



# Rev. española de ciencia política

## v. 41 (2016)

### Artículos

**Exploring the contours of a EU in-mobility theory: an opportunity-based approach to EU citizenship and the need of a EU «culture of mobility»** ..... p. 13 – 38

Ricard Zapata-Barrero

**Ciudadanía, integración y universalismo: análisis y evaluación normativa de los programas de integración cívica en Alemania y Francia desde una perspectiva liberal** .....

p. 39 - 66

Carmen Innerarity

**Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político**

..... p. 67 - 92

Íñigo González-Ricoy

**Los lugares de memoria y las nuevas generaciones: algunos efectos políticos de la transmisión de memorias del pasado reciente de Chile**

.....p. 93 - 114

María J. Reyes, María A. Cruz, Félix J. Aguirre

**Valor jurídico administrativo de las actuaciones presidenciales en Twitter: actos de gobierno 2.0. en la República del Ecuador**

..... p. 115 - 137

Efrén Guerrero

### Notas de investigación

**Two approaches to communicative rationality: analysing democratic deliberation and collective learning processes**

..... p. 141 - 158

Marcos Engelken-Jorge

**Movilización social en tiempos de recesión: un análisis de eventos de protesta en España, 2007-2015**

..... p. 159 - 178

Martín Portos

**Recensiones**

**Civilizados y salvajes. La mirada de los ilustrados sobre el mundo no europeo**

.....p. 181 - 185

Ángel Rivero

**The Left Divided. The Development and Transformation of Advanced Welfare States**

.....p. 187 - 191

Angie Gago

**Protestar en España 1900-2013** .....p. 193 - 197

Álvaro López-Osuna

**Una vida normal. Violencia administrativa, la política trans crítica y los límites del derecho** .....p. 199 - 203

Silvia López

**Tomando en serio la Teoría Política. Entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo**

.....p. 205 -209

Francisco Martínez-Mesa

---

# Exploring the contours of a EU in-mobility theory: an opportunity-based approach to EU citizenship and the need of a EU «culture of mobility»

*Explorando los contornos de una teoría de movilidad interna en la UE: un enfoque basado en la oportunidad de la ciudadanía europea y la necesidad de una «cultura europea de la movilidad»*

RICARD ZAPATA-BARRERO

Universidad Pompeu Fabra

## **Cómo citar/Citation**

Zapata-Barrero, R. (2016). Exploring the contours of a EU in-mobility theory: an opportunity-based approach to EU citizenship and the need of a EU «culture of mobility». *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 13-38. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.01>

## **Abstract**

Due to current mobility patterns, basically related to the economic crisis and recent enlargements, EU citizens' free movement is being seen with fears and uncertainties by EU member states. This article explores the theoretical implications of the restrictions of EU in-mobility taking the ideal of EU citizenship as the main cornerstone, and it proposes an opportunity-based approach that can shape a potential EU in-mobility theory. Formulating these reflections from migration studies, I will also add arguments from the field of mobility studies, which allows us also to state that EU in-mobility is fundamental in the making of EU citizenship, European society and European legitimacy. Given the premise that governmental restrictions to freedom of movement are eroding the original idea(l) of EU citizenship, we may then ask: "how to transform EU in-mobility into a resource and an opportunity instead of a barrier and a risk?". At the end, I will argue that such EU in-mobility theory will need to address a "EU culture of mobility" in this new EU mobility age.

*Keywords:* European Union, member states, Citizenship, mobility, free movement, opportunity-based approach, EU culture of mobility.

## **Resumen**

Debido a los patrones de movilidad actuales, básicamente relacionados con la crisis económica y las últimas ampliaciones, la libre circulación de los ciudadanos de la UE está siendo percibida

con temores e incertidumbres por parte de los Estados miembros. Este artículo explora las implicaciones teóricas de las restricciones europeas en la movilidad interna, teniendo como piedra angular el ideal de la ciudadanía de la UE, y propone un enfoque basado en la oportunidad que consideramos como la base de una potencial teoría de la movilidad interna en la UE. Formulando estas reflexiones a partir de estudios de migración, voy a incluir también argumentos procedentes del campo de los estudios de movilidad, lo que nos permitirá también afirmar que la movilidad interna en UE es fundamental para la realización de la ciudadanía, la sociedad y la legitimidad europeas. Teniendo en cuenta la premisa de que las restricciones gubernamentales en la libertad de movimiento están erosionando la idea(l) original de la ciudadanía de la UE, podemos entonces plantearnos: «¿Cómo transformar la movilidad interna en la UE en un recurso y una oportunidad en lugar de una barrera y un riesgo?». Al final voy a argumentar que una tal teoría será incompleta si no aborda la necesidad de una «cultura europea de la movilidad» en esta nueva era de movilidad interna en la UE.

*Palabras clave:* Unión Europea, estados miembros, ciudadanía, movilidad, libre circulación, oportunidad, cultura de la movilidad.

---

## THE ISSUE: THE NEED TO THEORIZE CURRENT EU IN-MOBILITY

EU in-mobility<sup>1</sup> is multifaceted and reveals many of the most profound cleavages in the EU today. From the very outset it was considered as a sort of taken for granted natural European right. Control over EU-movers was not intrinsic to the idea of European Union, but rather the introduction of surveillance mechanisms in the external European borders (the so called Fortress Europe, Geddes, 2008). Already existing in the late 1960s, free movement was established as a principle underlying EU citizenship in the Maastricht Treaty (1992) and has become one of the most striking symbols for European integration and for the formation of a common European identity<sup>2</sup>. In addition, EU citizenship is surely one of the most paradigmatic examples of the successful interplay of the economical, social and political dimensions of the EU. Free movement of persons-qua-workers is a cornerstone of the single market, being indisputably one of the greatest successes of the European Union. However, the free movement of workers by way of EU citizenship is currently creating particular tensions among member states, especially since the economic and financial crisis in 2008 and the EU's latest enlarge-

- 
1. In this article I speak about mobility as cross EU-border mobility. Thus I do not consider national, internal mobility or mobility between social strata, but rather EU-internal mobility (in-mobility) and more concretely among EU workers.
  2. There are obviously many books and studies linking EU citizenship and EU identity. See Eurobarometers's latest (2013), along with other notable perspectives: Kostakopoulou (2001), Tsalik (2007), Bellamy (2008), Checkel (2009), Marácz and Versteegh (2010), Cerutti and Lucarelli (2011), Geddes and Boswell (2012), and recently Triandafyllidou and Marouf (2013).

ment<sup>3</sup>. EU citizenship offers numerous opportunities for individuals<sup>4</sup>, but I will concentrate on free movement of workers, that is, the fact that citizens of the EU member states can circulate, settle and go anywhere within the EU for working purposes.

From the very beginning, the implementation of EU citizenship encounters the core problem of the EU integration processes: national sovereignty and the consequent national restrictions (Maas, 2008, 2013). The recent work of Blitz (2014) also opens up the ambiguous question of freedom of movement in relation to the restrictions still imposed by national borders and sovereignty, and the difficulties migrants face turning movement into successful settlement. We know that free movement restrictions were the key criteria to establish transitional period during the different stages of enlargement (Koikkalainen, 2011; Maas, 2005)<sup>5</sup>. Given current policy measures of some central receiving countries (such as Germany and England), however, we must ask: is free movement really free? (Aradau *et al.*, 2010; Benton and Petrovic, 2013; Carrera, 2005). This article explores the theoretical implications of the restrictions of EU in-mobility taking the ideal of EU citizenship as the main cornerstone. We know that free movement is always dependent on structural constraints, social barriers and individual factors, including ethnic and national affiliations, age, sex, gender, education level and linguistic ability, job status and profile, social and professional networks (Blitz, 2014). But our initial

- 
3. The relation on new mobility patterns and the current financial crisis in Europe has been one of the first frameworks of discussion, especially with the added dimension of the political union's prolonged crisis (Minderhoud, 2013; Triandafyllidou and Maroufouf, 2013; B. de Witte, A. Heritier *et al.*, 2013; Guiraudon *et al.*, 2015). The enlargement of EU accession in 2004 (the so called A10 countries: Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, and Slovenia) was accompanied by fears and uncertainties for the existing EU member states, changing the framework and patterns of mobility (see for instance, Ruspini and Eade, 2014). One of the most controversial topics that surfaced during the negotiation debates was the Schengen Agreement concept of free movement and what the integration of new workers would mean for national labour markets. The elections in the United Kingdom, for instance, were prime platforms to stage the debate of post-accession migrations (see seminal recent works, for instance, Goodhart, 2014; Okólski and Salt, 2014).
  4. EU citizens as EU workers are supposed to have some additional rights: a) Right to freely enter and exit any Member State; b) They cannot be discriminated against in any way as concerns working conditions; c) Right to remain in the country where they worked; c) Restriction of the free movement of workers, particularly as regards access to specific jobs, may be introduced only in certain circumstances related to the necessity to ensure public security, public health or public policy. There are relevant studies on EU citizenship that already aimed to evaluate the virtues and limits of the citizenship of the Union from a multidimensional understanding. See among others Closa (1992), La Torre (1998), Wiener (1998), Eder and Giesen (2001), Dobson (2006), Bauböck *et al.* (2007), Shaw (2007) or, more recently, Scherz and Welge (2014).
  5. For instance the entrance of Greece (1981) required seven years of transition period, Portugal and Spain (1986) seven years of transition, as well as the last enlargements (Poland, Bulgaria, Romania Croatia). The exception was the entrance of Finland, Austria and Sweden without any free movement restriction.

concern is how EU in-mobility constrained by government's requirements may curb European citizenship and European structure of work opportunities. This theoretical reflection seeks just to propose an opportunity-based approach for a potential EU in-mobility theory, leaving for further research the development of the policies that may follow. Given the premise that government's restrictions to freedom of movement are eroding the original idea(l) of EU citizenship as an opportunity for in-mobility, we may then ask: "how to transform EU in-mobility into a resource and an opportunity instead of a barrier and a risk for the EU citizenship ideal".

Departing from demographic data, political discourses and state's differentiated approaches towards EU in-mobility, I will show that there are different mobility regimes that are being developed inside the EU's supposed free movement territorial area. Formulating these reflections from migration studies, I will also involve the emerging field on mobility<sup>6</sup>, which share the assumption that mobility is essential in the making of societies (Baerenholdt, 2013), and allow us also to state as premise that EU in-mobility is fundamental in the making of EU citizenship, European society and European legitimacy (European Commission, 2016; Handoll, 1995; Gerhards *et al.*, 2015).

