla, el Centro de Estudios contemporáneos/Almería-Universidad Complutense y la Universidad Internacional de Andalucía, en La Rábida, Huelva; y en Canarias, el Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad de La Laguna, con sede en Tenerife¹⁷.

Como puede deducirse de la propia denominación de muchas de estas entidades, esta expansión —que tiene lugar sobre todo desde finales de la década de 1980— obedece en buena parte a una orientación en la que la disciplina parece adaptarse a su nuevo nombre oficial, facilitando la adecuación de las viejas estructuras burocráticas heredadas del régimen franquista —y también de las improvisadas por las distintas comunidades autónomas sobre patrones no tan distintos de los precedentes— a los cambios políticos y económicos ligados al nuevo contexto del Estado social y democrático de derecho. En cualquier caso, estas entidades raramente cuentan con personal propio dedicado en exclusiva a la investigación, con independencia de que puedan sumar un cierto número de becarios.

LA FORMACIÓN DE UNA CORPORACIÓN, COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO DE LA DISCIPLINA

Algunas de las deficiencias de la ciencia política en cuanto profesión, como su déficit en materia de identidad —y consiguientemente de legitimidad— se reflejan en la percepción que nuestros conciudadanos —incluidos quienes trabajan en los medios y los colegas de otras disciplinas, cercanas o no— pueden tener acerca de quiénes somos, qué hacemos y para qué; deficiencias que probablemente no sean muy distintas de las que padecen colectivos similares en la mayoría de los países donde existen. Por lo que se refiere a la otra cara del tema, la percepción de la propia profesión por quienes la practicamos, y nuestra autoidentificación como comunidad académica, mucho ha sido el camino recorrido desde los primeros “Encuentros de profesores de Ciencia Política de España”, a mediados de la década de los ochenta (Jerez, 1999: 100).

El desarrollo de una identidad profesional basada fundamentalmente en la práctica de la enseñanza y de la investigación en ciencia política constituye un fenómeno relativamente reciente en España. Al igual que ha ocurrido en otros países europeos y americanos, la consolidación de una asociación profesional que aglutinara a los politólogos —un elemento sumamente relevante para la consolidación y visibilidad de cualquier disciplina— no ha

17. A tan larga lista, en el plano docente y en el de divulgación científica, cabría añadir la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y la Universidad Internacional Andalucía (UNIA), en cuyas sedes se organizan esporádicamente cursos y seminarios de la especialidad, con cierta repercusión en los medios de comunicación.

estado exenta de dificultades. En el caso concreto de España, ello obedece a razones de diversa índole, entre las que cabe destacar, en primer lugar, el hecho de que la primera asociación profesional en nuestro ámbito —la Asociación Española de Ciencia Política— nació en el marco de la dictadura¹⁸, por lo que, a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, fue preciso acometer su refundación para acomodarla al nuevo marco normativo. En segundo lugar, el dato incontestable de que, pese a su denominación, una mayoría de los miembros de la renovada asociación no eran en realidad politólogos, sino constitucionalistas —o en trance de serlo tras reorientar sus currículos—, por lo general profesores de Derecho Político. Semejante circunstancia llevó a que en la segunda mitad de los años 1980, bajo la presidencia de Manuel Jiménez de Parga —catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y exministro de Trabajo en el segundo Gobierno Suárez, quien sucedía en el cargo a los profesores Francisco Murillo y Manuel Ramírez—, aquella pasara a denominarse Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional (AECPYDC)¹⁹. En esta deriva muy probablemente pesó el hecho de que, mientras que los dos primeros presidentes —además de realizar estancias de investigación en otros países europeos— habían sido *visiting scholars* en universidades estadounidenses, en donde se familiarizaron con los enfoques y temas de la sociología y de la nueva ciencia política, Jiménez de Parga amplió estudios exclusivamente en París y en universidades alemanas.

TABLA 9.

PRINCIPALES HECHOS RELATIVOS A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA EN ESPAÑA, COMPARADOS CON OTROS PAÍSES EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS

País	Primera institución con enseñanzas regladas de CP	Actual asociación profesional, año de fundación y miembros individuales*	Revista oficial y año de fundación
Estados Unidos de América	Columbia University, Nueva York (1880)	American Political Science Association (1903): más de 13.000**	<i>American Political Science Review</i> (1903)
Reino Unido de la Gran Bretaña	London School of Economics and Political Science, Londres (1895)	UK Political Studies Association (1950): 1.700 miembros en 2006. British International Studies Association: alrededor de 1.000	<i>Political Studies</i> (1953)

18. Lo propio ocurre con la asociación que defiende los intereses de los profesionales de los politólogos y sociólogos españoles en ámbitos distintos a los estrictamente académicos: el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, fundado en 1982, que tiene su origen en la Sección de Políticas del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Económicas, constituido en 1953 bajo la dependencia del Ministerio de Educación Nacional, antes de pasar a depender de la Presidencia del Gobierno, en 1959 (Jerez, 1999: 101).

19. Para los detalles de este proceso y sobre la composición —territorial y por especialidades— de las primeras juntas directivas de la Asociación Española de Ciencia Política, puede verse Jerez (1999: 100-106).

TABLA 9.

PRINCIPALES HECHOS RELATIVOS A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA EN ESPAÑA, COMPARADOS CON OTROS PAÍSES EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS (CONT.)

País	Primera institución con enseñanzas regladas de CP	Actual asociación profesional, año de fundación y miembros individuales*	Revista oficial y año de fundación
Francia	École des Sciences Politiques, París (1871)	Association Française de Science Politique (1949): 500 miembros en 2013. Association des Enseignants et Chercheurs en Science Politique. (1995): 150 miembros en 2007. Association Nationale des Candidates aux Métiers de la Science Politique (1996)	<i>Revue Française de Science Politique</i> (1951)
Alemania	Hochschule Für Politik, Berlín (1923)	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft-DVPW (1950): más de 1.700 miembros regulares. Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft (1983)***: 200 miembros	<i>Politische Vierteljahresschrift (PVS)</i> (1959)
Grecia	Panteios School of Political Sciences, Atenas (1923)	Hellenic Political Science Association (1974): casi 260 miembros en 2007	<i>Greek Political Science Review</i> (1993)
Italia	Scuola Superior di Scienza Sociali "Cesare Alfieri", Florencia (1875)	Società Italiana di Scienza Politica (1981): 350 miembros aproximadamente	<i>Revista Italiana di Scienza Politica</i> (1971)
Portugal	Universidad de Coimbra (1885)	Associação Portuguesa de Ciência Política (1998): 440 miembros	<i>Revista de Política</i> (1985 a 1988)
España	Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. Universidad Complutense de Madrid (1944)	Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (1993): 741 miembros. Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología (1980)	<i>Revista Española de Ciencia Política de la Administración</i> (1999)
Argentina	Universidad del Salvador [privada] (1960)	Sociedad Argentina de Análisis Político (1992): aproximadamente 310 miembros	<i>Revista de la SAAP</i> (2002)
Brasil	Departamento de Ciência Política (1966)	Associação Brasileira de Ciência Política (1997): 367 miembros en 2010	<i>Brazilian Political Science Review</i> (2007)
Chile	Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile (1969)	Asociación Chilena de Ciencia Política (1983): 124 miembros en 2010	<i>Revista de Ciencia Política</i>

TABLA 9.

PRINCIPALES HECHOS RELATIVOS A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA EN ESPAÑA, COMPARADOS CON OTROS PAÍSES EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS (CONT.)

País	Primera institución con enseñanzas regladas de CP	Actual asociación profesional, año de fundación y miembros individuales*	Revista oficial y año de fundación
México	Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1951)	Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (1974); Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) (2011)	<i>La Revista del Colegio y Enlace</i> (no se publican actualmente). <i>Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales</i>
Venezuela	Escuela de Estudios Políticos y Administrativos, Universidad Central de Venezuela (UCV) (1973)	Academia de Ciencias Sociales (1915)*****	<i>Politeia</i> (1972)

* Las cifras corresponden a septiembre de 2015, salvo que se especifique otra cosa.

** En 2010, el total estimado era de más de 15.000 miembros, de los cuales aproximadamente 10.000 eran profesores universitarios.

*** Una escisión de DVPW.

**** No funciona con regularidad.

***** No es solo de Ciencia Política.

Fuentes: elaboración propia basada en datos obtenidos a través de las páginas web de las respectivas asociaciones profesionales y de contacto con el personal de las mismas, así como Klingemann (2007) y Barrientos (2013).

Tras no pocas tensiones internas entre politólogos y constitucionalistas que desembocaron en la creación de la Asociación Española de Derecho Constitucional y Teoría del Estado, acordada por la asamblea plenaria del último congreso de la AECPYDC, celebrado en 1991, los politólogos decidieron crear su propia organización profesional: la actual AECPA. Este proceso se vio facilitado por la previa celebración en Madrid, concretamente en la Universidad Complutense y en la sede de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), entre 1986 y 1988, de los mencionados Encuentros de profesores de Ciencia Política de España por iniciativa del profesor Ramón Cotarelo —catedrático de la UNED que había completado su formación en Alemania e Inglaterra— a raíz de la decantación de un primer núcleo de profesores por esta área concreta. El propósito básico de estos encuentros, seguidos de otras reuniones del mismo tenor celebradas en Segovia y Salamanca bajo los auspicios del CIS, fue poner en contacto a aquellos profesores que trabajaban en los distintos subcampos de la ciencia política y perfilar líneas de investigación comunes.

En lo que se refiere a efectivos humanos, la nueva asociación, creada en abril de 1993²⁰, nació sobre una sólida base potencial, al disponer ya el área de casi un centenar

20. El “acta fundacional” está fechada en Madrid, el 24 de noviembre de 1992. La Comisión gestora encargada de convocar la correspondiente asamblea constituyente y tramitar la creación de la nueva asociación estaba integrada por los profesores Carlos Alba (presidente), Francisco Llera (secretario), Mariano Baena del Alcazar, José Ramón Montero, Joan Botella y Ludolfo Paramio. Su composición era bastante equilibrada y plural

de profesores permanentes —86, para ser exactos— entre catedráticos y profesores titulares, a los que había que sumar un buen número de doctores de la especialidad ligados a la academia con buenas perspectivas de promoción profesional. De hecho, hacia finales de aquella década y del siglo XX, casi todos los catedráticos y la inmensa mayoría de los profesores titulares del área eran miembros de la AECPA, habiéndose incorporado para entonces buena parte de aquellos que no lo habían hecho inicialmente²¹, así como algunos especialistas de disciplinas afines que se integraron en aquella. A pesar de ello, como consecuencia del fuerte incremento en el número de afiliados, que pasó de 134 a comienzos de 1994 a 459 en octubre de 1999, a finales de la mencionada década la proporción de profesores permanentes se vio reducida a menos de la tercera parte, cuando poco antes —en 1997— casi representaban la mitad de los afiliados. Quince años después, a comienzos de 2013, los miembros individuales sumaban ya 649, mientras que la proporción de profesores permanentes se mantenía dentro los mismos parámetros: un 29% (7% de catedráticos y 22% de profesores titulares). El resto de docentes universitarios (ayudantes, asociados y contratados) sumaba un 23% (AECPA, 2013).

Si bien no disponemos de datos sobre el componente profesional del resto de los miembros de la AECPA, a partir del número total de profesores y becarios de investigación por entonces vinculados al área (según nuestros cálculos, en torno a 300 y 100, respectivamente), cabe estimar que algo más de las tres cuartas partes del total de afiliados estaban vinculados de una u otra forma a la academia. Lo que resultaba más evidente, ya entonces, era la creciente proporción de mujeres dentro de este colectivo —un 31% en 1999 (38% en 2013)—, en contraste con la composición de la cúpula de la comunidad académica politológica (apenas un 8% de los catedráticos, proporción que no ha variado sustancialmente en los últimos quince años), aunque no tanto con este rasgo del perfil del resto de los profesores permanentes, entre los cuales las mujeres constituían casi el 25% (28,7% y 25,8% en 2004 y 2012, respectivamente) (Jerez, 1999: 107; Elizondo, 2015: 101).

Aunque debido a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, desde entonces no es posible acceder a los datos pertinentes de los miembros individuales y asociados de la AECPA, cabe sostener que el modelo organizativo de la asociación profesional española sigue estando mucho más próximo al italiano que al francés, lo cual se antoja beneficioso de cara a alcanzar fines corporativos. En efecto, la experiencia de la Società Italiana di Scienza Politica, fundada en 1981 sobre unas bases

en cuanto a especialidad científica, siempre que salvemos el hecho de que el subcampo de “teoría política” no estaba representado. Así, tanto Alba (UAM) como Baena del Alcázar (UCM), ambos licenciados por la Universidad de Granada al igual que Montero, tienen un perfil de Ciencia de la Administración, mientras que Lera (Universidad del País Vasco) y Paramio (CSIC) procedían de Sociología (el primero llegó a presidir la Asociación Española de Sociología). Solo Botella (UAB) y Montero (UAM), ambos procedentes del Derecho Político, tenían propiamente un perfil de politólogos empiristas.

21. En 1999, el 92% de los catedráticos de Ciencia Política y de la Administración y el 85% de los profesores titulares de universidad vinculados al área eran miembros de la AECPA, según cálculos propios a partir de los listados por áreas de conocimiento entonces publicados por el Consejo de Universidades y del censo electoral de la Asociación confeccionado para las elecciones a Junta Directiva celebradas ese año.

mucho más débiles que la AECPA y que a comienzos de los noventa contaba ya con unos 150 miembros, casi todos vinculados a la profesión académica (Graziano, 1991: 144), constituye una muestra palpable no solo de la viabilidad de una experiencia de esta índole sino de las ventajas de optar por el camino de la diferenciación (Von Beyme, 1987: 97). Por el contrario, el caso de la Association Française de Science Politique, que durante años persistió en la fórmula de la heterogeneidad, dando cobijo, junto a una mayoría de profesores de Derecho Público y un núcleo reducido de politólogos, a una pléyade de historiadores, sociólogos, juristas de diversa laya, periodistas, economistas —los menos— y miembros de la alta Administración, con la ausencia consiguiente de un mínimo común de lenguaje e intereses sociales (Leca, 1982, 1991), es todo un ejemplo de los riesgos de un modelo organizativo que extrema la interdisciplinariedad en un tipo de asociacionismo cuyos objetivos deben ser ante todo profesionales²².

Gracias al dinamismo de la disciplina en España y al creciente número de estudiantes de doctorado, hasta su declive en fechas recientes como consecuencia de la drástica reducción de las partidas presupuestarias para investigación científica, la AECPA ha visto incrementadas sus filas hasta sobrepasar los 700 afiliados individuales en el último cómputo oficial (720 en el censo electoral de septiembre de 2013)²³, de los que aproximadamente un tercio son mujeres²⁴.