What becomes clear is that, given these first pieces of evidence (section 2), there is a need to propose the main approach of a potential EU in-mobility theory. I will then review how the EU has approached mobility as an opportunity to frame EU citizenship (Section 3) and how this seminal approach is being challenged today by the formation of three visions (that of the individual, that of the member states, and that of the EU), which does not necessarily coincide and that must frame a potential mobility theory together with the fact that there is an emergent triangular in-mobility regime in the EU that also challenge the ideal of EU citizenship as free movement (section 4). Then I will propose the need to shape a EU in-mobility theory, based on the premise that the EU needs to ask Member states to avoid that their fears and uncertainties related to the internal market and welfare impact of in-mobility push them to implement policy measures that contravene the basic EU citizenship right of free movement. This condition is in my view key to pursue a theory that sees EU in-mobility as an opportunity and not as a fear and a burden (Section 5). At the end I will argue that this potential EU in-mobility theory would need probably to introduce the notion of a "culture of mobility" for this new EU mobility age to revitalise the EU political project and for the ideal of citizens' free movement (Section 6).

---

6. Within current mobility studies (Cresswell, 2006; Urry, 2007), there is already a large literature addressing international migration and mobility in Europe from a multiplicity of perspectives (Jensen and Richardson, 2004; Benhabib and Resnik, 2009; Jensen, 2013), and an emerging literature addressing EU in-mobility from several disciplines (mainly from economics, demography, sociology, and politics); but there is perhaps less analysing it in the context of the current economic and financial crisis and the last processes of EU enlargement. See, among the most recent: Ackers and Gill (2009), Dobson (2009), Fassmann *et al.* (2009), Balan and Uzlaş (2010), Black *et al.* (2010), Collet (2012), Bertoli *et al.*, (2013), Currie (2013), van Mol (2013), van Mol and Timmerman (2013), Vargas-Silva (2013), and especially Blitz (2014) and Favell (2014).

## SOME EVIDENCES BEFORE ENTERING INTO THE THEORETICAL DEBATE

Since the Schengen period, the EU has provided the closest thing to a *laboratory on internal open borders*, making symbolic, political, administrative and other types of barriers visible. Now that this mobility is increasing, from the initial 2% in 2005 to more than 3.3% in 2012, at approximately 17 million (Vasileva, 2012; Benton and Petrovic, 2013), and since it is mostly oriented toward labour, a new trend in the EU is emerging. At the beginning, EU movers were seen as students with Erasmus and other EU mobility programmes. They also comprised retired people (Rodriguez *et al.*, 1998; King *et al.*, 2000) and there is also a field focusing on Tourist mobility (Janoschka and Haas, 2013). In this article we basically concentrate on workers' mobility, since, as we will show, they embody the current tensions between the original idea(l) that EU citizenship acquires a political, economical and social European meaning through free internal movement. The fears and uncertainties perceived by members states in relation to the negative impact on internal labour market, economies, and national welfare system if this EU citizenship right is allowed without restrictions, become the premises of our theoretical reflections.

However, the last Eurostat data suggests that, despite enlargements, the percentage of mobile residents of the community has not changed considerably in recent years, although some growth in this regard is still perceptible (Duszczuk and Matuszczyk, 2014). In 2007, when a majority of the member states renounced transitional periods in freedom of movement for workers who were nationals of the states that acceded to the EU in 2004, the percentage amounted to 2.3. This means that in practice EU enlargement contributed 0.8 percentage points –i.e. approximately 2.9 million people– to that share. The fact that the potential of workers' free movement is not fully utilized is proven by the data concerning the shares of non-nationals residing in the member states of the community with the largest populations. In those states, the number of EU citizens exercising the right to free movement of persons is lower than that of third-country nationals (i.e. non-EU). For example, in Germany –the EU country with the largest population– the percentage of EU citizens (EU 27) residing there without German nationality amounts to a mere 3.4%, while third-country nationals account for 5.65% of the total population. The situation is similar in France (2.1% vs. 3.8%, respectively). In the United Kingdom, the percentage of EU citizens does not differ much from that of third-country nationals (3.7% vs. 3.9%, respectively). Luxembourg is the country with the largest share of EU citizens in the total population: foreigners from other member states account for almost 40% of its residents. Since almost a quarter of the young people in the EU are unemployed, freedom of movement within the EU could help to provide them with new opportunities. This new EU in-mobility regime with EU movers concentrated in the northern zone –having origins in new Central European and southeast members (A8+A2) along with southwest members in financial crisis and social turbulence (Portugal, Spain, Italy, Greece)– is seen with growing concern by many member states and by the EU itself.

On the basis of an analysis of the positions of the member states, which change fast, Duszczuk and Matuszczyk (2014) have categorized them in terms of attitudes

towards freedom of movement for workers. The greatest differences in this respect can be observed in the case of EU-15 states. This group includes both the most sceptical countries, such as the United Kingdom and the Netherlands, on the one hand, and Germany and France, on the other, who recognize the problems but oppose solutions that might impact the rights of EU workers. The member states that acceded to the EU in the 21<sup>st</sup> century display a rather uniform position and favour maintenance of the solutions currently in place. At the same time, owing to the scale of migration, countries such as Poland, Latvia and Lithuania have begun to perceive the adverse consequences of free movement of workers, particularly from the view point of the demographic situation. The states that were subject to transitional periods until recently –Bulgaria and Romania– and Croatia, which still is, have thus far favoured the fastest possible elimination of restrictions. Based on the categorisation drawn by Duszczuk and Matuszczyk (2014), we can state the following classification (Table 1).

TABLE 1.

CLASSIFICATION OF STATES BY ATTITUDES TOWARDS THE FREE MOVEMENT OF WORKERS

States that favour introduction of significant restrictions	UK Austria The Netherlands Denmark Cyprus Greece
States that favour introduction of the option to suspend the freedom temporarily (e.g. in times of high unemployment)	Belgium Luxemburg Italy Germany Sweden
States that recognise the problems but oppose any significant changes	Spain Portugal Finland Malta Ireland Slovenia Norway
States that favour maintenance of the present regulations	Poland Hungary Lithuania Latvia Estonia The Czech Republic Slovakia
States that favour elimination of restrictions	Romania Bulgaria Croatia

Source: own elaboration, based on the categorisation drawn by Duszczuk and Matuszczyk (2014).

The analysis concerning mobility of EU citizens suggests that Romanians are the largest group residing in other Member States (almost 2.4 million), followed by Poles (1.8 million) and Italians (1.3 millions). From the same study (Duszczuk and Matuszczyk, 2014) we reproduce Table 2 showing the most prominent groups of EU migrants living in EU Members states.

TABLE 2.

THE MOST PROMINENT EU GROUPS IN EU MEMBER STATES

	EU-27	EU-15
Belgium	Italy	Italy
Germany	Italy	Italy
Hungary	Romania	Germany
Italy (2010)	Romania	Germany
Poland	Germany	Germany
Portugal	Romania	United Kingdom
Romania	Italy	Italy
Spain	Romania	United Kingdom
Sweden	Finland	Finland
United Kingdom	Poland	Ireland

Source: elaboration based on International Migration Outlook 2013 –OECD and Population by sex, age group and citizenship– Eurostat.

The contributing factors of EU in-mobility include both economic ones (small, but real differences in wages and working conditions between the largest member states) and social ones (the costs related to emigration, including language-related issues). Among recent factors, one should also point out the adverse impact of political discussions, which have increasingly put forward arguments favouring restriction of the free movement of workers (Duszczuk and Matuszczyk, 2014: 18).

## REVIEWING THE LINK BETWEEN EU CITIZENSHIP AND EU IN-MOBILITY: THE ORIGINAL OPPORTUNITY-BASED APPROACH AND ITS CURRENT LIMITS

The promotion of EU in-mobility has been a central part of the European agenda for more than 25 years. This is a particular illustration of the suggestive argument, put forward by Baerenholdt (2013), that a politics of mobility assumes new understandings of social relations and societies not trapped in territorial containers (i.e., member states). The mobility of Europeans, however, has not primarily been seen as an end in itself, but rather as an opportunity to make European society and to strengthen EU citizenship (Council of the European Union, 2008). It has always been assumed that

this mobility can be done without member state restrictions or specific measures and conditions for EU movers. The promotion of labour mobility is one of the most important measures for cushioning the outcomes of the financial crisis for young people<sup>7</sup>. This also fundamentally proves that the EU has always promoted mobility as an EU asset, and *not* as it is presently seen today as a burden and constraint for member states.

Mobility is a notion that in its very origin was conceptualized as something pleasant for individual experience and knowledge acquisition and not as a “headache” for EU movers and member states. In its original form in-mobility was seen as an opportunity for EU movers and member states. This was the key foundation of free movement as a driver of European citizenship, deemed to function as one of the EU legitimating resources (Recchi, 2008: 213). From a theory-based economic viewpoint, in-mobility represents the European market counterpart to monetary union. From a theory-based political viewpoint, free movement is held to promote European integration at the level of citizenship. As clearly stated in the Action Plan for Mobility (European Commission, 2002), individuals who make use of free movement rights are expected to appreciate EU citizenship and to endorse European unification more enthusiastically than geographically immobile Europeans. EU movers could be seen, then, as pioneers of the EU (Favell and Recchi, 2009). EU mobility makes individuals aware of the role of the EU and of their own Europeaness.

Taken historically, we know that in-EU mobility is not new. The first pioneers of Europe were possibly southern labour migrants (Italy, Portugal, Spain, Greece) who migrated to northern Europe (the UK, France, Germany and Belgium) and helped with the reconstructions of the labour market in the 1960s and 1970s, and the consolidation of their Welfare States, only stopped, as we know, by the first welfare crisis of the 1973 and the experience of return during the 1980s and 1990s. Almost all the current literature analysing current EU in-mobility share the idea that the context of financial crisis and the last enlargements are probably key-dimensions to understand emerging patterns, and that EU in-mobility is nothing more than a normal path of the development of a single European Market with normal European labour competitiveness<sup>8</sup>. But in this turbulent context and the subsequent economic imbalances between different EU countries, in-mobility is not seen by all with the same parameters. This addresses concerns on existing inequalities in Europe and raises essential questions as: who gains from free mobility? Can the ideal of EU citizenship, where the principle of free EU in-mobility is essential, be more than an ideal as long as socio-economic inequalities between (and

---

7. See European Commission (2002, 2010). In September 2013, 5.6 million young people between 15 and 24 were unemployed in the EU 28. This equals an unemployment rate of 23.5%. In some southern countries like Greece and Spain, as many as half of young people are not able to find a job (European Commission, 2013).