Entre los miembros colectivos de la AECPA, organización integrada en la IPSA, figuran los principales institutos y centros de investigación españoles en ciencia política y sociología (CEPC, CIS, ICPS de Barcelona, *el Instituto Juan March*), *algunas facultades de Ciencias Políticas (la de la UNED y las de las Universidades Complutense de Madrid, Granada, País Vasco, Pompeu Fabra y Santiago de Compostela)*, *varios departamentos de Ciencia Política y el Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, hasta totalizar 18 socios colectivos* (www.aecpa.es).

La mayoría de los centros mencionados, así como aproximadamente diez universidades públicas son miembros del European Consortium for Political Research (ECPR), lo que asciende a un total de 18 instituciones a comienzos de la actual década. Hacia finales del siglo XX, España se situaba ya por encima de la media en este parámetro, por detrás

22. Véase la comparación que establece Von Beyme (1987: 97) entre las asociaciones de estos tres países latinos, así como su referencia al caso alemán.

23. 739 en julio de 2015, según fuentes de la Secretaría de la AECPA, incluyendo socios no al corriente de pago.

24. Las mujeres también han ido ganando posiciones en la Junta Directiva de la AECPA (ocho de un total de 15 en las dos últimas juntas, lo que contrasta con solo dos en la primera o cinco durante el periodo 2001-2009), así como en los comités científicos de los congresos (cuatro de un total de nueve en los cuatro últimos, salvo en el recientemente celebrado en San Sebastián (tres de un total de ocho), si bien en el Comité organizador las mujeres eran mayoría. No obstante, los siete presidentes que la AECPA ha tenido hasta el presente son varones: Carlos Alba, Universidad Autónoma de Madrid (1994-97); Julián Santamaría, Universidad Complutense de Madrid (1997-2001); Josep María Vallés, Universidad Autónoma de Barcelona (2001-04); Francisco Llera, Universidad del País Vasco (2005-09); Juan Luis Paniagua, Universidad Complutense de Madrid (2009-13); Fernando Vallespín, Autónoma de Madrid (2013-15) y, actualmente, Quim Brugué, de la Autónoma de Barcelona. El hecho de que durante todo este tiempo menos de una décima parte de las cátedras del área —cuatro sobre 44, en 2007— estuvieran ocupadas por mujeres explicaría en buena parte esta excepción.

solo del Reino Unido, Alemania e Italia²⁵. Ello supone la existencia de una creciente tendencia a la participación de las instituciones académicas españolas en los foros internacionales de la disciplina. Desde 1979 hasta 2000 la ciencia política española estuvo representada ininterrumpidamente en el Comité Ejecutivo de la IPSA, habiendo recuperado esta representación en 2009; y desde 1983 hasta comienzos de la presente década lo ha estado en el comité del ECPR. Debe señalarse que en diciembre de 1977, con la vuelta a la democracia, algunas universidades españolas se habían incorporado ya a esta organización, que ha celebrado en España sus reputadas Joint Sessions en cuatro ocasiones: Barcelona 1986, Madrid 1994, Granada 2005 y Salamanca 2014. Como se ha señalado más arriba, el último Congreso de la IPSA tuvo lugar en Madrid en 2012, bajo el lema “Reorganizando el poder, ampliando los límites”, siendo el que ha reunido más asistentes hasta el momento, incluido un buen número de politólogos españoles y latinoamericanos.

La Asociación es también miembro de la Confederación Europea de Asociaciones de Ciencia Política (ECPA), desde 2013 presidida por el profesor Pablo Oñate, por entonces secretario general de la AECPA. Asimismo, la AECPA promovió la creación de la Red Iberoamericana de Asociaciones Nacionales de Ciencia Política, a raíz de la reunión celebrada en Madrid con ocasión del Congreso de la IPSA, iniciativa que se tradujo en la constitución de la Red IBERPOL, en noviembre de 2012 (AECPA, 2013)²⁶.

No cabe duda de que la AECPA ha dado pasos decisivos hacia su consolidación como instrumento de desarrollo de la profesión, tras veinte años de andadura y doce congresos nacionales a sus espaldas. Los cuatro primeros, celebrados entre 1994 y 1999, se celebraron bajo los siguientes lemas: “Política y democracia en la España de los 90” (Bilbao, 1994), “Democracia y Administración” (Santiago de Compostela, 1996), “Gobernabilidad y representación en las democracias” (Salamanca, 1997) y “Política y comunicación en la sociedad global” (Granada, 1999); congresos que registraron una creciente participación, pasando de 136 ponencias en el primero a 339 en el cuarto (Jerez, 1999: 281).

La aparición del primer número de la *Revista Española de Ciencia Política* en 1999, anunciada en el Congreso de Granada, constituye una excelente muestra de la nueva dinámica creada a raíz de la fundación de la AECPA y un signo de su éxito (Santamaría, 2005: 9). En efecto, la publicación y consolidación de la nueva revista, ligada a la propia asociación profesional y dedicada íntegramente a artículos de ciencia política y de la administración, aunque naturalmente abierta a investigadores y profesores de disciplinas fronterizas y a las contribuciones de colegas de otros países, constituía el último paso decisivo para la institucionalización de la disciplina en España.

25. En 2010 la cifra para España prácticamente igualaba a la de Italia: 18 frente a 19. En ese mismo año, el ECPR contaba con más de 350 miembros institucionales (universidades, centros de investigación y departamentos) en 47 países, incluyendo un número de miembros asociados de países no europeos, y cubría entre 18.000 y 25.000 estudiantes, dependiendo de cómo se contabilicen (www.essex.ac.uk/ecpr).

26. Otra organización internacional de ámbito latinoamericano, la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) tiene entre sus fundadores a un politólogo español —Manuel Alcántara—, vicepresidente de su comité ejecutivo durante el periodo 2003-2009.

Aunque los politólogos españoles siempre tuvimos un espacio en las páginas de la *Revista de Estudios Políticos* —publicada por el IEP, hoy CEPC, y reivindicada sin éxito por la AECPA— y, probablemente en menor medida, en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (antes *Revista Española de Opinión Pública*) —publicada por el CIS—, era urgente una publicación dirigida y asesorada por nuestros profesionales, escasamente representados en los consejos de redacción de estas otras revistas, así como de otras de temáticas cercanas (Jerez, 1999: 282).

Como es propio de sus homólogas en países como Francia o Italia, la *RECP*, en cuanto publicación oficial de la AECPA, estaba llamada a servir de vehículo de intercambio científico y foro de debate dentro de la comunidad académica politológica española, y, por así decirlo, de “escaparse” al exterior de la misma, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. En palabras de su Consejo de Redacción, recogidas en el primer número de la revista, esta “podría ser el instrumento que necesitan España y Latinoamérica para dar mayor visibilidad a su mejor producción científica en ciencia política ante la comunidad internacional”. Sin duda, la reciente publicación en formato electrónico desde 2011 habrá de ayudar al cumplimiento de este objetivo, solo parcialmente cubierto hasta el presente, debido fundamentalmente a la pérdida de originales en beneficio de otras revistas españolas de ciencias sociales mejor situadas en los *rankings*.

Hasta la fecha de redacción del presente trabajo en otoño de 2015 han aparecido 39 números, con frecuencia bianual hasta 2010, año en el que pasó a ser trianual. La revista constituye un espacio para los estudiosos y especialistas españoles de la materia, estando abierta a investigadores de otros países, así como a los cultivadores de disciplinas vecinas²⁷.

Desde comienzos del siglo XXI, la AECPA ha celebrado otros ocho congresos, los cuales han girado en torno a los siguientes lemas: “Ciudadanía y política de integración” (Santa Cruz de Tenerife, 2001), “Gobernar en Europa, gobernar Europa” (Barcelona, 2003), “Democracia y buen gobierno” (Madrid, 2005), “Política para un mundo cambiante” (Valencia, 2007), “Repensar la democracia: inclusión y diversidad” (Málaga, 2009), “La política en la red” (Murcia, 2011), “Política en tiempos de incertidumbre” (Sevilla, 2013) y “¿Dónde está hoy el poder?” (San Sebastián, 2015).

La distribución de ponencias por subcampos en estos congresos muestra que los que atraen mayor número de comunicaciones son sistemáticamente los de proceso político —cuatro de cada diez—, salvo en el II Congreso, donde las ponencias sobre ciencia de la

27. La Revista de Estudios Políticos (REP) y la Revista de Estudios Sociológicos (REIS), mucho más antiguas (fueron fundadas en 1941 y 1965, respectivamente), así como Política y Sociedad y la Revista Internacional de Sociología (RIS), también están abiertas a los temas y métodos propios de la ciencia política. Una sexta revista científica, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, ligada al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), es la principal revista española de Ciencia de la Administración, junto con la Revista de Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, publicada semestralmente por la UCM. Además de la Revista Española de Relaciones Internacionales, entre las revistas de origen más reciente que incorporan artículos de ciencia política, cabe mencionar algunas otras como Foro Interno, Revista en Comunicación Política Más Poder Local o Psicología Política.

administración sumaron bastantes más. El segundo promedio más elevado es justamente el de aquellas vinculadas a esta subdisciplina: una de cada cuatro; sin embargo, en cinco ocasiones estas fueron superadas en número por las de estudios de área y relaciones internacionales, que ocupan la tercera posición, con un promedio ligeramente superior al 20%. En cuanto a la teoría política, esta ocupa sistemáticamente la cuarta posición en número de comunicaciones —salvo en los congresos celebrados en Madrid y San Sebastián— con un promedio del 13%. Las comunicaciones sobre métodos y técnicas son muy escasas y solo en una tercera parte de los congresos son recogidas en un bloque específico, mientras que las correspondientes a estudios de género van en aumento, pero solo en la mitad de los congresos aparecen agrupadas como tales.

Además de las actividades señaladas, la AECPA viene organizando y financiando parcialmente un seminario anual para jóvenes doctorandos que en 2015 sumaba 15 ediciones. A ello hay que añadir la convocatoria anual de los Premios AECPA al mejor libro, a la mejor tesis doctoral, al mejor artículo de revista, a la mejor ponencia de congreso y, desde 2004, al mejor capítulo de libro.

Sin duda, el balance de la AECPA en cuanto corporación profesional arroja datos positivos, destacando los ya apuntados: un nivel de afiliación aceptable, la organización regular de congresos nacionales, la imbricación en redes internacionales, y la publicación de una revista profesional con periodicidad estable.

ACERCA DE LA VISIBILIDAD DE LA PROFESIÓN EN ESPAÑA: POLITÓLOGOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La presencia de los politólogos en el debate público, históricamente anecdótica, vive en los últimos tiempos un momento de modesta bonanza. Ello no se debe tanto a la minoritaria o esporádica participación de algunos colegas en los medios de comunicación tradicionales, como a la pujanza de determinadas iniciativas surgidas en Internet con el concurso del segmento más joven de la disciplina —al margen del efecto indudable ejercido a este respecto por la irrupción de Podemos, un partido político que alberga a varios profesores de Ciencia Política en su primera línea—. Así, por ejemplo, en 2010 vio la luz *Politikon*, una asociación “independiente y apartidista” —según se define en su web— que tiene el propósito de “promover debates y políticas basados en el conocimiento de las ciencias sociales”, y servir de “punto de encuentro entre la academia, los medios y los ciudadanos”. Aparte de los que se cuentan entre sus más de veinte colaboradores hasta la fecha, son cuatro los politólogos integrados en el llamado “núcleo de editores” (adjudicando tal condición a quienes realizaron en el área estudios de grado, posgrado o ambos), de los cuales todos menos uno está vinculado al mundo académico. Solo tres de los diez editores trabajan fuera de la universidad, y ninguno de ellos nació antes de 1979. Después de cuatro años proveyendo al público de análisis sobre los más diversos temas de actualidad sociopolítica, algunos de los miembros de este colectivo publicaron *La urna rota*.

TABLA 10.
DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNICACIONES EN LOS CONGRESOS DE LA AECPA (1994-2015), POR SUBCAMPOS

Congreso	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Promedio	
Campo/subcampo / Año	1994	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	%	
<i>Teoría política</i>	%	15,4	12,7	17,0	13,6	8,0	10,4	17,5	9,5	11,6	10,4	13,0	17,0	13,0
	N	21	29	49	46	27	47	83	37	50	31	65	55 [5]	
	%	36,0	27,6	26,4	34,4	34,5	39,0	53,6	45,8	44,8	51,8	40,2	42,0	39,2
	N	49	63	76	99	116	176	254	179	184	155	201	136	
<i>Proceso político (totales)</i>	N	23	63	44	43	47	55	115 [1]	61	86	56	89	57 [6]	
Procesos políticos/Comportamiento político	N	26	-	-	-	53	121	99 [2]	79	49	42	48	50 [7]	
Actores	N	-	-	32	56	16	-	40 [3]	39	49	57	64	29 [8]	
Instituciones	%	32,4	37,7	20,5	16,2	22,0	18,9	20,9	28,1	25,2	18,4	26	25,9	24,4
	N	44	86	59	55	74	85	99	110	109	55	130	84	
<i>Ciencia de la Administración (totales)</i>	N	21	38	34	-	24	43	49	42	50	-	44	-	
Gestión y Administración pública	N	23	48	25	55	50	42	50	68	59	-	39 [9]	-	
Políticas públicas	%	16,2	16,7	27,4	31,9	30,1	26,4	8,0	16,6	18,5	19,4	20,8	15,1	20,6
	N	22	38	79	108	101	119	38	65	80	58	104	49	
Estudios de área/política comparada	N	22	21	54	52	55	88 [4]	-	31	64	-	24	-	
Relaciones internacionales	N	-	17	25	22	8	-	-	34	8	-	14	-	
Política europea	N	-	-	-	34	38	31	-	-	8	-	11	-	
	%	-	0	-	4,1	2,7	3,8	-	-	-	-	-	-	
<i>Métodos y técnicas</i>	N	-	-	-	14	9	17	-	-	-	-	-	-	
	%	-	5,3	8,7	5,0	-	1,6	-	-	-	-	11,0	3,0	
Estudios de género	N	-	12	25	17	-	7	-	-	-	-	9	-	
TOTAL	N	136	228	288	339	336	451	474	391	423	299	500	363	100%

[1] Las cifras incluyen 16 papers sobre el área del Magreb; [2] ídem, 16 sobre mujer y política; [3] ídem, 25 sobre UE/política europea; [4] ídem, 25 sobre instituciones en Latinoamérica; [5] [6] y [7] ídem, 11, 5 y 5, respectivamente, sobre mujer y política; [8] ídem, 4 sobre integración europea y 3 corresponden a estudios de área; [9] ídem, 6 sobre mujer y política.
Fuente: elaboración propia a partir de los programas de los respectivos congresos.