8. Some recent books highlighting the demographic drivers and policies of intra-EU movement are, among others, Bruno de Witte *et al.* (2013), Benton and Petrovic (2013), Caviedes (2014), Recchi (2015).

within) member states are so vast? Workers in richer EU countries who fear wage dumping by labour migration from the East for instance –is it rational for them to embrace free mobility ideals? The EU citizenship ideal appears based on an assumption that free mobility takes place between equals, which is certainly not the case. For individuals and probably for economic actors, it can be as an opportunity and resource for development and be better-off, but for others it can be as a burden and risk.

What becomes also evident is that in-mobility is already in public discourse, and it is increasingly being politicized in most of the EU countries (Van der Brug *et al.*, 2015), for different reasons and expectations. Almost all EU countries are confronted with different arrangements of opportunities, threats and risks, and thus interpret the new migratory trend(s) differently and react with the formulation of different social and policy measures (see for instance Travis, 2016).

These mobility narratives are, in this historical moment, the basis of a difficult puzzle that precludes the common initial perception in the EU of mobility as an opportunity for strengthening EU citizenship. The (unfulfilled) ideal of shared welfare market and labour system would suggest that increased in-mobility of EU citizens could strengthen the economical and political pillar of the EU integration process, but in fact this touches a core issue concerning the impediments for fulfilling ideals of free movement: the vast differences between welfare systems and labour rights between EU countries, and the (perhaps justified) fear of more advanced welfare states that a process of development towards “one system” would be based on the “least common denominator” principles, in practice eroding the welfare states of the north. Within this premise, there are three potential normative perspectives that frame the tension. The first is the ideal of the EU as a de-bordering space of free market and personal movement, as a union of European states. The second is the current EU mobility regime, with three different mobility areas (North, South, East) expressing different trends and perceptions. The third is concentrated on the governmental level of the member-state, which in most cases restricts this mobility.

EU in-mobility was indeed an important new issue in the last election campaign of the European Parliament in May 2014. It is definitively also at the centre of European states’ concerns, as illustrated by recent decision of Switzerland to restrict entry of EU citizens, along with Germany and UK restricting certain rights to EU movers and inviting them to abandon the country if they are unemployed. The accompanying policy formulation and political discourse, instead of seeing mobility as an asset, express it as a burden. Cameron’s opinion article in the *Financial Times* (26 Nov. 2013) entitled “Free movement within Europe needs to be less free” certainly marked a turning point, which connected the political discourse with public opinion on these issues. The media debate with Merkel declarations in Reuters (1<sup>st</sup> Dec. 2014), when she declared that Cameron was not jeopardising EU’s freedom of movement, was also very influential (Rinke, 2014)<sup>9</sup>.

---

9. We can also report some other leader declarations influencing public opinion. For instance, Cameron, during the past UK elections (Nov. 2014) insisted: “If you elect me as Prime Minister

In some cases, restricting mobility has even been discussed on EU ethnic grounds, as the case with Romani in Germany, Italy, France and Spain, coming from different EU countries (Romania, Hungary, and Bulgaria, among others) (Gehring, 2013; MacMahon, 2015). Indeed, the need to give a policy answer to these emerging new mobility trends has been on the EU agenda as a pending task since Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of member states<sup>10</sup>.

### CURRENT THREE VISIONS OF AN EU MOBILITY THEORY AND THE EMERGENCE OF A TRIANGULAR MOBILITY REGIME

Today's formation of three visions and a triangular in-mobility regime is challenging the original opportunity-based approach of EU citizenship. At this point, we may ask which are the theoretical implications of these differential views towards EU in-mobility and to what extent and in which way can these implications actually affect the original opportunity-based approach of in-mobility? And considering this latter aspect, to what extent the structure of opportunities associated to EU in-mobility might acquire different implications depending on the specific groups of EU citizens or the specific EU Member States taken into consideration? In other words, to what extent the recognition of the right to free movement through the institutionalization of the EU citizenship status actually offers a different set of opportunities that count with a diverse substantive meaning across different EU Member States (host and home countries) and for different groups of Europeans (take for instance, the two different cases of migrants workers from Central and Eastern Europe residing in Western European countries *versus* lifestyle migrants residing in Southern Europe)? This is essential, the enormous diversity between EU citizens in cultural, religious, socio-economical terms make visible that this ideal often appears to assume a standard type of "EU citizen": white, Christian, highly skilled, etc. In light of all these normative enquiries, it might be useful to summarize the differential opportunities and risks/constraints associated to EU in-mobility from a multi-dimensional perspective including: a) individuals (further distinguishing between

---

in May, I will negotiate to reform the European Union, and Britain's relationship with it. This issue of free movement will be a key part of that negotiation. If I succeed, I will, as I have said, campaign to keep this country in a reformed EU. If our concerns fall on deaf ears and we cannot put our relationship with the EU on a better footing, then of course I rule nothing out." (Dominiczak, 2014). We can also mention Donald Tusk, the centre-right Polish Prime Minister, that took the presidency during this last 2014 semester, when he says: "No one reasonable can envisage the dark scenario of an EU without Britain...Many of the suggestions for EU reform put forward [by David Cameron] are sensible...We can work together to eliminate any welfare abuse by EU migrants" (Lindsell, 2014)

10. The work promoted by Bertelsmann Stiftung on "Harnessing European Labour Mobility", published in April 2014, is here of great interest, offering various scenarios.

specific categories such as EU stayers, EU movers labelled as lifestyle migrants and EU movers who respond mainly to a labour-driven migration profile); b) EU Member States (further distinguishing between EU sending countries and EU host countries); and, of course c) the European Union.

With respect to the *individual level*, it gives EU citizens the opportunity to leave a respective home country in order to work in another country in the EU without the need for (the often limited) residence authorisation or work permit (in the case of labour market mobility). With regard to employment and unemployment, the opportunity to move freely within the borders of the EU is of particular importance in the course of the current economic crisis (beginning in 2008), when especially young people in the southern/eastern member states left their home countries in order to look for work abroad (Fassmann *et al.*, 2009). The same is true in the case of long-lasting economic imbalances between different regions/countries of the EU. The most striking example here are the economic imbalances between most of the (North) Western European countries on the one hand, and the (South) Western and Eastern European countries on the other hand. As a consequence, there is continued in-mobility from the latter countries to the former ones. However, the improvement of career opportunities is probably not the only motivation of current in-mobility, since the direction is not so clear when other motives, such as minimal social systems and a working class labour system (e.g. low-skilled job opportunities), can also explain why the biggest population of Romanians still lives in Spain (MacMahon, 2015). There is a much differentiated set of motives behind individual mobility.

From a *member-state point of view*, the free movement of people offers the opportunity to adjust to fluctuations in supply and demand of labour. These fluctuations are due to demographic reasons (shortage or surplus of people of working age; shortage or surplus of young people for vocational training programs), along with economic reasons, as economic crises encourage mostly qualified people from other EU countries to move or to support and encourage the (at least temporary) migration of unemployed people to another region or nation-state in the EU. Working or studying in another EU country also entails the opportunity to gain work experience abroad that becomes useful after returning to the home country or region (Assets include European networks, improved language skills, new, specialised skills, etc.). It happens, though, that persons coming back from abroad have problems with returning to the local labour market owing to the long break. This follows mainly from attitudes of employers fearing greater salary demands of the returnees. Furthermore, some sending countries have profited from remittances of the (mostly young and middle-aged) people working abroad in two ways. Firstly, the remittances have increased the purchasing power of the domestic population who have stayed in their respective home countries, thus increasing domestic demand. Secondly, the remittances help to prevent people from poverty (limited to family members). This argument, however, is primarily limited to Eastern European countries (Kahanec, 2013: 2). As we have also to interpret mobility patterns from the sending countries too, we must also be aware of the demographic consequences of one-way mobility flows,

such as loss of human capital and ‘brain drain’. The outflow of young people from CEE countries, for instance, is one of the most important factors in the acceleration of societies’ ageing, as has been noted by some recent reports (Duszczyk and Matuszczyk, 2014). This last argument highlights a potential risk of rising mobility in the course of the free movement of people.

On the *EU level*, the primarily assumption was, and still is, that a high in-mobility in the course of the free movement of people fosters the development of the single European market and thereby increases the economic productivity and, as a consequence, the international competitiveness of the European Union (Ferencz and Watchter, 2012; Frenz, 2012: 448). Thus, economic integration was and still is the predominant objective of the (former and current) architects of the EU. However, a second leading strand of the thinking of European policymakers since the late 1950s has been that once economic integration is established, political and social integration will follow automatically (Fligstein *et al.*, 2012: 106-7). Hence, the free movement of workers promotes the development of a common European identity indirectly<sup>11</sup>. The same is true for institutional schemes, like the Erasmus and the Leonardo da Vinci programmes, which aim to foster in-mobility among students or young people through vocational training<sup>12</sup>.

An EU in-mobility theory begins to produce theoretical arguments at the interplay of individual, member-state and EU level. Within this framework of analysis we can identify tensions in order to define challenges. Tensions are generated by the imbalance between opportunities, on the one hand, and barriers, fears and risks on the other hand. Challenges focus on the how to transform the discourse of “in-mobility as a burden” into a discourse of opportunity, as it was originally linked to EU citizenship. The potential hardening of economic imbalances between regions of the EU can lead to a rise in EU resentments in the disadvantaged regions and countries. High net migration might lead to fears of foreign infiltration or of welfare shopping among the domestic population and to a strengthening of anti-European parties. Table 3 gives a rough summary of the tensions and challenges we can identify, capturing the multiplicity of visions<sup>13</sup>.

---

11. See references note 2.

12. See, among recent work and documents: Cairns (2010), European Commission (2010), Sigalas (2010), Wilson (2011), Teichler (2012), Powell and Finger (2013), Souto-Otero *et al.* (2013), Raghuram (2013), Mitchell (2014).

13. This Table has been produced following two main sources: first, during an expert discussion group with representative of Eastern (Poland, Hungary, Romania) Southern (Italy, Spain, Portugal) and Northern (England, Sweden, The Nederland, Belgium and Germany) that took place during the preparation of an Horizon 2020 project, in May 2014. Second, and in addition to the different recent studies on EU mobility put forward in different endnotes, it might be useful to see the different reports of the European Commission on the citizenship of the Union (available at Eudo-Citizenship website: <http://eudo-citizenship.eu/policy-documents?-type=noEC>) to the discussion on the approach of the EU towards mobility.