La crisis política e institucional del modelo español (2014), un libro donde se examinan ciertos déficits del sistema político español, así como las previsibles consecuencias de posibles reformas. Uno de sus autores, Pablo Simón, docente e investigador en la Universidad Carlos III, también colabora con cierta asiduidad en la emisora radiofónica Cadena SER.

Animados por esta misma filosofía, de contribuir a los debates públicos con aportaciones empíricamente sustentadas, el diario digital *eldiario.es* acoge desde sus inicios en octubre de 2012 “Agenda Pública”, un blog colectivo que cuenta con tres politólogos (todos vinculados al mundo académico aunque solo una sea doctora) dentro en su Consejo Asesor Editorial compuesto por veinte miembros. La disciplina está asimismo presente en el equipo directivo tripartito, con el profesor Juan Rodríguez, de la Universidad de Valencia, en calidad de director de estudios. En enero de 2014, sus impulsores y algunos colaboradores (incluidos el exministro Carlos Solchaga y el actual portavoz del PSC en el Ayuntamiento de Barcelona) se constituyeron como sociedad limitada bajo el mismo nombre y, poco tiempo después, anunciaron la intención de ampliar su presencia a diferentes medios de comunicación y lanzar “un servicio de suscripción de análisis y prospectiva” con contenidos sobre temas como las elecciones o las reformas económicas. La ciencia política tiene mayor peso en “Piedras de Papel”, un blog de similares características alojado en la misma web, donde tratan de dar “una visión rigurosa sobre las cuestiones de actualidad” once académicos que, salvo en un caso, se adscriben a nuestra disciplina o a un lugar intermedio entre esta y la sociología. El común denominador de todos ellos es su paso por la Fundación Juan March.

Finalmente, aunque adolezcan de semejante vocación científicista, y se inscriban en el modelo clásico de creación de opinión (de estilo periodístico e ideológicamente comprometido), el panorama de la participación en Internet de los politólogos españoles no puede concebirse sin los blogs individuales de algunos colegas. Hasta donde nos alcanza, “Palinuro” (<http://cotarelo.blogspot.com.es/>) es el más veterano con casi una década de vida, donde su autor, el catedrático de la UNED, Ramón Cotarelo, escribe frecuentemente desde 2006 acerca de política, pero también sobre arte y literatura. Su otrora discípulo, el profesor de la Universidad Complutense y miembro fundador de Podemos, Juan Carlos Monedero, también mantiene desde 2010 la bitácora “Comiendo tierra” (<http://www.comiendotierra.es/>), donde se da una especial cobertura a asuntos relacionados con América Latina. Alojados en las webs de diversos medios de comunicación pueden encontrarse asimismo los blogs del catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, Vinçent Navarro (*Público*), de la catedrática de la Universidad Rey Juan Carlos, Edurne Uriarte (*ABC*), y del profesor de la UNED, José Ignacio Torreblanca (*El País*), centrado este último de manera preferente en temas relativos a la Unión Europea. Además, el profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, Antón Losada, probablemente uno de los politólogos más mediáticos de nuestro país, ha sumado recientemente un videoblog a sus colaboraciones escritas periódicas en *eldiario.es*.

CONCLUSIONES

A pesar de sus singulares orígenes, asociados con una dictadura de inicial vocación totalitaria, hoy día puede afirmarse que la ciencia política española se ha institucionalizado, alcanzando unos niveles de desarrollo disciplinar prácticamente homologables a los registrados en democracias avanzadas de nuestro entorno europeo. Esto quiere decir que, por un lado, se cuenta con una infraestructura estable de facultades y departamentos, dotados de un personal docente e investigador profesionalizado, en los cuales se forman cada año no menos de diez mil estudiantes universitarios de grado. Asimismo, la ciencia política española se sostiene y reproduce a través de varias publicaciones propias de carácter periódico (de manera destacada, la *RECP* y la *REP*), ampliamente reconocidas por un gremio que se organiza mayoritariamente mediante una misma estructura corporativa (la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración-AECPA). De no menor importancia resulta la existencia de una notable nómina de centros de investigación y estudio, de alcance nacional o regional, que proveen a los politólogos de recursos suplementarios para su formación (con cursos de especialización o estudios de posgrado) o sus investigaciones (ayudas, subvenciones, etc.), así como oportunidades de vinculación laboral estable, indefinida o temporal (becas de formación, contratos posdoctorales, etc.). La creciente presencia de la ciencia política española a lo largo de las últimas décadas en organizaciones y eventos internacionales de la disciplina, como la IPSA o el ECPR y sus respectivos congresos, abundan en la tesis de su consolidación como tal.

Sin embargo, como se ha visto, el descenso registrado recientemente en indicadores tales como el número de becarios de investigación o el número de tesis leídas invitan a pensar que el proceso de institucionalización de la ciencia política española atraviesa una fase de ajuste. El marco general de austeridad y recortes presupuestarios, en el contexto de una crisis financiera especialmente devastadora en el sur de Europa, se adivina una explicación razonablemente satisfactoria. Y esto es así porque interpretar dicha deriva en clave exclusivamente endógena —como los efectos de una “saturación” previa de la disciplina— no se compadece con el modesto retroceso observado en la demanda de estudios universitarios de Ciencia Política, que sigue justificando la contratación de docentes en todo el país —si bien bajo la cobertura de figuras contractuales frecuentemente definidas por la precariedad—. Así, pues, la continuidad de las tendencias modernizadoras iniciadas con el nuevo siglo en los planos de la docencia y la investigación, respectivamente marcadas por la integración en el EEES y el protagonismo de las agencias evaluadoras, habrá de producirse dentro de los parámetros establecidos por la escasez de recursos.

Entre las especificidades de la politología española que aún persisten, al margen de los avances cosechados en materia de homologación con estadios superiores de desarrollo disciplinar, descuella la importancia del CSIC, el CEPC y el CIS. Estas instituciones, aun habiéndose fundado durante el franquismo (dos de ellas recién terminada la Guerra Civil), han completado exitosamente sucesivos procesos de renovación hasta convertirse en eficaces plataformas de formación, apoyo a la investigación y difusión editorial de contribuciones

científicas. Si bien ninguna de ellas puede considerarse exclusivamente centrada en la ciencia política, no debe desdeñarse el papel que desempeñan como dinamizadores de la disciplina y foros de encuentro entre politólogos de origen diverso. Podría incluso decirse que tal situación viene a compensar, siquiera parcialmente, la circunstancia de que ningún centro detenta en nuestro país un reconocimiento equivalente al disfrutado por Sciences Po en Francia, o la London School of Economics and Political Science en el Reino Unido.

La cuestión del reconocimiento también se antoja una asignatura pendiente extramuros del mundo académico. Es cierto que últimamente se ha asistido a un incremento en la presencia mediática de politólogos, en calidad de comentaristas en prensa, radio y televisión, o, como se ha apuntado más arriba, de analistas adscritos a iniciativas desarrolladas a través de Internet y las redes sociales —vías de participación en el debate público en ningún modo excluyentes—. Junto a esto, habría que añadir la irrupción en el sistema de partidos de Podemos, una formación cuyo núcleo duro inicial acogía a cuatro politólogos que contribuyeron, y contribuyen hoy día, a la popularidad de la disciplina. No obstante, desde el punto de vista de la profesionalización, ni la Administración pública reserva uno o varios de sus cuerpos a los egresados en las facultades de Ciencias Políticas (como sí ocurre con los juristas), ni el sector privado ofrece un número significativo de oportunidades explícitamente destinadas a los politólogos quienes, tras cursar estudios de posgrado, pueden encontrar trabajo como los graduados de otras carreras, en áreas tales como la cooperación internacional, la demoscopia, la gestión cultural, el marketing o las relaciones institucionales.

Quizá sería conveniente indagar hasta qué punto la deficiente profesionalización de la ciencia política tiene que ver, al menos en parte, con un sistema electoral definido generalmente por las circunscripciones plurinominales y las listas cerradas y bloqueadas. Y es que semejante diseño institucional, junto a la selección de candidatos férreamente controlada por las cúpulas de los partidos, ha reducido la demanda de asesoría política especializada tanto en las competiciones internas abiertas (cuantitativamente anecdóticas hasta la fecha), como en unas elecciones habitualmente centradas en las cabezas de lista, donde el grueso de las respectivas candidaturas queda *de facto* fuera de la contienda. En este contexto, suelen ser los propios funcionarios del partido o empresas “satélite” quienes ejercen la consultoría politológica, no quedando apenas margen para desarrollar una carrera profesional independiente, en un mercado de por sí restringido por las razones antes aducidas. En cualquier caso, más allá de estas limitaciones, se impone una permanente reflexión dentro de la disciplina acerca del tipo de competencias, habilidades y aptitudes priorizadas en los planes de estudio de Ciencia Política, con el objetivo de mejorar progresivamente la empleabilidad de nuestros graduados.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la ayuda prestada por colegas y personal administrativo de distintos departamentos de Ciencia Política, en España y otros países, facilitando el trabajo de recolección de datos sobre profesorado y asociaciones profesionales nacionales, así como

por Charo Llera desde la Secretaría de la AECPA. Miguel Jerez agradece especialmente la colaboración de Santiago Delgado en distintas fases de la elaboración de este artículo.

Referencias

- AECPA. 2013. *Informe de Gestión 2009-2013*. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/informe-gestion-2009-2013.pdf> [Consulta: 9 de febrero de 2016].
- Barrientos, Fernando. 2013. “La ciencia política en América Latina. Una breve introducción histórica”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 61: 105-133.
- Berndtson, Erkki. 1991. “The development of political science: methodological problems of comparative research”, en David Easton, John Gunnell y Luigi Graziano (eds.), *The Development of Political Science*. Londres: Routledge.
- Beyme, Klaus Von. [1966] 1975. “Ciencia Política”, *Enciclopedia Marxismo y Democracia*. Serie Política, 7 vols., Madrid: Eudeba.
- Beyme, Klaus Von. 1986. “La scienza politica in Italia. Uno sguardo dall'esterno”, en Luigi Graziano (ed.), *La scienza politica in Italia: bilancio e prospettive*. Milán: Franco Angeli.
- Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. 1997. *CEACS Una década: 1987/88-1996/97*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Memoria 2014*. Disponible en: www.cepc.gob.es [Consulta: 1 de febrero de 2016].
- Consejo de Universidades. 2004. *Informe sobre el profesorado universitario*. Madrid.
- Cotarelo, Ramón y Montserrat Baras. 1991. “La ciencia política en España”. *Sistema*, 100: 143-156.
- Diario *El País*. 1987. *Anuario EL PAÍS 1986*. Madrid: Ediciones El País.
- Diario *El País*. 1992. *Anuario EL PAÍS 1991*. Madrid: Ediciones El País.
- Diario *El País*. 1997. *Anuario EL PAÍS 1996*. Madrid: Ediciones El País.
- Diario *El País*. 1999. *Suplemento de Educación*, 8 de junio.
- Diario *El País*. 2000. *Anuario EL PAÍS 1999*. Madrid: Ediciones El País.
- Diario *El País*. 2002. *Anuario EL PAÍS 2001*. Madrid: Ediciones El País.
- Diario *El País*. 2007. *Anuario EL PAÍS 2006*. Madrid: Ediciones El País.
- Elizondo, Arantza. 2015. “The status of women in Spanish political science”, *European Political Science*, 14: 96-104.
- Etherington, John y Francesc Morata. 2007. “The current state of Political Science in Spain”, en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The State of Political Science in Western Europe*. Opladen y Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Gil, Olga. 2015. “Consolidation, Crisis and Prospects for Political Science in Spain”, en Barbara Krauz-Mozer, Malgorzata Kulakowska, Piotr Borowiec y Pawel Ścigaj (eds.), *Political Science in Europe at the Beginning of the 21st Century*. Cracovia: Jagiellonian University Press.

- Graziano, Luigi. 1991. "The development and institutionalization of political science in Spain", en David Easton, John G. Gunnell y Luigi Graziano (eds.), *The Development of Political Science*. Michigan: University of Michigan Press.
- Jerez, Miguel. 1999. *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Jerez, Miguel. 2010. "The institutionalization of Political Science: the case of Spain", en Gabriel Castro y Jesús De Miguel (eds.), *Spain in América. The First Decade of The Prince of Asturias Chair in Spanish Studies at Georgetown University*. Madrid: Fundación ENDESA y Ministerio de Educación.
- Jerez, Miguel. 2016. "¿De dónde venimos y en qué hemos investigado? Apuntes sobre la procedencia académica y evolución en los temas de investigación de los integrantes del núcleo fundacional de la ciencia política española institucionalizada (1985-1992)", en César Colino, Jaime Ferri, J. Antonio Olmeda, Paloma Román y M. José Rubio Lara (eds.), *Ciencia y política, una aventura vital* (Libro Homenaje a Ramón Cotarelo). Valencia: Tirant Lo Blanch (en prensa).
- Kastendieck, Hans. 1991. "Political development and political science in Germany", en David Easton, John G. Gunnell y Luigi Graziano (eds.), *The Development of Political Science*. Michigan: University of Michigan Press.
- Klingemann, Hans-Dieter. 2007. *The State of Political Science in Western Europe*. Opladen y Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Leca, Jean. 1982. "La science politique dans le champ intellectuel français", *Revue Française de Science Politique*, 32 (4-5): 653-678.
- Leca, Jean. 1991. "French political science and its subfields", en David Easton, John Gunnell y Luigi Graziano (eds.), *The Development of Political Science*. Michigan: University of Michigan Press.
- Ministerio de Educación y Ciencia de España. 2004. *Informe sobre el profesorado universitario de las universidades públicas españolas*. Madrid.
- Ministero dell'Istruzioni, dell'Università e della Ricerca. Roma.
- Politikon. 2014. *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*. Barcelona: Debate.
- Santamaría, Julián. 2005. "Presente y futuro de la Ciencia Política española", en *Actas del VII Congreso de la AECPA*.
- Sesma, Nicolás. 2009. *La médula del régimen. El Instituto de Estudios Políticos: creación doctrinal, acción legislativa y formación de élites para la dictadura franquista (1939-1977)*. Tesis doctoral no publicada. Instituto Universitario Europeo Florencia. Directora: Victoria di Grazia (IUE).
- Statistisches Bundesamt Deutschland (Oficina Federal de Estadística). Wiesbaden.
- Trent, John E. y Michael Stein. 1991. "The interaction of the state and political science in Canada: a preliminary mapping", en David Easton, John Gunnell y Luigi Graziano, (eds.), *The Development of Political Science*. Londres: Routledge.
- Vallés, Josep M. 1989. "Political science in contemporary Spain: an Overview", *Working Papers del ICPS*. Barcelona.

Vallés, Josep M. 1996. "Political science in Spain". Informe para el Congreso *La science politique in Europe*, París.

Presentado para evaluación: 19 de noviembre de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de febrero de 2016.

MIGUEL JEREZ, Universidad de Granada

mjerez@ugr.es

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Granada. En la actualidad es responsable del Grupo Andaluz de Investigación en Ciencia Política y de la Administración. Entre sus publicaciones destacan los libros *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957* (Madrid, CIS, 1982), *Corporaciones e intereses en España* (Granada, Editorial Universidad de Granada, 1996) y *Ciencia política, un balance de fin de siglo* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999), así como su contribución a diversas obras colectivas publicadas por Columbia University Press, Oxford University Press y Routledge, y a revistas como *Southern European Society and Politics*, *Europe-Asia Studies* y *Pole Sud*. En los últimos años ha publicado, en coautoría con Juan Linz y José Real Dato, tres trabajos sobre las élites parlamentarias españolas desde 1874 hasta el presente, y un cuarto sobre los ministros desde 1868, en José R. Montero y Jeff Miley (2013), *Juan J. Linz. Obras Escogidas*. vol. 6, Madrid, CEPC. Su último libro, en calidad de editor, junto con José Real y Rafael Vázquez, es *Iberian elites and the EU: perceptions towards the European integration process in political and socioeconomic elites in Portugal and Spain* (Editorial Universidad de Granada, 2015).

JAVIER LUQUE, Universidad de Jaén

fluque@ujaen.es

Profesor sustituto interino en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Jaén. Tras disfrutar de una beca de Formación del Profesorado Universitario (FPU), en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, se doctoró con la tesis *Los ministros de Hacienda en España (1901-1986): perfil sociopolítico e influencia*. La mayor parte de sus publicaciones tratan sobre élites y liderazgo.

Yanina Welp

Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina

Mikel Barreda Díez y Leticia Ruiz Rodríguez. Lima: JNE-Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2014, 202 pp.

Desde la tercera ola democratizadora, iniciada en América Latina en 1979, la mayoría de los países de la región se ha sumado a la senda democrática, asumiendo que las elecciones competitivas y justas son el único mecanismo de acceso al gobierno. Con contadas excepciones y algunos matices (Cuba; Perú entre 1993 y 2000; Honduras en 2009; o Venezuela recientemente), la democracia se ha establecido como indisputable forma de gobierno. Entre las consecuencias que esto conlleva, nos interesa destacar aquí el notable cambio observado en la agenda de investigación política, con el paso desde los estudios del Estado autoritario y la transición a la democracia hacia el análisis de la calidad de la misma (Morlino, 2014). En este marco, los organismos electorales adquieren centralidad como organizadores y garantes de la competencia electoral, asumiendo desafíos que tienen que ver tanto con su funcionamiento concreto como con la evaluación pública de su desempeño o, en otras palabras, con la confianza que generan en la ciudadanía. La complejidad del sistema de partidos con nuevos actores en los diferentes niveles de gobierno (Freidenberg y Suárez Cao, 2014), el incremento de ejercicios electorales, incluyendo los mecanismos de democracia directa (Lissidini *et al.*, 2014), o el creciente uso de tecnologías de la información y la comunicación (Thompson, 2014), suponen nuevos desafíos al papel de dichos organismos electorales como garantes de las reglas del juego. Por estas razones, no solo el análisis de las reglas electorales (Nohlen, 2014) sino también el estudio de los organismos electorales en sí mismos son clave para comprender las democracias latinoamericanas, sus retos y las estrategias en desarrollo para enfrentarlos.

Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina, obra editada por Mikel Barreda Díez y Leticia Ruiz Rodríguez (Lima: JNE-Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2014), aborda con detalle la realidad de los organismos electorales (en adelante, OOOE) en la región. Los ocho capítulos que componen el libro ofrecen una mirada sobre cuestiones generales, relevantes no solo para América Latina sino también para los interesados en observar tendencias globales, como la evaluación del desempeño institucional o los condicionantes necesarios para garantizar la credibilidad y satisfacción ciudadana con las instituciones, en este caso los organismos electorales. Junto a otras cuestiones, también abordan temas específicos de la región, como el análisis de la particular solución institucional materializada en lo que ha dado en llamarse el “modelo latinoamericano” de gestión de los procesos electorales; o la creciente ampliación de las actividades de los OOOE, tendencia que en América Latina se expresa en la inclusión de tareas de investigación y formación cívica entre sus responsabilidades.

El primer capítulo, “Percepciones ciudadanas de los organismos electorales latinoamericanos” (de Mikel Barreda y Leticia Ruiz Rodríguez), aborda las dimensiones clásicas del análisis del desempeño de los OOOE: diseños institucionales, contexto político-electoral (competitividad electoral, polarización y volatilidad) y cultura política. Los autores observan datos y sintetizan las conclusiones de otros estudios en torno a las dos primeras dimensiones. Y concluyen señalando que la autonomía provista por el diseño institucional parece incidir positivamente en la percepción del desempeño de los OOOE, y que los elementos de la competencia electoral también tienen una clara influencia en estas percepciones. Por ejemplo, los procesos electorales muy polarizados y con resultados ajustados tenderían a convencer a los perdedores de la existencia de fraude en los comicios, con independencia de las evidencias. El análisis contribuye al debate sobre la medida en que los OOOE se ven afectados por la crisis de legitimidad que afecta a otras instituciones de la democracia representativa. Para ello, toman la confianza institucional como indicador de desempeño asociado a la cultura política, concepto siempre problemático para la ciencia política y la sociología. Sus conclusiones al respecto sugieren que los OOOE no son inmunes a los procesos de desafección. Los datos muestran, a su vez, que el panorama regional es complejo, con países cuyos organismos han incrementado la confianza ciudadana (como, por ejemplo, Uruguay, Costa Rica o Chile) y otros que muestran niveles muy bajos de confianza (como Nicaragua, Paraguay y Argentina).

El “modelo latinoamericano” de coordinación y gestión de procesos electorales es el tema al que se dedica el segundo capítulo, “Tendencias en torno a la estructura y competencias de los organismos electorales en América Latina” (de José Thompson). Aquí se aborda de lleno la particularidad institucional de los OOOE latinoamericanos: a diferencia del modelo europeo donde los OOOE son unidades dependientes de ministerios (como en España), o creados para procesos electorales específicos y disueltos posteriormente (como en Alemania), en América Latina son instituciones creadas especialmente para la gestión de cualquier proceso electoral. Tres son las características fundamentales del modelo latinoamericano: (1) la autonomía (instituciones no adscritas al organigrama del Ejecutivo,

con la excepción del caso argentino); (2) la permanencia en el cargo; y (3) la especialización en el trabajo realizado. Mientras la permanencia y la especialización son observadas como elementos fundamentales para la mejora y garantía de la calidad de gestión de los OOOE, el autor señala que la autonomía puede ser a menudo puesta en entredicho, porque hay diferentes modelos que presentan mayor o menor injerencia de los partidos y los gobiernos en la selección de las autoridades electorales. A su vez, esto se ve condicionado por la estabilidad de sistemas de partidos: a menor estabilidad, mayores riesgos de conflicto entre nuevos partidos e instituciones formadas previamente a su acceso al juego político.

La autonomía se refiere al estatus de los OOOE, pero otras variables intervienen, afirmando o poniéndola en entredicho. Más concretamente, la independencia de los organismos electorales está condicionada por los actores con poder para nombrar a los miembros de la institución (exclusivamente el gobierno de turno o más de un poder del Estado), por la composición de los mismos (miembros de partidos políticos o funcionarios de carrera) y las formas para su remoción (discrecional o estrictamente acotada y regulada). Todas estas cuestiones son analizadas en el tercer capítulo “Independencia e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina” (de Fernando Barrientos del Monte). Aquí se ofrece un análisis de la imparcialidad, que hace referencia a las fórmulas para la toma de decisiones y al carácter de las mismas. Esto es central en la medida en que la teórica autonomía del organismo electoral puede no garantizar resultados cuando las decisiones del OE pueden ser revisadas y revocadas por otras instancias (eventualmente alineadas con el poder político de turno). El autor de este capítulo observa que existe cierta relación entre la menor o nula injerencia partidista en las resoluciones adoptadas por los organismos encargados de administrar justicia en el ámbito electoral y la confianza en dichas instituciones, pero los resultados no son lineales.

A continuación, el capítulo cuarto, “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores” (por José Enrique Molina y Janeth Rodríguez), aborda la credibilidad de las elecciones considerando tanto factores institucionales como actitudinales. Los autores encuentran que la credibilidad de los procesos electorales se asocia a organismos electorales imparciales de integración no partidista y a sistemas de partidos institucionalizados. Los numerosos cambios producidos desde que dicho análisis se realizó permiten suponer que el escenario podría ser más complejo en la actualidad.

Los capítulos quinto y sexto abordan dos temas de creciente interés para la región: la gestión del voto de los ciudadanos residentes en el exterior y la creciente ampliación de actividades de los organismos electorales para incluir tareas de formación cívica. En “Los problemas de la organización del proceso electoral fuera de las fronteras estatales en los países de América Latina: la participación política de los emigrantes en sus países de origen”, Francisco Sánchez, Joaquín Cubas y Margarita Soler hacen una revisión del panorama regional, con un creciente número de países que permiten a sus ciudadanos votar en su lugar de residencia en el extranjero y unos pocos que todavía no han introducido este derecho, como Uruguay. Al analizar los países cuyos nacionales pueden hacer efectivo su voto en el exterior se observa, por un lado, que los procesos electorales tienden a exigir

requisitos de difícil cumplimiento (especialmente en casos como el mexicano); por otro lado, esto serviría para explicar el muy bajo nivel de participación de los ciudadanos residentes en el exterior. El tema debería estimular nuevos estudios, no solo en la región sino también en otros países como España, que cuentan con un amplio número de ciudadanos viviendo en el exterior. Tanto la discusión sobre los requisitos para el acceso a estos derechos como sobre los procedimientos de implementación son temas poco estudiados.

En “La formación electoral desde los organismos electorales: el caso de Costa Rica”, Hugo Picado presenta un panorama de las actividades que los OOEE han comenzado a asumir en la última década, otorgando un lugar relevante a la formación cívica. El autor presenta las razones por las que los OOEE podrían y deberían asumir estas tareas y muestra el amplio espectro de actividades que incluyen desde la promoción de valores democráticos a la capacitación a partidos políticos, incluyendo las funciones tradicionales del organismo electoral relacionadas a la organización de los comicios, control de campañas, etc. El análisis se centra en el caso costarricense.

Finalmente, el último capítulo analiza el caso español (“Gestión y Administración electoral como garantía de la democracia: el caso español en perspectiva comparada”, por Consuelo Laíz Castro). Algunos de los elementos a destacar como complementos de la obra se refieren a la creciente utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) en los procesos electorales y a los parámetros básicos que la autora identifica como fundamentos de la alta credibilidad de los procesos electorales en España: por ejemplo, la protocolización de procesos —que no deja lugar a la improvisación—, la rápida resolución de conflictos o la clara delimitación de competencias entre distintos actores.

En su conjunto, el libro muestra un panorama de las tendencias y desafíos enfrentados por los organismos responsables de la organización y gestión de unos procesos electorales que cada vez con más frecuencia se producen en escenarios cambiantes, con nuevos actores y con mayor demanda ciudadana de control y transparencia. En este sentido, no resulta menor destacar que, aunque la mayoría de los autores pertenecen al mundo académico con dedicación exclusiva, algunos de ellos centran sus actividades profesionales en la gestión de organismos electorales. Por ejemplo, Hugo Picado es director del Instituto de Formación y Estudios de Democracia dependiente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, y José Thompson es director del Centro de Asesoría y Competencia Electoral (CAPEL). Este diálogo entre la investigación y la *praxis* resulta una estrategia adecuada para el tratamiento del tema.

Finalmente, si la calidad de los procesos electorales dibuja “el umbral mínimo que debe satisfacer un régimen político que aspira a ser una buena democracia” (Barreda y Ruiz, en la presentación de la obra), la comprensión de los elementos que facilitan o impiden el cumplimiento de dicha aspiración resulta fundamental para el fortalecimiento de la democracia. La presentación clara, bien estructurada y coherente de las distintas dimensiones que afectan a los resultados, con un especial eje en la confianza y credibilidad de los procesos electorales, hacen de este libro una obra de interés no solo para especialistas en

elecciones y procesos electorales, sino para todos aquellos interesados en analizar y anticipar las tendencias y desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas, especialmente las latinoamericanas.

Referencias

- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez Cao (eds.). 2014. *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto. 2014. *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Morlino, Leonardo. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina*. San José de Costa Rica: IDEA-LUISS.
- Nohlen, Dieter. 2014. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad-JNE.
- Thompson, José. 2014. "Some notes on the experience of using technology and electronic voting in Latin America", en Anita Breuer y Yanina Welp (eds.), *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*. London: Routledge.

Leyre Burguera

De la democracia de masas a la democracia deliberativa

Jordi Pérez Llavador y Hugo Aznar (eds.). Barcelona: Ariel, 2014, 204 pp.

Julián Marías, en su obra *La estructura social. Teoría y método* publicada en 1955, hacía referencia a la palabra “vigencia” como un término técnico de la sociología de Ortega, que significa todo aquello que encuentro en mi contorno social y que está en vigor, tiene vivacidad, fuerza y, por tanto, con lo que debo necesariamente contar. De hecho, para este autor, “[...] el auténtico modo de realidad de lo social no es el simple ‘estar ahí’, sino la presión, la coacción, la invitación, la seducción; lo característico de lo social no es el “estar” sin más, sino el estar actuando. Por eso es inmejorable la expresión ‘vigencia’: lo propio de los ingredientes que componen la vida colectiva es su vivacidad, su vigor; pero a la vez hay que subrayar que no son acciones; su vigor se ejercita con su presencia, a veces con su simple inerte resistencia, como el muro que cierra el paso” (Marías, 1955: 81).

Esta determinación significativa de un vocablo de uso cotidiano alcanza a sintetizar el propósito de una obra colectiva que reflexiona sobre los nuevos retos a los que se enfrenta la democracia procedimental. En este empeño, el ciudadano, como protagonista de los cambios surgidos en un entorno sociopolítico dinámico, se cuestiona la funcionalidad del marco institucional imperante. En este contexto, repensar la democracia supone ser conscientes de la realidad que nos rodea, hacerla presente, dotarla de significado y discrepar o no con su representación teórica. En definitiva, abrir un debate sobre dónde nos encontramos y hacia dónde queremos dirigir nuestros pasos.