TABLE 3.

## TENSIONS AND CHALLENGES OF EU MOBILITY

<b>TENSIONS</b>	
<b>Opportunities</b>	<b>Barriers and Risks</b>
<b>At the Governance Level</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· That free labour mobility might relieve the sending countries of some redundant labour (especially in times of crisis) and of the associated fiscal burden during recession years.</li> <li>· Demographic change as a European challenge: that free mobility within the EU can help solve the demographic challenges in other member states.</li> <li>· Long-term benefits due to brain circulation: that experiences gained abroad can be useful after returning to the home country.</li> <li>· Long-term benefits for European integration: that the development of a European identity and the building up of emotional bonds in other European countries on the individual level can lead to a higher acceptance of pro-European politics on national and supranational levels.</li> <li>· Better understanding and acceptance of cultural differences that we encounter in the societies of particular member states.</li> <li>· Economic gains through remittances, especially for Central European and southeast member states.</li> <li>· Modernisation of EEC economy and society through the transfer of new ideas and models of relations in society.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· That free movement of workers could lead to unregulated competition for qualified employees throughout the European Union.</li> <li>· That the long-term need for qualified workers in the (north/western) countries can result in limited brain circulation.</li> <li>· Long-term losses because of brain drain.</li> <li>· Hardening of economic imbalances between different regions of the EU.</li> <li>· Growing demands on the social infrastructure in host countries or cities (specialised service centres, housing markets, welfare provisions and services).</li> <li>· That on-going, high-net immigration can ferment resentments towards migrants and the free movement of people and might strengthen anti-European parties, and that increasing of support of anti-European (anti-migration) parties might hamper European integration.</li> <li>· Consolidation of existing stereotypes and emergence of new ones about societies of sending states (with migrants as typical representatives of their respective societies) and of receiving ones (with employers and other hirers as typical representatives).</li> <li>· That sustained mobility outflows might be a one of the most important factors accelerating the ageing of societies in sending countries.</li> <li>· Emergence of a migration rank order in the receiving countries: that some ethnic groups are welcome, while others are not (Romanian Romani, for instance).</li> <li>· Fears of welfare shopping.</li> </ul>

13. [cont.] These reports generally capture the narrative of the European institutions towards free movement as a core legal entitlement granted by the EU citizenship status; and they identify barriers/constraints to free movement across EU Member States.

<b>TENSIONS</b>	
<b>Opportunities</b>	<b>Barriers and Risks</b>
<b>At the Individual Level</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Opportunity to work, study or just live in another country of the EU without the need to have a residence authorisation and a work permit.</li> <li>· Free and unlimited labour migration as an advantage in times of crisis or during long-lasting economic imbalances between different regions of the European Union.</li> <li>· Chances for a better quality of life in other EU countries.</li> <li>· Free and unlimited labour migration as an important career step.</li> <li>· The constitution of a European circle of friends: building up European identity and emotional bonds in other European countries.</li> <li>· European identity: that the EU as a project wins if people identify more with it. At an individual level, the benefit is arguably more one of broadening one's horizons than of developing an EU identity.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Moral conflict, implicit obligation to leave vs. the will to stay: that, in the case of young people finishing their education, due to lack of a culture of mobility, the freedom of movement can be interpreted as a burden for people with strong bonds to their home country/region.</li> <li>· Moral hazards (also part of the normative frame): that "leavers" might be stigmatised in their home region for leaving the country during difficult times and returning after this time (if at all).</li> <li>· The loss of young, active, brilliant people: the possible loss of bonds in the home country/region (especially in case of long-term migration) leading to the destabilization of local communities.</li> <li>· That the obligation to be mobile (in the course of studies, as a necessary career step or an implicit obligation, etc.) might collide with family responsibilities (e.g., child or elder care).</li> <li>· Risk of aggravating interpersonal relationships, leading to separation or divorce.</li> <li>· New models of family: that migration families, "transnational families", and "distant families" face problems of relations between parents (abroad) and children.</li> </ul>

Source: own elaboration.

This Table 3 does not seek to be comprehensive, but only to capture the current tension EU in-mobility is causing. It also allows us to formulate the current theoretical challenge that a potential EU in-mobility theory would need to incorporate. This requires to transform (to recover, following the historical dimension of my argument) what is initially seen as a concern (EU in-mobility) into an asset and an opportunity for the future of the EU. The permanent question is how to create greater mobility opportunities and how to continue to use in-mobility as a resource for defining EU citizenship in the whole EU project, as it was originally established (see Section 3).

It is certainly obvious that the opportunities/risks of EU in-mobility depend on the country's perspective, since we assume the interpretation will not be the same in the country of reception as it is in the country of origin. For instance, a greater scale of departures may result in fundamental disturbances in social structures. If sending countries such as Poland and Spain –to give two different examples– do not experience

return migration on a large scale, then long-term emigration will have the greatest impact on their economic, demographic and social situation. The increasing fears, however, cannot solely be traced back to too much immigration from other EU countries, but are also driven by the rise of third-country migration.

Given most of the EU demographic statistics and policy measures in the last years (see Section 2), we can say that there is an emerging triangular mobility scheme between, roughly stated, North, South and East-Central Europe. These three mobility trends can be characterized as the main sources of the aforementioned dissonance between and within the respective EU member states today.

- a) *From South to North*: The migration primarily of workers and qualified people from the southwest member states of the European Union (Italy, Spain and Portugal, for instance) to the northwest ones (Belgium, Germany, the UK and Sweden) over the course of the economic crisis between 2008 until today.
- b) *From East to South and from East to North*: The continued migration from post-socialist countries from East-Central European member states (Hungary, Poland, Romania) to the northern and southwest ones since 2004 and 2007. For instance, concentrating our attention on the northwest states of the EU as destinations excludes the bulk of Romanian migration (or mobility) to or within the EU. There are signs of recent increase in mobility towards Germany, France and UK, but Italy and Spain continue to be the main destination of large-scale migration.

In summary, a new triangular mobility scheme is underway, reframing European societies, and forcing the rethinking of the EU's project and of the ideals of EU citizenship founded on "mobility as an opportunity". There is currently not a shared consensus regarding whether current EU mobility should be considered an indicator of crisis or as an opportunity to contribute to solve the crisis. This marks a new phase in comparison to past mobility experiences. At this moment, instead of being seen as an opportunity and a chance to diminish economical tensions from sending countries, sometimes in-mobility is seen as a barrier and a risk for people, as a loss of human resources (brain drain), or as an additional threat (of lower-class EU movers) for receiving countries. This fact also needs to be reassessed from an overall EU point of view. Intensified EU mobility has taken place amidst increased currents of global South-North migration. Much of the new (national) governance of recent mobility has been initiated by this latter process –and not simply as a response to the 'outflow' from 'the East'. EU movers are even hierarchized, and Eastern Europeans are still welcomed more readily than many "visible minorities" from elsewhere (apart from the Roma, who seem to be unwelcomed everywhere, Gehring, 2013; Parker and López Catalán, 2014).

From these in-mobility dynamics, several policy questions arise. Given the focus we are following, we may ask how can something initially seen as a barrier and a risk be transformed into an opportunity for the EU's project as body politic

overall, and for EU citizenship, in particular? Which mobility policies are required to increase the positive aspects of EU in-mobility and to lessen the negative impacts? Yet, given the exploratory character of this article we cannot fully develop these questions. What we can do at this stage is rather to ground the legitimacy of this opportunity-based approach of EU citizenship for a potential EU in-mobility theory.

#### THEORETICAL QUESTIONS: HOW TO TRANSFORM EU IN-MOBILITY INTO A RESOURCE AND AN OPPORTUNITY INSTEAD OF A BARRIER AND A RISK FOR THE EU CITIZENSHIP IDEAL?

This question is essential and touches the very core of the issue I want to address. This generates other legitimate questions such as ‘who gains from EU in-mobility?’ ‘Whose ideal is this, really?’ The fact is that intra-EU open borders is related to (elite) economic interests in flexibility (of workers). Workers in poorer EU countries evidently have an interest in being free to move for work. However, and I think that this is and will be increasingly important: the middle classes across (particularly Western) Europe are likely to become ever less supportive of free mobility, as is clearly the case in the UK but also in other EU countries. And beyond ideologies and ideals, speaking out of self-interest, do they have any reason to support free mobility? I think that this is a central explanation behind the curbed project of EU citizenship.

As we have seen, the view of EU citizenship as an opportunity is far from being shared by all member states today. It is therefore no surprise that, even if the ability to look for a job is one of the fundamental freedoms of the single market, regional workforce mobility within the EU is still relatively low in comparison to other geographic areas, such as in the US. In line with the European Commission’s EU Citizenship Reports, EU citizens must “enjoy their rights in their daily lives, without being confronted with unnecessary obstacles”.

Today, when mobility rates are rising, and more and more EU citizens have benefited and still benefit from free movement, the political discussion in both the sending and receiving countries is dominated by possible disadvantages and threats (and fears) with regard to this mobility (brain drain vs. brain circulation; the fear of long-lasting economic imbalances between sending and receiving regions; the fear of foreign infiltration in the receiving countries, etc.). The assumption of existing tensions regarding the free movement of workers can be illustrated along various Eurobarometer studies, which surveyed individual perceptions about gains and losses of in-mobility for the respective nation states. The practice of European citizenship through the exercise of EU in-mobility can lead to a higher acceptance of pro-European politics on the national and supranational level. The majority of Europeans interviewed over the past ten years state that freedom of movement, study and work anywhere on

the continent is what best represents the EU (see Eurobarometer, 2013; Eurobarometer Standard, 2013).

While the majority of the domestic population in most EU countries, for instance, disagree with the opinion that mobility is beneficial from an economic and cultural viewpoint (Eurobarometer, 2012), most Europeans (60 %) think that people moving within the EU is a good thing for European integration (Eurobarometer, 2010: 72). More than one-fifth perceived increased mobility as problematic for the domestic labour market. A second sign that in-mobility is not solely perceived as an opportunity but also as a risk can be seen in the fact that 34 % of the citizens in the EU 27 think that their chances of finding a job abroad are actually better than the chances of finding a job in their own country, but only 17 % envisage working abroad at some time in the future (Eurobarometer, 2010).