Precisamente, la lectura de este libro invita a plantearse la cuestión de si la definitiva superación de la categoría de sociedad de masas, al hilo de las transformaciones que

estamos viviendo como efecto de las nuevas tecnologías de la información, puede correlacionarse con la propuesta de la democracia deliberativa y con su efectiva implementación. Circunstancia esta ya señalada, aunque de forma incipiente y fragmentada, por distintos autores (Pateman, 1970; Manin, 1987; Bell, 1991; Nino, 1997; Elster, 1998; Sampedro, 2000; Castells, 2007; Thompson, 2008; etc.). Sin embargo, el interés de esta obra radica en que dicha pregunta queda conformada a través de un proceso de razonamiento inductivo, a partir de la interacción de tres cuestiones convergentes: (1) el debate sobre la vigencia del diseño ideológico, teórico e institucional de la sociedad de masas; (2) las consecuencias y límites de las transformaciones de la sociedad en red; y (3) la crisis, desafección y empobrecimiento democrático actual.

Se trata, por tanto, de un trabajo que señala las contradicciones propias de un sistema democrático cuya configuración, a día de hoy, y siguiendo la línea marcada por otros autores (Dahl, 1993; Held, 1997; Schmitt, 1988; Subirats, 2011; etc.), parece abocada a su paralización por su ineficacia. No obstante, lejos de contener únicamente una posición crítica, los autores se plantean incidir en la posición social del individuo y en su anhelo por incrementar su participación activa en la conformación de la voluntad política que conlleva, irremediablemente, una revitalización democrática.

En atención a esta finalidad, el libro queda estructurado en cuatro partes. En la primera de ellas, el profesor Ramón Cotarelo, en su capítulo “Pasado y presente de una ciudadanía pendiente”, contextualiza el debate haciendo una amplia introducción histórica y evolutiva de los conceptos de ciudadanía y ciudadano (con una específica contraposición entre los conceptos de individuo y masa, muy vinculada a la extensión del sufragio universal y al origen de las teorías de las élites) para, de forma paulatina, reflejar los cambios que se han producido en su configuración, una vez que se ha implantado Internet. A juicio de este autor, esta trascendental innovación ha supuesto un cambio paradigmático que ha vuelto a poner el foco de atención en el individuo, renovando la dialéctica entre sujetos y multitudes, ahora consideradas “inteligentes”, y dejando atrás las teorías de las masas. Este nuevo y optimista contexto, expuesto también por otros profesores (Rheingold, 2002; Surowiecki, 2005; Pisan y Piotet, 2009; etc.), evidencia la emancipación del ser humano que, en sus movimientos en el seno de las multitudes, produce una imbricación reticular de actividades libres e individuales que dan como resultado una acción social de multitudes compuestas de individuos que no pierden su singularidad.

A continuación, dos capítulos de los profesores Jordi Pérez Llavador (“La no ciudadanía en la comunicación: opinión pública y propaganda”) y Rodrigo Fidel Rodríguez Borges (“Las relaciones entre prensa, ciudadanía y democracia en Walter Lippmann. Un liberal en su laberinto”) ponen el acento en los aspectos que dieron origen a la categoría de sociedad de masas y su puesta en conexión con la crisis del paradigma liberal. El primero de ellos repasa el surgimiento de la propaganda como uno de los rasgos más distintivos de la sociedad de masas (con antecedentes en el ámbito comercial pero que a partir de la segunda década del siglo XX se concibe como la forma de aspirar a gestionar políticamente las sociedades de masas, tanto las autoritarias como las democráticas). Y plantea cómo

los problemas de gestión colectiva y mantenimiento del orden de esta etapa hacen de esta herramienta aparentemente eficaz, un decisivo elemento que socava los supuestos de la ciudadanía democrática. Por su parte, el profesor Rodríguez Borges revisa la contribución de Lippmann a la discusión (no fue solo el columnista político más influyente del pasado siglo, sino que se interrogó sobre algunos de los fundamentos de la teoría democrática clásica y la tradición liberal a raíz de los cambios de comienzos del siglo XX) a través del análisis de tres obras: *Liberty and the News* (1920), *Public Opinion* (1922) y *The Phantom Public* (1925).

En la tercera parte, dos profesores, Hugo Aznar (“De masas a públicos: ¿cambios hacia una democracia deliberativa?”) y Manuel Menéndez Alzamora (“Repensar la democracia: los retos de una ciudadanía cosmopolita”) cuestionan los límites de la sociedad de masas y la democracia territorial. Para el profesor Aznar, el impacto “revolucionario” de las nuevas tecnologías plantea un cambio paradigmático entre el modelo de la sociedad de masas predominante en el siglo anterior y el modelo de la sociedad de la información y la comunicación o de la sociedad red, propuestos para este siglo. Su texto se detiene en la contraposición detallada de los rasgos antropológicos, psicosociales y sociopolíticos atribuidos respectivamente a los individuos que formaban en su día las masas y que actualmente conforman los públicos en red. Como resultado, mientras que de la sociedad de masas se iba a seguir una crisis amenazadora de la tradición liberal y del ordenamiento democrático, y hasta incluso de la propia civilización occidental, surgen ahora voces que ven en la sociedad de las nuevas tecnologías (en adelante, NTICS) una nueva oportunidad para la renovación de la ciudadanía y la vida democráticas, incluso una fuente renovada de expectativas utópicas de mejora universal que ya casi habíamos olvidado. Una perspectiva que, sin duda, nos invita al debate y a la reflexión frente a las ideas postuladas por Han (2014), quien utiliza la metáfora negativa de un enjambre para describir las multitudes propiciadas por las NTICS, contraponiéndolas a algunos aspectos supuestamente positivos de las masas.

No obstante, y con independencia de la validez de estas expectativas de gran alcance, este autor no tiene dudas de que el modelo democrático forjado en su día como respuesta a la sociedad de masas habría quedado desfasado. En el mismo contexto, el profesor Menéndez Alzamora se plantea un límite distinto de las actuales democracias: el territorial. Esto habría dado pie a una estructura nacional de las democracias que tienen dificultades para abordar los cambios en el orden político mundial derivados de los procesos de complejidad globalizada, el afloramiento de problemas estructurales (como el aumento de la desigualdad o la creciente aparición de grupos sociales excluidos), así como la posible emergencia de una ciudadanía cosmopolita.

Sobre la base de lo anterior, la cuarta y última parte del libro plantea una propuesta alternativa a la ineficaz democracia de masas: la democracia deliberativa. Y los autores lo hacen desde el convencimiento de que nos encontramos ante la vía de participación que mejor se adapta a los rasgos de los individuos conformadores de los nuevos públicos propiciados y afectados por las NTICS. El capítulo elaborado por el profesor Pérez Zafrilla

(“Génesis y estructura de la democracia deliberativa”) nos adentra en el potencial tránsito hacia la democracia deliberativa señalando sus orígenes, los autores principales y las propuestas más destacadas. Respecto a los orígenes, subraya la respuesta dada por la “teoría participacionista” durante los años setenta del pasado siglo a la concepción elitista de la democracia, al defender esta el valor de la participación ciudadana y su efectiva implicación en el ámbito local y en las esferas sociales como forma de capacitación para la participación política. En cuanto a las principales corrientes teóricas que han desarrollado la democracia deliberativa, subraya las contribuciones republicana (heredera de los participacionistas), la liberal (con Rawls como exponente) y la teoría crítica (de Habermas); aportaciones estas con unos denominadores comunes: la defensa de la participación activa de los ciudadanos, el compromiso con el bien común, la revitalización de la sociedad civil y, sobre todo, el recurso a la deliberación como método de toma de decisiones.

El capítulo de Pérez Zafra sirve de introducción para afrontar, con una base teórica clara, la puesta en práctica de la democracia deliberativa y sus posibles consecuencias, que son objeto de los dos últimos capítulos. Concretamente en el capítulo séptimo (“Democracias de código abierto y cibermultitudes”), el profesor Sampedro Blanco reflexiona sobre la posibilidad de que las tecnologías digitales sirvan para generar una nueva institucionalidad democrática. Y ve en las cibermultitudes de indignados el testimonio y el resultado de una esfera pública digital en ciernes, cuyos rasgos últimos estarían aún por definir. En este escenario, el propio autor es consciente de las ambivalentes consecuencias de la tecnología, por ello, desde su imprevisibilidad, aborda la pérdida del monopolio de la representación y mediación de los cargos políticos y periodistas profesionales, la creciente presencia de discursos periféricos y la oportunidad de traducción de los principios de la cultura digital en abierto a la esfera política. Esto último sugiere una necesaria refundación institucional de nuestra democracia alejada de su sometimiento a las demandas del mercado y orientada al bien común.

En el último y octavo capítulo (“Del 11M al #15M. Nuevas tecnologías y movilización social en España”), el profesor López García contrapone estos fenómenos de movilización social particularmente importantes en estos últimos años en España. Esto le permite observar en qué medida Internet alienta nuevas vías de participación ciudadana y facilita el desarrollo de una ciudadanía concernedida con los asuntos públicos o, por el contrario, ejerce un efecto conformista, pasivo, sin apenas consecuencias prácticas, y controlado por una minoría de ciudadanos políticamente activos e influyentes.

En definitiva, estimo que se trata de una obra de lectura fluida, que viene a demostrar que la democracia es un concepto tendencial, incompleto e inacabado por su propia naturaleza. Por ello, a la idea abstracta de democracia se le han ido añadiendo adjetivos calificativos que tratan de contrarrestar su percepción como un concepto complejo, claramente dependiente de su conformación dinámica y sujeto a contextos político-sociales diversos.

De ahí que la fuerza expresiva de su constante invocación denote que la noción de democracia está muy presente en nuestra sociedad actual. Su vigencia, pues, queda fuera de toda duda. Aunque está por ver qué calificativo nos deparará el futuro; por ello

esperaremos con considerable ilusión e interés los resultados de futuras investigaciones de los autores de este libro.

Referencias

- Bell, Daniel [1973] 1991. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza.
- Bellamy, Richard. 2013. "La sociedad de masas y el surgimiento de la teoría moderna de la democracia", en Terence Ball y Richard Bellamy (eds.), *Historia y pensamiento político del siglo XX*. Madrid: Akal.
- Castells, Manuel. 2007. *La transición a la sociedad red*. Barcelona: Ariel.
- Dahl, Robert A. 1993. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Elster, Jon (comp.). 1998. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Han, Byung-Chul. 2014. *En el enjambre*. Barcelona: Herder.
- Held, Robert. 1997. *La democracia y el orden global: del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Manin, Bernard. 1987. "On legitimacy and political deliberation", *Political Theory*, 15 (3): 338-368.
- Marías, Julián. 1955. *La estructura social. Teoría y Método*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.
- Moscovici, Serge. 1985. *La era de las multitudes. Un tratado histórico de psicología de las multitudes*. México: FCE.
- Nino, Carlos S. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Park, Robert. [1904] 1996. "La masa y el público. Una investigación metodológica y sociológica", *Revista Española de Investigación Sociológica*, 74: 361-423.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisan, Francis y Dominique Piotet. 2009. *La alquimia de las multitudes*. Barcelona: Paidós.
- Rheingold, Howard. 2002. *Smart mobs: the next social revolution*. Cambridge: Perseus Pub.
- Sampedro, Víctor. 2000. *Opinión pública y democracia deliberativa*. Medios, sondeos y urnas. Madrid: Istmo.
- Schmitt, Carl. 1988. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Massachusetts: MIT Press.
- Subirats, Joan. 2011. *Otra sociedad. ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.
- Surowiecki, James. 2005. *Cien mejor que uno. La sabiduría de la multitud o por qué la mayoría siempre es más inteligente que la minoría*. Buenos Aires: Urano.
- Thompson, Dennis F. 2008. "Deliberative democratic theory and empirical political science", *Annual Review of Political Science*, 11: 497-520.

Raquel Ojeda García

Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales

Manuel Zafra Víctor. Madrid: Iustel, 2015, 505 pp.

La realización de la recensión de un libro no por breve está exenta de dificultad y aún menos si se trata de una obra tan rica y tan compleja como la que acaba de publicar Manuel Zafra en la editorial Iustel, sobre el respaldo político para buenas ideas, durante su experiencia como director general.

Este libro no viene a cubrir ningún vacío existente en cuanto a la administración y a la gestión pública local ni tampoco sobre la inescrutable relación entre la esfera política y la administrativa, sino que viene a colmar todo un ámbito del conocimiento absolutamente descuidado por la ciencia política y de la administración: el del gobierno y la administración local.

La lectura sosegada nos conduce a afirmar que esta obra cumple no solo con un propósito científico que utiliza distintas aproximaciones que confluyen principalmente en la ciencia política y de la administración, en el derecho administrativo y en el constitucional, sino también, con el relato autobiográfico de un profesor que fue director general en el gobierno central (2004-2007) y en el autonómico andaluz (2008-2010). Quien se acerque al libro buscando el morbo de un despechado saldando cuentas con sus antiguos jefes y compañeros, podrá encontrar algunos nombres, hechos, logros e intentos fallidos, pero nunca el desprecio. La crítica acérrima a la búsqueda y más lamentable reparto del botín por parte de los partidos políticos —y especialmente para el que trabajó el autor—, está presente en estas páginas pero desde la clarividencia y con una absoluta justificación detallada y racional de cada uno de los acontecimientos. Tampoco este es un libro que rezume amargura, sino agradecimiento a los compañeros de viaje, a los que el autor dedica páginas que llena con el reconocimiento e incluso la admiración.

Comenzar la lectura de esta obra es como asomarse al Infierno de Dante: una serie de niveles, que corresponderían a los capítulos, perfectamente estructurados, interrelacionados y bien descritos. El primero está dedicado a la autonomía local y a los debates jurídicos sobre su regulación. El segundo capítulo no sé si rozaría el paraíso ya que se describe un gran logro, la aprobación de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), fruto del desarrollo del mandato recogido en el renovado Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007. El éxito reside en el propio contenido de esta ley, pero también en la superación de las dificultades durante su elaboración y aprobación, insertas en un contexto en el que no se había reformado la Ley de Bases del Régimen Local, y el Tribunal Constitucional había dictado dos sentencias que limitaban esta iniciativa. El tercer nivel aborda la más reciente reforma de la Administración local llevada a cabo por el Gobierno del Partido Popular, la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Tanto la ley como el informe previo del Consejo de Estado son minuciosamente analizados en este tercer capítulo, donde el autor concluye que dicha reforma ha sido un claro ataque a la autonomía local y que ha colocado a la provincia como un ente de una Administración periférica, vulnerando de esta manera sus funciones constitucionales. No hace falta que señale cuál de estas partes es la que más se aproximaría al peor de los niveles del infierno. El epílogo se podría ubicar fuera de este descenso *dantiano*, ya que solo en sí mismo tiene el valor de una obra maestra en donde el autor entreteje de una forma fluida y ágil, a la vez que metódica, la reflexión teórica con la constatación empírica añadiendo, además, la vivencia política personal. Al fin, parece que se rompe con la maldición en la ciencia política y de la administración de la que Almond (1999) hablaba utilizando la imagen de la obra teatral *Mesas separadas*, en donde la teoría y la investigación empírica parecían mundos irreconciliables, y sobre las que se habían volcado de forma independiente, durante décadas, la tradición anglosajona y la continental europea.

Para sintetizar mi reflexión, voy a estructurar mi comentario a este libro en dos grandes partes: en la primera comento las ideas valiosas que Zafra desarrolló durante su experiencia como director general tanto en el gobierno central como en el autonómico. La segunda parte está dedicada a los actores que intervinieron en ese periodo. No podemos olvidar (como tampoco quiere el propio autor), que esta etapa fructífera en ideas valiosas que necesitaban del respaldo político, tuvo sus inicios en su paso por la Diputación de Granada como director del Plan Estratégico de la provincia.

La primera idea abordada en la obra es la autonomía del gobierno local. El autor muestra un enorme rigor y humildad al acercarse a cada una de las grandes perspectivas, y analiza minuciosamente tanto los planteamientos de quienes defienden la reforma estatutaria para “*constitucionalizar* la calidad de las competencias autonómicas” como los que entienden que cuando se hace así se vulnera la autonomía local y se deja a los gobiernos locales en una profunda situación de “precariedad y subordinación”. El objetivo que nos traslada el autor es su esfuerzo, como director general, por conseguir un equilibrio entre la legislación básica del Estado y los estatutos de autonomía, velando asimismo porque no se

ahogara la autonomía local como resultado de dicho conflicto, en pleno proceso de reformas estatutarias. En este marco, la potestad normativa queda perfectamente aclarada por Zafra, quien reivindica la necesaria autonomía para que los gobiernos locales puedan establecer sus prioridades políticas optando entre diferentes alternativas. Su inmediata consecuencia es considerar “la ordenanza como ley material que innova el ordenamiento jurídico” (2015: 74).

La segunda idea es la necesidad de un pacto político para delimitar el funcionamiento del gobierno local entre una mayoría y una minoría, ya que las opciones jurídicas en cuanto a la mejor solución no son determinantes. En relación con ello, otro de los principios por los que aboga el autor —el cual formaba parte de la regulación estatutaria andaluza y que él consiguió plasmar en la LAULA—, es que la defensa de la autonomía local debe ser aprobada por mayoría absoluta y no mayoría ordinaria y, por supuesto, dicha ley debe establecer las competencias obligatorias mínimas que el legislador sectorial podrá ampliar, si así lo estima, pero nunca reducir.

La tercera idea es la intermunicipalidad, vertebrada institucionalmente a través de las diputaciones y conceptualmente en contra de los principios de coordinación y cooperación de la diputación con los municipios incapaces de ejecutar sus competencias mínimas. En definitiva, la apuesta del autor es la creación de una comunidad política local y, en dicho ámbito particular, reconoce beber de la experiencia de gobierno local llevada a cabo por la Diputación de Barcelona.

La cuarta es la necesidad de crear un órgano de interlocución entre los gobiernos locales y el autonómico. En el caso de la LAULA en Andalucía, se creó el Consejo de Gobiernos Locales, mediante el Decreto 263/2011, con el fin de dar respuesta a la demanda del municipalismo, que sirve para sentar ante una misma mesa a los gobiernos municipales y provinciales sin interferencias de otros niveles de gobierno. La quinta es el papel de las diputaciones y en este mismo ámbito, el establecimiento de programas para financiar y apoyar a los pequeños municipios con un carácter estratégico y no improvisado y como ocurrió con el Plan E, implementado por el Gobierno de Rodríguez Zapatero al final de su legislatura y como reacción ante la crisis económica.

La segunda parte de mi análisis quería dedicarla a los actores. Desde esta perspectiva, podía caer en la tentación de encasillarlos en buenos y villanos, simplificando el relato extenso y detallado de Zafra. El político necesita del conocimiento para tomar decisiones. Puesto que él no siempre dispone de dicho conocimiento pero sí es responsable de la opción final como representante electo, debería estar obligado a elegir a los mejores directores que le asesoren en la decisión. En las páginas de *Respaldo político a las buenas ideas* aparecen como actores los políticos de ámbito nacional, local y autonómico; se distingue de forma clara entre los políticos electos y los nombrados; se critica a aquellos que no tienen experiencia política ni de gestión previa a la toma de posesión del cargo; se hace referencia a los empleados públicos, a los teóricos, a los juristas..., en definitiva, se presenta un amplio reparto de actores que ponen de manifiesto la complejidad de la arena política local. Más claramente no se puede explicar y abogar por la función directiva como

correa de transmisión entre la esfera política y la esfera administrativa. La dirección pública deber ser la proveedora de ideas valiosas para que el político las adopte y el empleado público las ejecute, independientemente del origen profesional, pero no ideológico del directivo. El político tiene la legitimidad del voto y el que ejerce la función directiva, la de un proceso selectivo.

Me interesa destacar de forma breve que la identificación de las personas en esta obra con nombres y apellidos quizá constituye una leve contradicción en la argumentación de Zafra. Nos referimos a una idea que se recoge expresamente al final del epílogo, pero que está presente en todo el texto: el alegato a favor de “pensar institucionalmente”. La institucionalización entendida como la necesidad de crear las estructuras capaces de dar continuidad a las buenas ideas, mantener las reglas del juego amenazadas por las diferencias partidistas y los personalismos, y para garantizar la prestación de unos servicios públicos o la consecución de un bien colectivo. En esas páginas sobre la institucionalización me venían a la cabeza las referencias que hacía Luis Aguilar sobre el valor de lo público, “al acercar la Administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su compleja puesta en práctica se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de buen gobierno” (2000: 6). Del mismo modo, la perspectiva de Zafra estaría próxima al neoinstitucionalismo, ya que logra superar la mera descripción de las funciones y competencias de la Administración, para señalar la importancia de las personas que ocupan unos puestos, los aspectos informales y la creación de redes organizativas. El autor hace referencia expresa a individualidades gracias a las cuales se mejoraron proyectos, se revisaron leyes, se apoyaron ideas o las hundieron. Es decir, detrás de las instituciones solo hay personas.

Si tuviera que señalar además de esta posible contradicción otros aspectos menos convincentes del libro, diría que el título no hace justicia a la brillantez del contenido ni supone un recurso atrayente para potenciales lectores. Asimismo, el índice es demasiado extenso y los epígrafes muy largos, lo que recuerda a los índices de las tesis doctorales *old school*.

Para terminar, subrayar que el éxito de este libro reside en que no solo enseña y asienta conceptos sobre el gobierno local, sino que también se asoma a los procesos de toma de decisiones, y a la evolución y el funcionamiento de nuestra política más reciente que, en muchas ocasiones, parece lastrar la buena administración.

Al final de las más de quinientas páginas, me queda la duda de si lo difícil era recoger por un lado, ese amplio elenco de reflexión teórica, de narrativa sobre una experiencia personal en la toma de decisiones, y de puesta en evidencia de la complejidad de las relaciones entre los representantes políticos y los empleados públicos y el papel de la función directiva; o si, por el contrario, la dificultad residía en la estrecha y necesaria relación entre el análisis jurídico y la aproximación desde la ciencia política y de la administración; o si lo inaudito era simplemente contar una vivencia tan rica y fructífera casi a la par que frustrante por iniciativas que se desperdiciaron, sin caer en el victimismo ni en la *vendetta*.

Referencias

- Aguilar, Luis (ed.). 2000. *El estudio de las políticas públicas*. Cuatro volúmenes. México D. F.: Miguel Angel Porrúa.
- Almond, Gabriel A. 1999. *Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica de España.

Jordi Romeu-Granados

Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing

Beth Simone Noveck: Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 2015, 352 pp.

Beth Simone Noveck es directora del Governance Lab (GovLab) de la New York University, centro de investigación de referencia internacional, cuya misión es la mejora de la vida de las personas mediante la introducción de cambios en la forma de gobernar. El GovLab busca transformar la gobernanza de un modo colaborativo e interdisciplinar, teniendo en cuenta la creciente disponibilidad de datos y los recientes avances en ciencia y tecnología. Asimismo, ha sido directora de la *Open Government Initiative* de la Casa Blanca durante el periodo 2009-2011, perfilándose como figura de referencia internacional en la promoción y desarrollo de las políticas de gobierno abierto.

Y precisamente el gobierno abierto es el marco de la obra que aquí se recensiona, formando parte de la creciente producción científica en la materia. El *Open Government* ha ido tomando fuerza durante los últimos años, asociado a la innovación pública y poniéndolo en debate como un nuevo paradigma emergente de la gestión pública, muy ligado a la gobernanza (Ruvalcaba-Gómez, 2015). A este respecto, si bien el concepto de “gobierno abierto” no puede ser confundido con los de “gobierno electrónico”, “gobernanza electrónica” o “datos abiertos”, el elemento tecnológico y de innovación adquiere un papel fundamental, aunque instrumental, para la consecución del resto de pilares sobre los que se soporta el mismo (atendiendo al enfoque desarrollado desde el *Open Government Partnership*) como son la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Cruz-Rubio, 2015).

Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing parte del hecho de que en todo el mundo los poderes públicos se enfrentan a un

desafío: prestar servicios, ejecutar políticas públicas y resolver problemas del modo más efectivo y transparente posible. Pero la realidad social, cada vez más diversa y cambiante, requiere una renovación en la forma de ejercer la acción de gobierno. Dicha puesta al día solo se puede llevar a cabo de un modo conversacional, abandonando la trasnochada dicotomía entre élite profesional y ciudadanía ignorante, e integrando todo tipo de *expertise* público y privado, tanto grupal como individual. Así pues, si en toda sociedad bien constituida hay un juego entre decisión innovadora y estabilización institucional (Innerarity, 2009: 93), en la actualidad dicho juego pasa, de modo inexorable, por una incorporación del conocimiento ciudadano a la acción política, de forma que la inteligencia colaborativa coadyuve a ahorrar recursos y maximizar beneficios.

De un modo didáctico, la autora nos muestra cómo se llegó a la idealización del experto profesional, situación esta que ha caracterizado la época que nos precede y cuya sombra se prolonga hasta nuestros días. Nos desvela su sentido originario en un momento de cambio cercano a la revolución industrial, a los avances de la técnica, a la necesidad de ordenar y estandarizar, lo que ayudó a dotar de racionalidad al sistema. Sin embargo, la propia autora defiende que hoy en día las condiciones son bien diferentes, por lo que no podemos seguir enarbolando la bandera de la jerarquía, de la acción a puerta cerrada o del férreo control burocrático. El modelo weberiano tuvo su razón de ser en una época determinada pero a medida que la técnica avanza y que, de forma progresiva, somos más digitales y menos analógicos, también la política debería ir en consonancia con el espíritu (y realidad) de los nuevos tiempos, amoldándose al complejo panorama de cambio de época en que actualmente nos hallamos (Subirats, 2011, 2012; Martí-Costa y Subirats, 2015).

A lo largo de las páginas del libro se promueve una revalorización del papel del ciudadano, retomando el ideal humanista de las corrientes revolucionarias francesa y norteamericana de finales del siglo XVIII. Y esto se hace desde una posición convenientemente actualizada, a partir de la idea de que no debe gobernarse solo “para” los ciudadanos, sino más bien “con” los ciudadanos. No obstante, lejos de existir una justificación romántica, lo cierto es que subyace una visión puramente pragmática: ¿qué mejor que el propio ciudadano para completar, impulsar y mejorar la acción de gobierno? ¿Acaso no es él el receptor/consumidor último de los servicios públicos? Y, por otra parte, ¿qué motivación podría mantener la existencia de un conocimiento experto únicamente en manos de unos pocos?

Al lector más analítico le resultará sumamente atractiva la revisión que se realiza de lo que la autora denomina el “fundamentalismo deliberativo”. Las teorías de la democracia deliberativa, que promueven equilibrar las democracias representativas con la toma de decisiones consensuadas (Bessette, 1980; Habermas, 1992), a juicio de la propia autora no atribuyen a los ciudadanos competencia alguna para producir *expertise* o para que podamos considerarlos responsables de los procesos de *policy*. De dichas teorías se derivaría, pues, un problema de comunicación e interacción, entendiendo el potencial ciudadano de un modo sesgado. Así, a los defensores de la democracia deliberativa les reprocha que si bien para ellos las opiniones particulares pueden facilitar el proceso de decisión (y, de

hecho, legitimarán incluso dicha decisión), el conocimiento particular difícilmente repercutirá en el proceso de implementación y mucho menos en los *outcomes*; lo que resulta preocupante. Por tanto, en este punto se muestra un alineamiento con las posturas críticas con la democracia deliberativa (véase un análisis de las mismas en Prono, 2010), aunque no tanto desde el punto de vista de la calidad de la decisión pública (Shapiro, 1999; Simon, 1999; Walzer, 1999) sino desde una perspectiva eminentemente práctica, atendiendo al resultado y los efectos de tal decisión. Pero Beth Simone Noveck va incluso más allá y carga también contra los demócratas epistémicos (Anderson, 2006, 2008; Estlund, 2003, 2009; Landemore, 1999), cuyos antecedentes se hallarían en Condorcet (1785) y Surowiecki (2004), para los cuales las decisiones agregadas superarían cualitativamente a las decisiones individuales, y a los que les critica su carácter de puros teóricos, al no aportar demostración empírica alguna referida a contextos sociales concretos.

Por otra parte, siendo que la actual posición central del ciudadano sitúa el modelo de gobierno abierto como punto de encuentro al que acuden los diferentes poderes públicos, tanto a nivel nacional como internacional, el libro realiza la siguiente aportación al debate: la defensa del conocimiento ciudadano como elemento enriquecedor de la transparencia, la participación y la colaboración. A su vez, el componente tecnológico, uno de los ejes centrales de las políticas de gobierno abierto, se convierte en la base sobre la que pivota gran parte de la obra. Lo cierto es que si la tecnología, especialmente Internet, está cambiando nuestra vida diaria, idéntica repercusión tendrá —o debería tener— sobre las formas de hacer política. Las TIC se despliegan, pues, como elemento relacional al servicio de los actores, de las decisiones públicas y también de la implementación de las mismas. En la actualidad disponemos de herramientas clave para recoger información, sistematizarla y aplicarla a la acción de gobierno: nunca antes había sido tan fácil conectar el conocimiento disperso (tanto individual como colectivo; a nivel interno y externo de las organizaciones) con la atención al bien común, por lo que, coincidimos con la autora, no deberíamos desaprovechar esta oportunidad. Lo cierto es que, ahora más que nunca, la e-participación resulta ajustada al marco de la nueva lógica de acción colectiva (Mahou-Lago y Varela-Álvarez, 2015: 369) y también que debemos seguir profundizando en el tema, tratando de dilucidar si Internet es solo una nueva herramienta o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados (Subirats, 2013).