We assume there are reasons coming from the EU structure of mobility opportunities, from a lack of knowledge about mobility and from a mobility culture that needs to be introduced into the debate. The way the EU and the states will give answer to these new patterns of mobility and its effects will certainly determine the EU political future. The non-discrimination of EU movers and the development of corresponding policies to remove administrative obstacles and formalities need to be developed to shape a potential theory on EU mobility. There is then a need to transform what is initially seen as a concern (EU mobility) into an asset and an opportunity for the future of the EU. The enduring theoretical question is, then, how to create a structure of opportunities for greater EU mobility. Which policies and services are necessary? This includes pre-departure, upon arrival, during the stay, and upon return (if return is desired).

Therefore, the main guiding thread of all particular analyses will look to introduce into this emerging EU in-mobility debate the question of how to transform the initial negative reaction (as shown by some political leaders' discourses and decisions in Germany and the UK, for instance) into an opportunity for people first, and for states and the EU as a whole later. This opportunity-based approach drives the discussion on welfare and economical challenges, as well as political challenges.

To recapitulate, what this new EU in-mobility age is showing us is that *there is a new gap between demographic dynamics, on the one hand, and processes, structures and institutions, on the other, which are reacting to national interests instead of EU ones*. For instance, Spain is proving to be an interesting case, as it is still attracting immigrants (the "poorest" ones) but losing their own citizens (the "best ones", "the youngest and most educated ones"! ). The same is true for Poland, which has shifted from typically emigrating to other member states of EU to simultaneously stimulating immigration from Ukraine and elsewhere. These are good examples of similar scenarios in different parts of Europe. All these reflections have to be channelled through a revitalised European citizenship, and maybe, the way to reaffirm EU citizenship integral function for the EU project is to propose new concept of a "EU culture of mobility", which can strengthen the opportunity-based approach we are defending.

## CONCLUDING REMARKS: A NEW EU MOBILITY AGE FOR EU CITIZENSHIP AND THE NEED OF A “EU CULTURE OF MOBILITY”

EU citizenship constitutes one of the clearest illustrations of both the achievements and limitations of EU integration processes. It undoubtedly constitutes an achievement because it is, worldwide, a unique case of supranational citizenship. On the other hand, however, it still presents major limitations, especially due to the fact that some of the rights guaranteed by EU laws are yet not fully secured by current national or local practices. This chronically unsteady situation can hinder the survival of EU citizenship as a distinctive EU category.

This is why I suggest that in the process of reassessing the original idea of EU citizenship and strengthen its key role for promoting EU key value of free movement, we need perhaps to *incorporate mobility as an EU culture*, and then speak about the need of a *EU culture of mobility*. The premise is that a *EU culture of mobility* considers mobility a resource for defining EU citizenship for the whole EU project as the political and economic freedom of movement.

A *EU culture of mobility* would then encourage *mobility policies* managing both inward and return flows, whereas efforts to regulate mobility as ‘migration’ are likely to lead to permanent settlement. It will then seek to re-establish the original idea of mobility as something pleasant for individual experience and knowledge acquisition and not as a “headache” for EU movers and member states (because of its impact in public opinion, welfare, etc). A *EU culture of mobility* would also strengthen the idea that to move without policy and legal restrictions across member states is a condition of Europeanness, as something good in itself, as an opportunity instead of the current view of EU in-mobility as an individual effort without in most time governmental support. A *EU culture of mobility* would promote temporary free movement as a value in itself, because it fosters interaction among EU citizens and an internal intercultural context for community cohesion (Cantle, 2012).

Current EU in-mobility makes also clear that the differences between migration, emigration, immigration, and movers are no longer obvious, and they depend most of the time not only on the state perspective but also on individual intentions and subjective feelings. Following this notion of *EU culture of mobility*, EU border-crossing or in-mobility denotes that the movers have some plans to return, that they have no initial life project in the country of destination, and that this temporary dimension distinguishes it from migration in which people have no initial plan to return and are open to building their life prospects in the country of destination from the very beginning of their migratory process. This distinction is obviously open to discussion, since empirical studies on international migration show that people redefine their plans during migration (Massey *et al.*, 1998). Free movement, in the sense of short-term, temporary mobility (for reasons of labour or study, for instance), rather than permanent migration, can be interpreted in the mutual interests of both sets of states, since EU movers acquire language, skills, career improvement and training, and other

social, economic, expertise capital that they can after develop in their country of origin (Favell, 2011).

This category of “EU culture of mobility” is connected with a broader debate on “democratic mobility theory” that has not been conceptually explored. It takes into account the role of EU citizens’ networks and trans-european ties. The notion of “EU culture of mobility” might be linked to the “culture of migration”, put forward by Cohen and Sirkeci (2011). It was first theorized by Kandel and Massey (2002) as the cultural beliefs and social patterns that influence people to move. The culture-of-migration argument, simply put, is that migration is a learned social behaviour; people learn to migrate, and they learn to desire to migrate.

The notion of a “EU culture of mobility” will also highlight the idea that the way EU and its member states will give answer to these new patterns of EU mobility and its effects will certainly determine the EU’s political future. It is therefore essential to spread principles of non-discrimination towards all EU movers, to develop policies to dismantle all administrative obstacles to EU citizens exercising their rights, and to dissolve all tensions and concerns related to the free movement of EU citizens within EU labour market. Only in this way can a “EU culture of mobility” within the EU be achieved. EU citizenship threatens to become a broken ideal for revitalizing the EU project. On the other hand, it could enable the EU to realize the ideal of *a common culture of mobility*.

## ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to thank two RECP’s referees, who challenged me in most substantial parts of this article, and this way have contributed to clarify the argument and the focus. I am also grateful to Gemma Pinyol and Zenia Hellgren, researchers from Gritim-upf, who read critically the last versions. My recognition also goes to RECP’s editors, who also participated in this process of improvement, César Colino and Inmaculada Szmolka.

## References

- Ackers, Louise and Bryony Gill. 2009. *Moving People and Knowledge: Scientific Mobility in an Enlarging European Union*. Camberley: Edward Elgar Publishing.
- Aradau, Claudia, Jeff Huysmans and Vicki Squire. 2010. “Acts of European Citizenship: A Political Sociology of Mobility”, *Journal of Common Market Studies*, 48 (4): 945–965. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02081.x>.
- Baerenholdt, Jørgen Ole .2013. “Governmentality: the powers of mobility”, *Mobilities*, 8 (1): 20-34. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/17450101.2012.747754>.
- Balan, Mariana and Carmen Uzla. 2010. “Migration in the Context of Current Economic and Financial Crisis - Comparative Analysis”, *Journal for Economic Forecasting*, 13 (5): 82–99.

- Bauböck, Rainer, Bernhard Perchinig and Wiebke Sievers (eds.). 2007 *Citizenship Policies in the New Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.5117/9789053569221>.
- Bellamy, Richard. 2008. "Evaluating Union Citizenship: belonging, rights and participation within the EU", *Citizenship Studies*, 12 (6): 597–611. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/13621020802450676>.
- Benhabib, Seyla and Judith Resnik. 2009. *Migration and mobilities*. New York: New York University Press.
- Benton, Meghan and Milica Petrovic. 2013. *How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union Dynamics and drivers of mobility*. Brussels: Migration Policy Institute Europe. Available at: <http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/mpieurope-freemovement-drivers.pdf>
- Bertelsmann, Stiftung. 2014. "Harnessing European Labour Mobility: Scenario analysis and policy recommendations", *Bertelsmann Stiftung*. Available at: <http://www.labourmobility.com/wp-content/uploads/2014/04/HELM.pdf>.
- Bertoli, Simone, Herbert Brücker and Jesús Fernández-Huertas Moraga. 2013. "The European Crisis and Migration to Germany", *IZA Discussion Paper Series*, 7170. Available at: <http://ftp.iza.org/dp7170.pdf>.
- Black, Richard, Godfred Engbersen, Marek Okolski and Cristina Pantiru (eds.). 2010. *A continent moving west? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.5117/9789089641564>.
- Blitz, Brad K. 2014. *Migration and Freedom. Mobility, Citizenship and Exclusion*. Cheltenham: Edward Elgard.
- Cairns, David. 2010. *Youth on the Move: European Youth and Geographical Mobility*. New York: Springer. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92331-4>.
- Cameron, David. 2013. "Free movement within Europe needs to be less free", *Financial Times*, 26 November. Available at: <http://www.ft.com/cms/s/0/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz41YOej5fu> [26 November 2013].
- Cantle, Ted. 2012. *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity*. London: Palgrave. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/9781137027474>.
- Carrera, Sergio. 2005. "What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?", *European Law Journal*, 11 (6): 699-721. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>.
- Caviedes, Alexandre. 2014. "Why Is the European Union's Freedom of Labour Movement Not Freely Given?", in Margaret Walton-Roberts and Jenna Hennebery (eds.), *Territoriality and Migration in the E.U. Neighbourhood: Spilling over the Wall*. Dordrecht: Springer. Available at: [http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-6745-4\\_3](http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-6745-4_3).
- Cerutti, Furio and Sonia Lucarelli. 2011. *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*. London: Routledge.
- Checkel, Jeffrey T. 2009. *European Identity*. Cambridge University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511806247>.