De este modo, tal y como se indica en el libro, las herramientas tecnológicas no únicamente suponen un medio para recopilar información, e incluso tal vez no necesitemos mucha más información. Lo que realmente requerimos es *expertise* humano que procure los datos y los incorpore, de modo fehaciente y adecuado, a los procesos de decisión e implementación política. En tal sentido, la transformación de la información en conocimiento para la acción plantea algunos requisitos que la propia autora toma prestados del movimiento del *Open Data*, pues dicha información debe ser específica y, sobre todo, relevante.

Finalmente, resulta de gran valor el hecho de que el texto recoja no únicamente un relato histórico y una descripción de las actuales dinámicas de intermediación político-sociales. Los capítulos finales adquieren un carácter eminentemente práctico y sirven de guía de campo para la puesta en práctica de estas nuevas formas, más abiertas, de hacer política. Aprender el conocimiento disperso no debería dejarse en manos de procesos guiados por el azar o la serindipia. Más bien todo lo contrario, requiere un relato iterativo, organizado de forma lógica, que impulse la motivación a la participación y que, en última instancia, sea capaz de plasmarse en instituciones mucho más ricas y reforzadas.

La obra resulta de gran interés tanto para el público en general como para los especialistas y el conjunto de operadores políticos. A su vez, son múltiples las muestras que ilustran cada una de las ideas analizadas. De hecho, la contemporaneidad de los casos expuestos (muchos de ellos formando parte ya de la cultura popular del siglo XXI: Wikipedia, LinkedIn, YouTube, etc.) es uno de los mayores valores del texto. Por otra parte, resulta interesante destacar que el libro se acompaña de un sitio web especialmente diseñado para crear un entorno colaborativo de formulación de propuestas de herramientas y procesos aplicables en cada uno de los diferentes estadios de las políticas públicas (www.smarterstate.org), lo que permite profundizar en los temas analizados.

Referencias

- Anderson, Elizabeth. 2006. "The Epistemology of Democracy", *Episteme* 3 (1-2): 8-22.
- Anderson, Elizabeth. 2008. "An Epistemic Defense of Democracy: David Estlund's Democratic Authority", *Episteme*, 5 (1): 129-139.
- Bessette, Joseph. 1980. "Deliberative democracy: The majority principle in Republic government", en Robert A. Goodwin y William A. Schambra (eds.), *How Democratic is the Constitution?* Washington: American Enterprise Institute.
- Condorcet, Nicolas de. 1785. *Essai sur l'Application de L'Analyse à la Probabilité des Decisions Rendues á la Pluraliste des Voix*. Paris.
- Cruz-Rubio, César N. 2015. "¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (8): 37-53.
<http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359>
[Consulta: 12 de enero de 2016].
- Estlund, David M. 2003. "Why Not Epistocracy", en *Desire, Identity and Existence: Essays in Honor of T. M. Penner* (pp. 53-69). New York: Academic Printing and Publishing.
- Estlund, David M. 2009. *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Factizitat und Geltung. Beitrage sur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaars*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

- Innerarity, Daniel. 2009. *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Landemore, Hélène. 1999. *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of Many*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mahou-Lago, Xosé M. y Enrique J. Varela-Álvarez. 2015. "Innovation and opportunities for citizen participation in Spanish smart cities", en J. Ramon Gil-Garcia *et al.* (eds.), *Smarter as the New Urban Agenda: A Comprehensive View of the 21st Century City*. Heidelberg, New York, London: Springer.
- Martí-Costa, Marc y Joan Subirats. 2015. "Introducción", en Joan Subirats y Marc Martí-Costa (eds.), *Ciudades y Cambio de Época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*. Bilbao: CIP. Biblioteca Universitaria. Universidad del País Vasco / *Euskal Herriko Unibertsitatea*. Disponible en: <https://addi.ehu.es/bitstream/10810/15112/1/USWEB141343.pdf> [Consulta: 12 de enero de 2016].
- Prono, Santiago N. 2010. "La democracia deliberativa y el problema de su implementación práctica. Consideraciones críticas en torno al debate consenso vs. conflicto", *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 12: 113-134.
- Ruvalcaba-Gómez, Edgar A. 2015. "El Estudio del Open Government: hacia una categorización de la literatura internacional", documento presentado en el XII Congreso de AECPA, San Sebastián, 13 a 15 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1403.pdf> [Consulta: 12 de enero de 2016].
- Shapiro, Ian. 1999. "Enough of deliberation. Politics is about interests and powers", en Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- Simon, William H. 1999. "Three limitations of deliberative democracy: Identity politics, bad faith and indeterminacy", en Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- Subirats, Joan. 2011. *Otra sociedad. ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, Joan. 2012. "Crisis y cambio de época. Impactos en la gestión de las políticas públicas", ponencia presentada en las *Jornadas de la Dirección General Participación Ciudadana Gobierno de Aragón*. Zaragoza: 26 octubre 2012. Disponible en: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_joan_subirats.pdf [Consulta: 12 de enero de 2016].
- Subirats, Joan. 2013. "Preámbulo", en Andrés Hofmann *et al.* (eds.), *La promesa del gobierno abierto*. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consulta: 12 de enero de 2016].
- Surowiecki, James M. 2004. *The Wisdom of Crowds*. New York: Doubleday.

Walzer, Michael. 1999. "Deliberation and What Else?", en Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.

Carmen Pineda Nebot

Sociedade Civil e Políticas Públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneo

Euzeneia Carlos, Osmany Porto de Oliveira y Wagner de Melo Romão (orgs.). Unochapecó: Editorial Argos, 2014, 446 pp.

Si en la década de los setenta y los ochenta del siglo pasado participar era una demanda popular muy relacionada con las luchas democráticas, varias décadas después esta se ha generalizado y, como señala Pontual en Gurza y Szwako (2015), “pasteurizado”. Es decir, hay metodologías y proyectos muy distintos, de acuerdo con el actor o el lugar social desde el cual el discurso participativo se emite, además de tender a institucionalizarse. Por ejemplo, el sector empresarial empezó a hablar de participación en relación con la responsabilidad social; y ciertas áreas del Estado, hasta entonces poco permeables a la participación, se acercaron a ella en un sentido muy restringido sin incidencia efectiva sobre el cambio de políticas. En este tiempo se produce un aumento importante de las soluciones participativas, representando las instituciones participativas una tendencia de gobernanza a nivel global. Estas instituciones comprenden diferentes formas institucionalizadas de participación y representación de actores sociales en interacción con actores políticos en la decisión, regulación e implementación de políticas públicas.

Brasil es uno de los países en los que se ha prestado más atención a este tema, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, como demuestra la aprobación del Decreto 8243, de 23 de mayo de 2014, que instituyó la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS); a pesar de que los problemas políticos y económicos de los últimos tiempos han provocado que los mismos se encuentren suspendidos y a la espera del voto del Senado sobre su anulación, lo que supone un fuerte retroceso en su política de participación.

En un principio, la amplia literatura brasileña sobre las instituciones participativas prestó atención a su papel en la democratización del Estado, al contribuir a la disminución del autoritarismo y el clientelismo intrínsecos al Estado brasileño (Abers, 2000; Avritzer, 2003; Baiocchi, 2005); al aumento de la transparencia, la justicia social y la inversión de prioridades (Avritzer, 2003; Wampler, 2003; Marquetti *et al.*, 2008;) y al empoderamiento de la sociedad (Fung y Wright, 2001; Lubambo *et al.*, 2005). Con el tiempo y gracias a la longevidad de muchas de estas instituciones, se fueron haciendo estudios sobre sus efectos en la actuación de los gobiernos y la producción de políticas públicas (Avritzer, 2010; Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010; Pires, 2011); sobre las dinámicas de interacción entre la sociedad civil y el Estado (Abers y Von Bülow, 2011; Abers *et al.*, 2011; Silva y Oliveira, 2011); las prácticas de representación política de actores sociales (Gurza Lavalle *et al.*, 2006; Almeida, 2011) y el papel de las instituciones y de los intereses políticos en la sostenibilidad de las soluciones (Wampler, 2008; Romão, 2010).

Es este el contexto en el que surge el libro; algo que se aprecia ya desde la elección del título realizada por los organizadores. Si hubiese sido publicado hace unos años las palabras utilizadas y las relaciones insinuadas hubieran sido diferentes, con toda probabilidad se referirían al binomio sociedad civil-Estado o a movimientos sociales-Estado y con subtítulos como participación (autonomía o cooptación) o clientelismo. En cambio esta nueva generación de investigadores eligió este título como muestra tanto de sus apuestas analíticas como de los cambios, en este aspecto, acumulados a lo largo de las últimas décadas en Brasil. Esta obra amplía y profundiza la investigación sobre las relaciones entre actores sociales e instituciones en las soluciones participativas de políticas públicas, sus efectos institucionales para los actores colectivos y para las políticas y sus mecanismos de cambio y difusión. Y además lo hace abandonando los enfoques dicotómicos de la relación sociedad-Estado, sustituyéndolos por una perspectiva relacional de co-constitución entre la sociedad civil y el Estado, así como por la integración disciplinar de los enfoques de políticas públicas, de movimientos sociales y de democracia participativa. Esto permite proyectar luz sobre numerosas lagunas o cuestiones impensadas hasta recientemente en el campo de estudios en que confluyen las literaturas de movimientos sociales, sociedad civil y participación.

La obra está organizada en dos partes y un artículo final de una investigadora invitada, que propone una lectura original de experimentos participativos en un conjunto de países latinoamericanos. La primera parte de los trabajos se concentra en la acción colectiva de actores, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, su relación con los espacios institucionalizados de participación y los procesos de cambio político. El objeto del primer capítulo del libro son los cambios en los patrones de acción colectiva de los movimientos sociales en sus dimensiones organizativa y discursiva, en el contexto de compromiso institucional con las soluciones participativas. En él Euzeneia Carlos compara dos movimientos sociales y sus efectos institucionales a lo largo de tres décadas, identificando sus patrones de complejidad organizativa y de interacción cooperativa y contestataria con el Estado en la elaboración de políticas públicas. Y pone de relieve variaciones

significativas en la acción colectiva que contradicen las comprensiones homogeneizantes de sus transformaciones a lo largo del tiempo.

En el segundo capítulo, Monika Dowbor analiza la trayectoria del movimiento sanitario brasileño en las tres últimas décadas y propone la incorporación de las prácticas institucionalizadas de acción y las acciones que ocurren vía instituciones al concepto de repertorio de acción colectiva. Su trabajo muestra que, en el contexto democrático, una de las modalidades de acción institucionalizada del movimiento sanitario es la ocupación de cargos en el Estado; una táctica utilizada por el colectivo para el éxito de su proyecto político y que también es utilizada por otros movimientos. Esta parte del repertorio de acción de los movimientos sociales merece ser explorada y comprendida mejor.

Júlia Monteiro es la autora del tercer capítulo, enfocado en la acción colectiva de las organizaciones comunitarias en el nivel microterritorial. Para ello investiga el conjunto de acciones y las interacciones sociopolíticas de los actores sociales centrados en el acceso a las políticas públicas en la periferia de São Paulo. Y señala tanto la importancia de los estudios en ese nivel territorial, ya que es en él donde se concentran las mayores desigualdades políticas y económicas, como la lógica de las acciones utilizadas, que combina el tipo de acción colectiva, la historia de movilizaciones y las redes constituidas en el tiempo y en el espacio. En cuanto a la forma de utilización de los espacios participativos tiene más en cuenta la permeabilidad y el grado de organización política local que los espacios en sí.

En el cuarto capítulo, Osmany Porto de Oliveira analiza el proceso de circulación internacional de los *Orçamentos Participativos* y también los actores implicados en la difusión de este mecanismo de gobernanza democrática. El autor propone una explicación de los procesos de difusión internacional de las experiencias por medio de la interacción entre élites e instituciones, señalando que en Brasil y en los países vecinos la difusión se produjo, inicialmente, entre gobiernos subnacionales debido en gran parte a la acción paradiplomática¹ de las élites de la ciudad de Porto Alegre y de otros embajadores (los movimientos municipalistas y el Partido de los Trabajadores).

La segunda parte del libro se dedica a los estudios que analizan las llamadas instituciones participativas, sus actores sociales y sus interacciones con los agentes político-institucionales. El capítulo que abre esta segunda parte, de Wagner de Melo Romão, propone un cambio de enfoque en los estudios sobre las instituciones participativas, generalmente caracterizadas como lugares de protagonismo de la sociedad civil. Este enfoque, en su opinión, limita la comprensión sobre estas instancias de participación pues oscurece la influencia fundamental que las dinámicas propias de la sociedad política ejercen sobre esos espacios. Para ello, en su texto trata de reconstruir los orígenes de esa laguna en la literatura académica brasileña sobre las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y las innovaciones institucionales de la democracia participativa.

1. Para el autor la paradiplomacia es la acción externa de actores ajenos al Ministerio de Asuntos Exteriores para la promoción de intereses particulares, noción inspirada en Aldecoa y Keating (1999).

En el sexto capítulo, Carla Tomazini analiza las dinámicas participativas de una política pública en concreto, la política de transferencia de renta. Su trabajo se basa en una investigación empírica acerca de los actores que influyeron en la formulación del *Cartão Alimentação* y la *Bolsa Família*, durante los años 2003 y 2004. En él se identifican dos coaliciones de actores: “seguridad alimentaria-participativa” y “capital humano”, que se distinguen por la distribución de poder, movilización de recursos dedicados a influir en la agenda del gobierno y la definición de los papeles de la sociedad civil y del Estado en los programas de transferencia de renta. Los conflictos entre estas dos coaliciones explican de alguna forma los cambios en la trayectoria de las políticas de transferencia de renta y la disolución de los comités gestores del *Cartão Alimentação*.

Paula Pompeu Fiuza Lima, en el séptimo capítulo, focaliza la dinámica representativa en las instituciones participativas, a partir de la investigación con los consejeros de los Consejos Nacionales de Asistencia Social, de los Derechos de los Niños y Adolescentes y de Seguridad Alimenticia y Nutricional. Y demuestra que en la práctica de representación de los consejeros en los procesos participativos se producen los mismos dilemas que en la representación política, como son: el de autorización, legitimidad y de vínculo entre representante y representado.

El octavo capítulo, de Luciana Andressa Martins de Souza, cierra este segundo bloque del libro. El trabajo presta atención a la racionalidad política de los principales actores implicados en las instituciones participativas, concretamente en el *Orçamento Participativo* (OP). La autora defiende que los patrones de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos y los líderes políticos son un mecanismo explicativo de la continuidad y alcance del *Orçamento Participativo*. Y lo hace a partir del estudio comparado de tres municipios paulistas con experiencias de OP: los de São Carlos, Rio Claro y Matão, destacando las variaciones en sus trayectorias de implantación del OP, así como en las relaciones de conflicto y cooperación entre los actores políticos, en las arenas electoral, gubernamental y legislativa.