- Closa, Carlos. 1992. "The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", *Common Market Law Review*, 29: 1137-69.
- Cohen, Jeffrey H. and Ibrahim Sirkeci. 2011. *Cultures of Migration: the global nature of contemporary mobility*. Austin: University of Texas Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.4337/9781784714123>.
- Collett, Elizabeth. 2012. *The Integration Need of Mobile EU Citizens: Impediments and Opportunities*. Brussels: MPI Europe. Available at: <http://www.migrationpolicy.org/research/integration-needs-mobile-eu-citizens-impediments-and-opportunities>.
- Council of the European Union. 2008. *Conclusions of the Council and the Representatives of the Council of the European Union: meeting within the Council of 21 November 2008 on youth mobility*, (2008/C 320/03). Available at: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/educ/104249.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/educ/104249.pdf).
- Cresswell, Tim. 2006. *On the Move. Mobility in the Modern Western World*. London: Routledge.
- Currie, Samantha. 2013. *Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Dobson, John. R. 2009. "Labour mobility and migration within the EU following the 2004 Central and East European enlargement", *Employee Relations*, 31 (2): 121–138. Available at: <http://dx.doi.org/10.1108/01425450910925283>.
- Dobson, Lynn 2006. *Supranational citizenship*. Manchester: Manchester University Press.
- Dominiczak, P. (2014). "David Cameron: I'm ready to lead Britain out of Europe if migrant reforms fail", *The Daily Telegraph* (November, 27<sup>th</sup>). Available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/11259473/David-Cameron-Im-ready-to-lead-Britain-out-of-Europe-if-migrant-reforms-fail.html> [27 November 2014].
- Duszczak, Maciej and Kamil Matuszczyk. 2014. *Migration in the 21st century from the perspective of CEE countries – an opportunity or a threat?* Warsaw: Central and Eastern Europe Development Institute. Available at: <http://ceedinstitute.org/upload/files/4433814417bb43e0665e1f7bd92a45c1.pdf>.
- Eder, Klaus and Bernhard Giesen. 2001. *European citizenship between national legacies and postnational projects*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurobarometer. 2010. *Geographical and labour market mobility*, Special EB, 337. Available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_337\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf).
- Eurobarometer. 2012. *Awareness of Home Affairs*, Special EB, 380. Available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_380\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_380_en.pdf).
- Eurobarometer. 2013. *Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship*. Available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).
- Eurobarometer Standard. 2013. *European Citizenship Report*, 80. Available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_citizen\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_citizen_en.pdf).
- European Commission. 2002. *Commission's Action Plan for skills and mobility*, COM (2002) 72 final. Available at: <http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partner->

- ship/documents/EKCYP/Youth\_Policy/docs/Employment/Policy/Com\_Action-plan\_Skills\_Mobility.pdf.
- European Commission. 2010. *Commission staff working document, Youth on the move: a guide to the rights of mobile students in the European union*, SEC (2010) 1047. Brussels: European Commission. Available at: [http://youth-partnership-eu.coe.int/youthpartnership/documents/EKCYP/Youth\\_Policy/docs/Mobility/Policy/Guidance-on-the-European-Court-of-Justice-rulings-on-the-rights-of-mobile-students.pdf](http://youth-partnership-eu.coe.int/youthpartnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Mobility/Policy/Guidance-on-the-European-Court-of-Justice-rulings-on-the-rights-of-mobile-students.pdf).
- European Commission. 2013. *EU Youth Report 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: [http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012_en.pdf).
- European Commission. 2016. EU Citizenship: Building a European Area of Justice. Available at: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_en.htm).
- Fassmann, Heinz, Max Haller and David Lane (eds.). 2009. *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*. Camberley: Edward Elgar Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.4337/9781849802017>.
- Favell, Adrian. 2011. *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Favell, Adrian. 2014. *Immigration, Integration and Mobility: New Agendas in Migration Studies*. Colchester: ECPR Press.
- Ferencz, Irina and Bernd Wachter (eds.). 2012. *European and national policies for academic mobility: linking rhetoric, practice and mobility trends*. Bonn: Lemmens.
- Fligstein, Neil, Alina Polyakova and Wayne Sandholtz. 2012. "European integration, nationalism and European identity", *Journal of Common Market Studies*, 50 (1): 106-122. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02230.x>.
- Geddes, Andrew. (2008). *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- Geddes, Andrew and Christina Boswell. 2011. *Migration and Mobility in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gehring, Jaqueline. 2013. "Free Movement for Some: The Treatment of the Roma after the European Union's Eastern Expansion", in Willem Maas (ed.), *Democratic Citizenship and the Free Movement of People*. Leiden: Martinus Nijhoff. Available at: [http://dx.doi.org/10.1163/9789004243286\\_009](http://dx.doi.org/10.1163/9789004243286_009).
- Gerhards, Jürgen, Holger Lengfeld and Sophia Schubert. 2015. "Legitimacy of European Citizenship", *Comparative Sociology*, 14 (5): 635– 661. Available at: <http://dx.doi.org/10.1163/15691330-12341361>.
- Goodhart, David. 2014. *The British Dream: Successes and Failures of Post-War Immigration*. London: Atlantic Books.
- Guiraudon, Virginie, Carlo Ruzza and Hans-Jörg Trenz (eds.). 2015. *Europe's Prolonged Crisis The Making or the Unmaking of a Political Union*. Palgrave Macmillan UK.
- Handoll, John . 1995. *Free Movement of Persons in the EU*. New York: John Wiley and Sons.
- Janoschka, Michael and Heiko Haas (eds.). 2013. *Contested spatialities, lifestyle migration and residential tourism*. London and New York: Routledge.

- Jensen, Ole and Tim Richardson. 2004. "Framing mobility and identity: Constructing transnational spatial policy discourse", in Jorgen Ole Bærenholdt and Kirsten Simonsen (eds.), *Space Odysseys: Spatiality and Social Relations of the 21<sup>st</sup> Century*. Ashgate: Aldershot.
- Jensen, Anne. 2013. "Mobility regimes and borderwork in the European Community", *Mobilities*, 8 (1): 35-51. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/17450101.2012.747780>.
- Kahanec, Martin. 2013. "Skilled Labor Flows: Lessons from the European Union", *IZA Research Report*, 49. Available at: [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_49.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_49.pdf).
- Kandel, William and Douglas Massey. 2002. "The culture of Mexican migration: a theoretical and empirical analysis", *Social Forces*, 80 (3): 981-1004. Available at: <http://dx.doi.org/10.1353/sof.2002.0009>.
- King, Russel, Tony Warnes and Allan M. Williams. 2000. *Sunset Lives: British Retirement Migration to the Mediterranean*. Oxford: Berg.
- Koikkalainen, Saara. 2011. "Free movement in Europe: past and present", in *Migration Information Source*, April 21th. Available at: <http://www.migrationpolicy.org/print/4315#.Vt06w5zhCM8>.
- Kostakopoulou, Theodora. 2001. *Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- La Torre, Massimino (ed.). 1998. *European citizenship: an institutional challenge*. Hague: Kluwer Law International.
- Lindsell, Jonathan. 2014. "Donald Tusk's appointment as EU president won't satisfy Cameron's rebels", in *Civitas*, September 2<sup>nd</sup>. Available at: <http://civitas.org.uk/2014/09/02/donald-tusks-appointment-as-eu-president-wont-satisfy-amerons-rebels/> [2 September 2014].
- Maas, Willem. 2005. "Citizenship, Free Movement, and EU Enlargement", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 5 (34): 1-15.
- Maas, Willem. 2008. "Migrants, states, and EU citizenship's unfulfilled promise", *Citizenship Studies*, 12 (6): 583-596.
- Maas, Willem (ed.). 2013. *Democratic Citizenship and the Free Movement of People*. Leiden: Martinus Nijhoff. Available at: <http://dx.doi.org/10.1163/9789004243286>.
- Marác, Laszlo and Cornelia Versteegh. 2010. "European Citizenship as a New Concept for European Identity", *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 1 (2): 161-169.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, J., Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adella Pellegrino and J. Edward Taylor. 1998. *Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium*. Clarendon Press Oxford.
- McMahon, Simon . 2015. *Immigration and Citizenship in an Enlarged European Union: The political dynamics of intra-EU mobility*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/9781137433923>.
- Minderhoud, Paul (coord.). 2013. "Improving the application of worker's rights", *Online Journal on Free Movement of Workers within the European Union*, 6.

- Mitchell, Kristine. 2014. "Rethinking the 'Erasmus Effect' on European Identity", *Journal of Common Market Studies*, 53 (2): 330-348. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12152>.
- OECD. 2013. *International Migration Outlook 2013*. OECD Publishing. Available at: [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en).
- Okólski, Marek and John Salt. 2014. "Polish Emigration to the UK after 2004; Why Did So Many Come?", *Central and Eastern European Migration Review (CEEMR)*, 3 (2): 11-37.
- Parker, Owen and Oscar López Catalán. 2014. "Free Movement for Whom, Where, When? O EU Citizens in France and Spain", *International Political Sociology*, 8 (4): 379-395. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/ips.12069>.
- Powell, Justin and Claudia Finger. 2013. "The 'Bologna process model' of mobility in Europe: the relationship of its spatial and social dimensions", *European Educational Research Journal*, 12 (2): 270-285. Available at: <http://dx.doi.org/10.2304/eej.2013.12.2.270>.
- Raghuram, Parvati. 2013. "Theorising the Spaces of Student Migration", *Population, Space and Place*, 19 (2): 138-154. Available at: <http://dx.doi.org/10.1002/psp.1747>.
- Recchi, Ettore. 2008. "Cross-state mobility in the EU: Trends, puzzles and consequences", *European Societies*, 10 (2): 197-224. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/14616690701835287>.
- Recchi, Ettore. 2015. *Mobile Europe: the theory and practice of free movement in the EU*. Basingstoke, Hants: Palgrave Macmillan.
- Recchi, Ettore and Adrian Favell. 2009. *Pioneers of European Integration: Mobility and Citizenship in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar. Available at: <http://dx.doi.org/10.4337/9781849802314>.
- Recchi, Ettore and Anna Triandafyllidou. 2010. "Crossing Over, Heading West and South: Mobility, Citizenship and Employment in the Enlarged Europe", in Menz, Georg and Alexandre Caviedes (eds.), *The Changing Face of Labour Migration in Europe*. London: Palgrave.
- Rinke, Andreas. 2014. "Merkel says Cameron not jeopardising EU's freedom of movement", *Reuters*, December, 1<sup>st</sup>. Available at: <http://uk.reuters.com/article/uk-britain-germany-migration-idUKKCN0JF2ZJ20141201> [1 December 2014].
- Rodriguez, Vicente, Gloria Fernández-Mayorales and Fermina Rojo-Pérez. 1998. "European retirees on the Costa del Sol: a cross-national comparison", *International Journal of Population Geography*, 4 (2): 183-200. Available at: [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1220\(199806\)4:2<183::AID-IJPG101>3.0.CO;2-8](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1099-1220(199806)4:2<183::AID-IJPG101>3.0.CO;2-8).
- Ruspini, Paolo and John Eade. 2014. "A Decade of EU Enlargement: A Changing Framework and Patterns of Migration", *Central and Eastern European Migration Review*, 3 (2): 5-9.
- Scherz, Antoinette and Rebecca Welge. 2014. "Union citizenship revisited: Multilateral democracy as normative standard for European citizenship", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (8): 1254-1275. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2014.969202>.

- Shaw, Jo. 2007. *The transformation of citizenship in Europe: electoral rights and the re-structuration of the political space*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139171403>.
- Sigalas, Emmanuel. 2010. "Cross-border mobility and European identity: The effectiveness of intergroup contact during the Erasmus year abroad", *European Union Politics*, 11 (2): 241–265. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/1465116510363656>.
- Souto-Otero, Manuel, Jeroen Huisman, Maarja Berkens, Hans de Wit and SunCica Vuji. 2013. "Barriers to international student mobility: evidence from the Erasmus Program", *Educational Researcher*, 42 (2): 70–77. Available at: <http://dx.doi.org/10.3102/0013189X12466696>.
- Teichler, Ulrich. 2012. "International student mobility in Europe in the context of the Bologna Process", *Journal of International Education and Leadership*, 2 (1). Available at: <http://www.jielusa.org/wp-content/uploads/2012/01/International-Student-Mobility-in-Europe-in-the-Context-of-the-Bologna-Process1.pdf>.
- Travis, Alan. 2016. "Mass EU migration into Britain is actually good news for UK economy", in *The Guardian* (February, 18<sup>th</sup>). Available at: <http://www.theguardian.com/uk-news/2016/feb/18/mass-eu-migration-into-britain-is-actually-good-news-for-uk-economy> [18 February 2016].
- Triandafyllidou, Anna and Rucy Gropas. 2008. *European immigration: a sourcebook*. Ashgate: Aldershot.
- Triandafyllidou, Anna and Michaela Marouf. 2013. "EU citizenship and intra EU mobility: a virtuous circle even in times of crisis", in Bruno de Witte, Adrienne Héritier and Alexander. H. Trechsel (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*. Florence: European University Institute.
- Tsalik, Liza. 2007. "The construction of European identity and citizenship through cultural policy", *European Studies*, 24 (1): 157-182.
- Urry, John. 2007. *Mobilities*. Cambridge: Polity.
- Van der Brug, Wouter, Gianni D'Amato, Didier Ruedin and Joost Berkhout. 2015. *The politicization of immigration*. London and New York: Routledge.
- Van Mol, Christof. 2013. "Intra-European Student Mobility and European Identity: A Successful Marriage?", *Population, Space and Place*, 19 (2): 209–222. Available at: <http://dx.doi.org/10.1002/psp.1752>.
- Van Mol, Christof and Christiane Timmerman. 2013. "Should I Stay or Should I Go? An Analysis of the Determinants of Intra-European Student Mobility", *Population, Space and Place*, 20 (5): 465-479. Available at: <http://dx.doi.org/10.1002/psp.1833>.
- Vargas-Silva, Carlos. 2013. "EU Migrants in other EU Countries: An Analysis of Bilateral Migrant Stocks", *Briefing: The Migration Observatory at the University of Oxford*. Available at: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/eu-migrants-other-eu-countries-analysis-bilateral-migrant-stocks>.
- Vasileva, Katya. 2012. "Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27", *Eurostat Statistics in Focus*. Available at: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=28887](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=28887).

- Wiener, Antje. 1998. *European citizenship practice. Building institutions of a non-state*. Colorado: Westview Press.
- Wilson, Iain. 2011. "What Should We Expect of 'Erasmus Generations?'," *Journal of Common Market Studies*, 49 (5): 1113–1140. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02158.x>.
- Witte, Bruno de, Adrienne Héritier and Alexander H. Trechsel (eds.). 2013. *The Euro Crisis and the State of European Democracy*. Florence: European University Institute.

Presentado para evaluación: 18 de junio de 2015.

Aceptado para publicación: 28 de marzo de 2016.

#### RICARD ZAPATA-BARRERO

[ricard.zapata@upf.edu](mailto:ricard.zapata@upf.edu)

Acreditado como catedrático (2011), trabaja como profesor titular en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF). Sus principales líneas de investigación tratan de temas contemporáneos en contextos de diversidad, especialmente la relación entre la democracia, la ciudadanía, la movilidad humana y la inmigración. Es director del Grupo de Investigación Interdisciplinar sobre Inmigración (GRITIM-UPF) y del Máster en Gestión de la Inmigración en la UPF. Es miembro del Consejo de Dirección de la red de investigación más grande sobre la inmigración en Europa (International Migration, Integration and Social Cohesion –IMISCOE–). Es también experto del programa de ciudades interculturales del Consejo de Europa (RECI) y colaborador ocasional de debates mediáticos y políticos. Más información sobre sus publicaciones e investigaciones: <http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/>.

---

# Ciudadanía, integración y universalismo: análisis y evaluación normativa de los programas de integración cívica en Alemania y Francia desde una perspectiva liberal

*Citizenship, integration and universalism:  
Normative analysis and evaluation of civic integration programmes  
in Germany and France from a liberal perspective*

CARMEN INNERARITY  
Universidad Pública de Navarra

## **Cómo citar/Citation**

Innerarity, C. (2016). Ciudadanía, integración y universalismo: análisis y evaluación normativa de los programas de integración cívica en Alemania y Francia desde una perspectiva liberal. *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 39-66.  
Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.02>

## **Resumen**

Este trabajo analiza el contenido de los cursos y exámenes de ciudadanía introducidos en los últimos años en Europa. La forma de entender la nación y la ciudadanía en cada país ¿determina la orientación de dichos programas o, por el contrario, encontramos ciertas similitudes entre ellos, independientemente de su idea de nación? ¿Cómo se explican las semejanzas y las diferencias? ¿Se refleja en los programas una idea de la pertenencia basada en el compromiso con valores cívicos –universalistas e integradores– y no tanto en tradiciones culturales compartidas –particularistas y excluyentes–? ¿O existen tensiones entre la propuesta normativa del universalismo liberal y su plasmación en ciertas políticas de integración?

Para contestar a estas preguntas, propongo un marco analítico que permite evaluar con criterios normativos los programas de integración cívica de Francia y Alemania. Para ello realizo un análisis de los programas en detalle, tratando de explicar sus similitudes y diferencias, tanto desde una perspectiva teórica como en relación a la vida política en cada uno de los dos países. A pesar de representar dos concepciones divergentes de nación y de ciudadanía, el análisis de los programas muestra no pocas similitudes entre ellos. Sin embargo, frente a lo que cabría esperar, en ambos casos se observan ciertas paradojas respecto al ideal liberal y universalista que los inspira, que ponen de manifiesto las posibles derivas excluyentes de este tipo de medidas, difícilmente compatibles con los valores de la democracia liberal que tratan de proteger.

*Palabras clave:* multiculturalismo y pluralismo, ciudadanía, políticas de inmigración, integración, liberalismo.

### **Abstract**

This paper analyzes the citizenship courses and exams recently introduced in Europe. Does the manner in which each country understands nationhood and citizenship determine the content of these programmes or are there similarities, regardless of the country's conception of nationhood? How can we explain these similarities and differences? Do these programmes reflect an idea of belonging based on a commitment to civic values that are inclusionary and universalist rather than on shared cultural traditions that are exclusionary and particularist? Or are there tensions between the normative proposal of liberal universalism and its realization in certain policies of integration?

To answer these questions, I propose an analytical framework that enables a normative evaluation of civic integration programmes in France and Germany. I, thus, carry out an in-depth analysis of the programmes, in order to explain their similarities and differences, both from a theoretical perspective and in relation to the political life in each country. Although these countries represent divergent conceptions of nationhood and citizenship, the analysis of their respective programmes reveals many similarities. However, in spite of what one might expect, both bring to light certain paradoxes regarding the liberal and universalist ideal that inspires them, which expose the possible exclusionary consequences of this type of measure, which are hard to reconcile with the liberal democratic values they are trying to protect.

*Keywords:* multiculturalism and pluralism, citizenship, immigration policy, integration, liberalism.

---

## INTRODUCCION: CIUDADANÍA, POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y LIBERALISMO

Al hilo de las directrices de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2004), los países europeos han recurrido a distintas medidas con el objetivo de avanzar en la integración de la población inmigrante, promoviendo tanto una equiparación de derechos como un sentimiento de pertenencia que permita una mayor cohesión social. Una de esas medidas es la realización de cursos y exámenes de ciudadanía con el fin de lograr «un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida» desde la convicción de que ese conocimiento «es esencial para que integración tenga éxito», tal y como queda recogido en el cuarto de los *Principios Básicos Comunes* para la política de integración de los inmigrantes acordados por el Consejo de la Unión Europea en el año 2004. Por otro lado, el mismo documento incluye una idea de integración como «un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo» (Consejo de la Unión Europea, 2004), que exige la participación, la interacción y el diálogo. Se trata, por tanto, de un modelo intercultural, que pretende superar tanto

el monismo cultural del asimilacionismo como la imposibilidad de diálogo del multiculturalismo cerrado (Consejo de Europa, 2008).

La introducción de este tipo de programas se realiza en un momento en el que el discurso de la extrema derecha en torno a la preferencia nacional y a la necesidad de proteger nuestra identidad frente a la «amenaza» de la inmigración –sobre todo, la de origen musulmán, considerada como la máxima expresión de lo «extraño»– ha ido logrando un considerable apoyo, como se ha puesto de manifiesto en sucesivas convocatorias electorales (Innerarity y Acha, 2010). Pero al mismo tiempo, las políticas de ciudadanía en Europa están avanzando hacia un «nacionalismo cívico» (Joppke, 2007), que ha sido objeto de diferentes interpretaciones: como un proceso de convergencia en torno a modelos asimilacionistas (Joppke y Morawska, 2003) o como un giro en el que aún cabe distinguir rasgos específicos de los modelos nacionales clásicos (Jacobs y Rea, 2007). Más allá de la permanencia o no de las diferencias en cada país, sí que es posible constatar en Europa una disposición a entender la pertenencia como algo que se basa en el compromiso con valores cívicos y no tanto en tradiciones culturales compartidas. Muestra de ello es, por ejemplo, la tendencia a la liberalización de las políticas de ciudadanía por medio de la introducción de elementos del *ius soli*, que harían más fácil el acceso independientemente de la ascendencia (Innerarity y Acha, 2010). Sin embargo, esta apertura de las políticas de ciudadanía ha ido acompañada de la exigencia de requisitos más o menos estrictos para poder obtenerla, como asistir a cursos de integración o demostrar un nivel determinado de conocimiento del idioma y las instituciones del país de acogida por medio de un test.

Cualquier política de integración de este tipo supone una idea de quiénes somos nosotros, qué es lo que nos mantiene unidos y, por tanto, qué es lo que los potenciales nuevos ciudadanos deberían compartir para que la integración tenga éxito. Este estudio pretende analizar el contenido de los exámenes y los cursos de formación cívica en Francia y Alemania para ver qué idea de la pertenencia reflejan y, más concretamente, si en ellos tienen más peso los elementos cívicos/universalistas o los identitarios/particularistas de la ciudadanía, respondiendo de una manera u otra a la idea de nación característica de cada uno de estos dos países respectivamente.