Finalmente, Gisela Zarembeg, investigadora argentina radicada en México, analiza los circuitos de representación entre instituciones participativas y actores sociales en la elaboración de políticas públicas en cuatro países de América Latina. Y elabora, a partir de ahí, una tipología para el análisis de la representación electoral, en la que destaca cuatro tipos de mediación entre la sociedad y los partidos: movilización (Venezuela), cooptación (Nicaragua y México), participación (Brasil) y restricción (en el que las relaciones entre ciudadanos y partidos se limitan al voto). Complementariamente, clasifica los tipos de representación alternativos, propios de los nuevos cambios participativos, a partir de las metáforas: fuerza, palabra, pueblo y proyecto. Y señala, por último, que la relación entre los circuitos de representación alternativos y los de representación electoral sirve para explicar el significado que adquieren los espacios de innovación democrática.

La obra resulta de gran interés tanto para las personas dedicadas a estos temas como para el público en general, al presentar innovaciones analíticas cruciales para el debate, como muy bien señala en el prefacio el profesor Gurza Lavalle. Las innovaciones presentes en los textos

son: el reconocimiento de la pluralidad tanto del Estado como de la sociedad civil y la no negatividad de la institucionalización de las relaciones entre las instituciones políticas y los actores sociales. También hay que destacar como importante la identificación de lagunas que permiten que se planteen cuestiones que aunque merecen atención no encuentran categorías adecuadas, para tratar de ellas, en la literatura tradicional y todo ello con el compromiso de la aplicación de las teorías a la realidad del país.

Esperamos que este grupo de investigadores siga con su trabajo colectivo que ya ha promovido la celebración de dos congresos internacionales, con un gran éxito, la publicación de varios libros y diversos proyectos de investigación. Sería también muy interesante que el sector editorial, institucional o académico se plantee su traducción al castellano a fin de poder hacer llegar su contenido a un mayor número de lectores, sobre todo a aquellas personas que desde el mundo local o autonómico trabajan sobre estos temas.

Referencias

- Abers, Rebecca 2000. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Londres, Lynne Rienne.
- Abers, Rebecca; Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2011. “A participação no governo Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo”, *Anais Encontro Anual da ANPOCS*: 1-30.
- Abers, Rebecca y Marisa Von Bülow. 2011. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, *Sociologias*, (28): 52-84.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating. 1999. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governements*. Londres: Frank Cass.
- Almeida, Debora Cristina Rezende. 2011. “Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade”, *Tesis*, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas de la Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Avritzer, Leonardo 2003. “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Avritzer, Leonardo (org.). 2010. *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Baiocchi, Gianpaolo 2005. *Militants and Citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. California: Stanford University Press.
- Fung, Archon y Erik O. Wright. 2001. “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics & Society*, 29 (1): 5-41.
- Gurza Lavalles, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello. 2006. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”, *Lua Nova*, 67: 49-103.
- Gurza Lavalles, Adrián y José Szwako. 2015. “Derroteros y avances de la participación en Brasil. Entrevista con Pedro Pontual”, *Desacatos* 49: 170-179.

- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.). 2010. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México DF: Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Lubambo, Cátia, Denilson B. Coelho y Marcus A. Melo (orgs.). 2005. *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.
- Marquetti, Adalmir; Geraldo A. Campos y Roberto Pires (orgs.). 2008. *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã Editora.
- Pires, Roberto Rocha (org.). 2011. *Efectividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Romão, Wagner de Melo. 2010. "Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo", *Tesis*, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Silva, Marcelo K. y Gerson L. Oliveira. 2011. "A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul", *Sociologias*, 28: 157-185.
- Wampler, Brian. 2003. "Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados", en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Wampler, Brian. 2008. "A difusão do orçamento participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?", *Opinião Pública*, 14 (1): 65-95.

Laura Feliu

Moroccan Foreign Policy Under Mohammed VI, 1999-2014

Fernández-Molina Irene. Londres: Routledge, 2015, 260 pp.

La literatura sobre las políticas exteriores de los países árabes se ha visto enriquecida con una nueva monografía sobre Marruecos escrita por Irene Fernández. Esta es una buena noticia, y más si se trata de un libro tan excelente como el que nos ocupa. Los estudios desde una perspectiva de análisis de políticas exteriores (APE) que abordan los países árabes son pocos, y todavía lo son menos los estudios que analizan en profundidad un solo caso. Las obras colectivas desde una perspectiva comparada han sido el vehículo prioritario de conocimiento de dichas políticas (Korany y Dessouki, 2006; Hinnebusch y Ehteshami, 2002; Nonneman, 2005; o Al-Alkim, 2011). La aportación de estas obras ha sido relevante para mostrar las especificidades de la política exterior más allá de los entornos occidentalocéntricos, pero resultan necesarios estudios en profundidad que desgranen con detalle la riqueza y complejidad de la política exterior más allá de un conjunto de variables escogidas para demostrar o ilustrar un modelo teórico.

Si bien la política interna marroquí ha sido estudiada profusamente por fuentes documentales españolas, francesas y marroquíes, no sucede lo mismo con la política exterior. La dificultad de analizar el proceso de toma de decisiones cerrado al escrutinio público y la escasez de fuentes primarias han disuadido a muchos investigadores. Estas dificultades son reconocidas por Fernández-Molina, y sus conclusiones finales se cierran con un lamento de lo escurridizo del objeto de estudio. Ahora bien, el resultado final nos ha acercado más al conocimiento de cómo funciona la política exterior marroquí y esto se consigue, en parte, gracias a casi un centenar de entrevistas semiestructuradas, al seguimiento pormenorizado de la prensa y de los documentos oficiales, a las estancias repetidas de la

autora durante el período de elaboración de su trabajo, y especialmente a su sólida formación teórica.

Con respecto a este último punto, la aportación principal de la obra es su particular mirada teórica. La autora reconoce como antecedentes inmediatos de su trabajo los estudios de Miguel Hernando de Larramendi (1997), *La política exterior de Marruecos*, y de Rachid el Houdaïgui (2003), *La politique étrangère sous le règne de Hassan II*. Se trata, sin duda, de dos de los principales especialistas en la materia. La colaboración entre Fernández-Molina y Hernando de Larramendi en otras investigaciones vinculadas con la APE sigue enriqueciendo los conocimientos de este campo no muy prestigiado por la academia. En cuanto a El Houdaïgui, es uno de los mejores representantes de una necesaria escuela marroquí que ha aportado un número de tesis relevantes para el estudio de la política exterior, pero hasta el momento de calidad desigual.

Respecto al trabajo de Fernández-Molina aquí recensionado, parece beber sus fuentes de tradiciones más anglosajonas para la construcción de un aparato teórico propio según un universo particular adaptado a las características del objeto de estudio y a lo que nos interesa conocer sobre él. En este sentido, la autora consigue agarrar la teoría con fuerza y pasearla por las diferentes páginas de la obra. Casi todos los análisis del libro están teóricamente conformados, vinculándolos con discusiones académicas del ámbito del APE; de esta forma, el libro se desarrolla en forma de diálogo sobre las bondades y limitaciones de lo que consideraron con anterioridad otros autores y la validez de sus propuestas. Se trata pues de un libro que se aleja de la divulgación más fácil. ¿Y cuál es esta posición teórica propia? La autora coincide efectivamente con Hernando de Larramendi y El Houdaïgui en hacer uso de una metodología de análisis del doble nivel de la política exterior en su entorno sistémico y como continuación de la política interna. Este juego de niveles de análisis parece especialmente adecuado, siendo esencial para el estudio de fuentes, condicionantes y el comportamiento resultante. A partir de este esquema básico propio del APE, la autora construye su propio modelo ecléctico, acercándose pues a las obras colectivas antes citadas de inspiración anglosajona más que a las dichas monografías. En este caso, la propia autora sitúa su enfoque en el constructivismo, interesado por el discurso como acto performativo, por la importancia de la identidad en los procesos de definición de los intereses del Estado, y por el estudio de los procesos de socialización vinculados con normas e identidad. El resultado final es un análisis rico en matices que va más allá de la descripción de los hechos.

Fernández-Molina complementa este foco con la introducción del estudio de una amplia pluralidad de actores que influyen sobre dichas políticas. Esta relación entre Estado y sociedad extiende la agencia a sectores que han sido tradicionalmente contemplados más como súbditos pasivos que como agentes. Más allá de las aportaciones de este modelo, la obra *Moroccan Foreign Policy Under Mohammed VI*, una síntesis actualizada de la completa tesis doctoral de la autora, colma un vacío al centrarse en el análisis de dicha política durante el reinado de Mohamed VI, que hasta ahora solamente había sido estudiado de forma parcial.

La obra se encuentra dividida en siete capítulos que corresponden a la estructura teórica presentada y que van desgranando aquellas dimensiones de la política exterior más relevantes. Los ámbitos de análisis escogidos (Sáhara Occidental, Magreb, Unión Europea, Francia y España, y Estados Unidos, dejando fuera Oriente Medio, África, América Latina o China, que sí se estudian en la tesis doctoral) siguen en buena parte aquellos que habían sido estudiados de forma prioritaria por estudios anteriores. El objetivo no es ser exhaustivo, sino explicar lo que se considera esencial para entender el conjunto. Cada uno de los capítulos ejemplifica la separación existente entre un núcleo de poder central y otros actores con una naturaleza subsidiaria y secundaria. La monarquía aparece en todo momento como el eje de referencia, en lo que se considera que es su dominio reservado, pero no el único. La política exterior es un instrumento más de la “extracción externa” de recursos y la “validación externa” de su posición de preeminencia. Pero la obra muestra la evolución que se ha producido en estas funciones de la política exterior, resultado tanto de transformaciones en la esfera del poder (la emergencia del sector securitario en el ámbito de la política exterior es un elemento a resaltar), como de la aparición de nuevos discursos de oposición de naturaleza político-ideológica diversa (extrema izquierda que adopta el lenguaje derecho humanista o islamismo no institucional, entre otros).

Las continuidades con respecto al reinado de Hassan II son innegables. A pesar de que las oportunidades y constreñimientos han evolucionado, la mayor parte de condicionantes estructurales siguen presentes, dejando poco margen de maniobra a las élites primarias para innovar. Es por ello que en los diferentes capítulos aparecen de forma recurrente los principales protagonistas, especialmente la Unión Europea (y secundariamente Francia y España), y en lo que tiene que ver con el Sáhara Occidental, Estados Unidos.

El mayor énfasis en la diplomacia económica, sin duda, se relaciona con los cambios en las estrategias de poder de la monarquía y de su entorno inmediato, que posee un perfil más tecnocrático. La importancia que cobra esta dimensión económica, con el rey consolidado como el principal empresario del país y desarrollando junto a su entorno una amplia política de apropiación de recursos, plantea la cuestión de si es posible analizar la política exterior sin entrar más a fondo en el análisis de dicha dimensión económica, que, por ejemplo, aconsejaría prestar mayor atención a los países del Golfo.

El análisis del discurso oficial no nos depara muchas sorpresas. Fernández-Molina considera que uno de los hechos más sobresalientes con respecto a este es la capacidad del centro del sistema por crear eslóganes que son adoptados de forma acrítica por otros actores situados en la periferia. Un fenómeno ampliable al conjunto del discurso político de funcionalidad interna. Pero lo que sí resulta más novedoso es el estudio del discurso de aquellos otros actores que han sido incorporados al modelo, mostrándose las relaciones entre marcos interpretativos alternativos y la relación con la construcción del dominante.

La valoración de los logros de la política exterior marroquí bajo la dirección del actual monarca es más bien positiva desde el punto de vista de la autora, en relación con los objetivos planteados por las élites dirigentes. En este sentido, Marruecos consigue ser

“premiado” por la UE con el otorgamiento de un estatuto avanzado, y supera la prueba de la Primavera Árabe que ha arrastrado a otros regímenes amigos, logrando mantener una imagen de “excepcionalidad” en un entorno convulso. El recrudecimiento de la represión en el interior del país y en los territorios ocupados del Sáhara Occidental se invisibiliza en determinados medios gracias a la connivencia con otras élites en el exterior. Pero resulta evidente lo precario de estos logros, conseguidos a expensas de un entorno inestable y que encuentran su reverso en otros discursos alternativos que tiene sus propias vías de influencia. Así, por ejemplo, los dirigentes marroquíes juegan a su propia construcción del enemigo terrorista, e incluso utilizan la baza de la mano yihadista tras el Frente Polisario, pero no consiguen confirmar las tesis de marroquinidad del Sáhara, a pesar de los avances del discurso sobre la existencia de una tercera vía (autonomía avanzada en el interior de Marruecos) frente a la del referéndum de autodeterminación. Una temática que, como bien analiza la autora, sigue siendo central para la legitimidad del régimen, a pesar del alejamiento de una parte de la opinión pública marroquí. Otra prueba de ello son las dificultades por aprobar los acuerdos de agricultura y pesca en el Parlamento Europeo, o la amenaza de ampliación del mandato de la MINURSO a la supervisión de la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental.

El caso de la filtración desde 2014 de centenares de documentos diplomáticos por el *hacker* autodenominado con el alias de “Chris Coleman” y divulgados a través de Twitter, muestra efectivamente, como señala la autora, una posición segura de las autoridades por la indiferencia en medios internacionales sobre las revelaciones (que implican también a la prensa francesa, a hombres políticos de diferentes países, etc.). Pero asimismo el particular Wikileaks marroquí muestra la fragilidad por la divulgación de ciertas prácticas en un contexto en el que, como mostró el movimiento 20 de febrero en 2011 y sus manifestaciones masivas y sostenidas en el tiempo, la población puede aparecer como un actor central con una importante capacidad de movilización.

La obra de Fernández-Molina constituye un análisis novedoso y pertinente de una temática poco estudiada en profundidad y de gran interés tanto para académicos como para todas aquellas personas que se interesen de cerca por el Marruecos actual. Sin duda, este libro constituye una obra de referencia ineludible para una correcta comprensión de la evolución de la política exterior marroquí de estos últimos 15 años.

Referencias

- Al-Alkim, Hassan Hamdan. 2011. *Dynamics of Arab Foreign Policy-Making in the Twenty-First Century: Domestic Constraints and External Challenges*. Londres: Saqi.
- El Houdaïgui, Rachid. 2003. *La politique étrangère sous le règne de Hassan II. Acteurs, enjeux et processus décisionnels*. París: L'Harmattan.
- Hernando de Larramendi, Miguel. 1997. *La política exterior de Marruecos*. Madrid: Mapfre.

- Hinnebusch, Raymond y Anoushiravan Ehteshami (eds.). 2002. *The Foreign Policies of Middle East States*. Londres: Lynne Rienner.
- Korany, Bahgat, y Ali E. Hillal Dessouki (eds.). 2009. *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization* [3ª ed.]. El Cairo: American University in Cairo Press.
- Nonneman, Gerd (ed.). 2005. *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*. Londres: Routledge.