Este trabajo parte de la tensión inherente a la institución de la ciudadanía entre inclusión universal y exclusión particularista. Por un lado, la ideología liberal que está en su base subraya el carácter esencialmente igualitario y universal del estatus de ciudadano, proporcionando un impulso hacia la inclusión de individuos y minorías en un proyecto político en torno a los derechos del individuo independientemente de su identidad peculiar. El título de ciudadano fue adoptado por la Revolución Francesa para designar la realidad simbólica de la igualdad y la trascendencia respecto a la pertenencia a grupos sociales, religiosos o culturales específicos y «considerar al individuo abstracto, sin identificación ni atributos particulares, al margen de sus determinaciones concretas» (Schnapper, 2001: 49). Pero la consolidación del Estado-nación moderno requirió del sentimiento de pertenencia nacional para asegurar su legitimación. Por eso, desde el siglo XVIII la ciudadanía se ha vinculado al Estado nacional, dentro del proceso de nacionalización de las instituciones fundamentales del Estado (Ejército,

educación, cultura, economía). La ciudadanía es, así, un concepto que se articula a partir del reconocimiento de la igualdad individual y, al mismo tiempo, de la diferencia colectiva, que se traduce en la doble dimensión de la ciudadanía como estatus legal y como identidad.

Por eso, la ciudadanía tiene, por definición, un carácter excluyente y ha actuado de hecho como «un poderoso instrumento de cierre social» (Brubaker, 1992: 23). El conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que se desarrollan paulatinamente a lo largo de los siglos XIX y XX hasta cristalizar en el Estado de bienestar, cuya clasificación atribuimos a Marshall, es disfrutado por aquellos ciudadanos que pertenecen a la comunidad nacional, mientras que el resto son excluidos en diversa medida. La ciudadanía es, así, «inclusiva hacia dentro» y «excluyente hacia fuera» (Brubaker, 1992: 5). El estatus de ciudadanía, aparentemente universal e inclusivo, pasa por la pertenencia a una nacionalidad, una categoría intrínsecamente particularista y excluyente. Por eso, la ciudadanía en las democracias liberales occidentales es «el equivalente moderno del privilegio feudal» (Carens, 1987: 252), ya que el disfrute de los derechos pasa por la pertenencia a una comunidad particular, permaneciendo, así, inmune a las fuerzas del liberalismo. Es la «paradoja de la modernidad política» (Wimmer, 2002): el hecho de que los principios universales de la democracia y la ciudadanía se han realizado en enclaves particularistas, excluyendo a todos aquellos que no comparten determinados caracteres étnicos o nacionales. El principio moderno de inclusión está, así, estrechamente unido a formas de exclusión étnicas y nacionales.

A partir de esta doble dimensión de la ciudadanía, universalista e incluyente, por un lado, particularista y excluyente, por otro, surgen dos tipos de cuestiones que me propongo indagar aquí. En primer lugar, si la concepción tradicional y legal de la ciudadanía y la nación en cada país determina el tipo y contenido de las políticas de integración y en concreto de los test y cursos de ciudadanía, y sí no es así, por qué. Y la segunda cuestión sería cuáles son las tensiones que la introducción de estos programas de integración cívica plantea desde un punto de vista normativo frente al ideal liberal universalista de las democracias europeas contemporáneas.

Todo parece apuntar –y esta sería la hipótesis de este trabajo– a que, en principio, cabría esperar diferencias en los programas de Francia y Alemania, dado que mantienen dos conceptos de nación diferentes, más liberal y universalista en Francia, más particularista en Alemania. Pero si no encontramos tales diferencias, ¿a qué puede deberse?

Desde estos presupuestos y para responder a las preguntas planteadas, me propongo analizar el contenido propuesto para los exámenes y cursos de ciudadanía o los contratos de integración en Alemania y Francia. Se trata de ver si en ellos se otorga un mayor peso al componente universalista –formal, cívico– o al componente particularista –identitario– de la ciudadanía. Pretendo comprobar, en definitiva, hasta qué punto reflejan un giro hacia un entendimiento postnacional o mantienen una visión identitaria, particularista de la pertenencia a una comunidad y, entonces, tendrían un carácter excluyente, difícilmente compatible con los valores de la democracia liberal.

La selección de estos dos países se debe a que cada uno de ellos encarna uno de los modelos clásicos de nación y, en consecuencia, de integración y de ciudadanía. En Francia gira en torno a valores políticos compartidos, por lo que la integración pasa por la asimilación de dichos valores y la ciudadanía se atribuye a partir del *ius soli*. Alemania, en cambio, se entiende a sí misma como una comunidad étnica, basada en tradiciones comunes. De ello se deriva que no haya procurado la asimilación de los inmigrantes y que la atribución de la ciudadanía se rija por el *ius sanguinis*. De ahí también el interés de analizar si esas diferentes formas de entender la pertenencia se reflejan de alguna manera en el contenido propuesto para las medidas de integración cívica.

Existen trabajos en esta línea que han llevado a cabo un análisis cuantitativo, por ejemplo, del número de preguntas de carácter universalista o particularista que contienen los test en varios países de Europa (Michalowski, 2011). Esta metodología resulta interesante, pero no cabe aplicarla a los países seleccionados aquí por la distinta naturaleza de las medidas y de los materiales disponibles para quienes pretenden solicitar la ciudadanía, que van desde los modelos de posibles preguntas a los contenidos de los manuales para preparar el examen o de los cursos de formación cívica. Dada la imposibilidad de realizar un estudio de ese tipo, haré un análisis interpretativo de la documentación facilitada por cada país a las personas que pretenden acceder a la ciudadanía, desde esa doble perspectiva del universalismo y el particularismo.

En Alemania es obligatorio realizar un test y existen cursos de formación cívica para prepararlo. El currículum de los cursos de formación cívica y la batería de preguntas para el diseño del test resultan accesibles de forma gratuita en la página web del Ministerio de Inmigración (BAMF). Analizaré tanto las preguntas como el contenido propuesto para los cursos en la *Directriz sobre los test y los cursos de ciudadanía*<sup>1</sup> del año 2008.

Francia no dispone de un test escrito. El conocimiento del idioma<sup>2</sup> y de la vida en Francia es comprobado por medio de una entrevista con un funcionario del Gobierno, lo que proporciona un enorme poder de discrecionalidad al entrevistador. Dada la ausencia de un test escrito, voy a analizar dos documentos. En primer lugar, el informe *Le contrat et l'integration*, elaborado por el Haut Conseil à l'integration (HCI) en el año 2003, que recoge el currículum propuesto para la jornada de formación cívica a la que deberán asistir los candidatos. Y, en segundo lugar, el contenido del *Livret du citoyen*, publicado por el Ministerio del Interior en el año 2015 con el fin de ayudar a los aspirantes a prepararse para la conversación en la que tendrán que probar que dis-

- 
1. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2008. *Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs*.
  2. El requisito del conocimiento del idioma puede considerarse como algo de carácter particularista. Sin embargo, no entro a analizarlo puesto que se trata de una exigencia instrumental que no responde a un entendimiento de la pertenencia y de la integración en términos más o menos particularistas.

ponen de un «conocimiento suficiente de la lengua, la historia, la cultura y la sociedad francesa, así como los derechos y deberes asociados a la nacionalidad», tal como lo establece el artículo 21-24 del Código Civil, tras la modificación del año 2011.

En los párrafos que siguen voy a presentar, en primer lugar, el marco analítico para evaluar normativamente los programas, definiendo qué entiendo por contenido universalista y particularista, respectivamente. A continuación, aplicaré dicho marco al análisis de los programas desarrollados en los dos países estudiados aquí. Como se apreciará, no se ven afectados de una manera clara por los conceptos clásicos de nación y ciudadanía en cada país, de forma que observamos más similitudes entre ellos de las esperadas. Por otra parte, –y es lo que trataré al final del artículo– en ambos casos encontramos tensiones entre estos programas y los ideales del universalismo liberal, que adoptan diferentes formas en uno y otro país.

## MARCO ANALÍTICO: CÓMO EVALUAR NORMATIVAMENTE LOS PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN CIVICA

El requisito de realizar cursos y exámenes de ciudadanía ha sido objeto de numerosas críticas que tienen que ver con esa doble dimensión de la ciudadanía –universalista, incluyente/particularista, excluyente– a la que me he referido. Voy a exponer, en primer lugar, los problemas que plantea la mera exigencia de realizar un test o asistir a un curso y, a continuación, los que se derivan de su contenido, donde explicaré qué puede considerarse como contenido universalista o particularista, respectivamente, para analizar posteriormente los casos seleccionados.

En primer lugar, no está claro que la exigencia de aprobar un test o asistir a una jornada de formación pueda considerarse una prescripción liberal, acorde con la vocación universalista de la ciudadanía, hasta el punto de que algunos autores han señalado desde una postura minimalista que «el test de ciudadanía más liberal es que no haya ninguno» (Carens, 2010: 19-20). Por un lado, este tipo de exigencias plantea el problema de que quienes son tratados como iguales cuando se trata de extraer recursos –se les exige el pago de impuestos, independientemente de cuál sea su situación–, sin embargo no lo son a la hora de imponer requerimientos para su integración. La obligatoriedad de pagar impuestos o de cumplir la ley no depende de dónde haya nacido una persona o del tiempo de residencia en el país, pero sí, en cambio, el disfrute de los derechos que garantiza la pertenencia plena y que pasa por su capacidad para acreditar unos conocimientos (Kostakopolou, 2010: 16; Carens, 2010: 19; Carrera y Guild, 2010: 31). Por eso, tienen un carácter discriminatorio que choca con el postulado de la igualdad liberal. No es lo mismo esperar que las personas adquieran de una forma espontánea o voluntaria una serie de conocimientos y competencias que les permitan desenvolverse en el país de acogida, que exigir ese conocimiento como un requisito legal para poder acceder a la ciudadanía.

Además, este tipo de medidas despiertan la sospecha de que, aunque parten del paradigma de la integración cívica, en realidad su objetivo es controlar y restringir la

inmigración. Desde esta perspectiva, los test serían una herramienta para ayudar a los Estados a restringir la entrada de personas con baja cualificación o presuntamente no adaptables (Kostakopolou, 2010: 16; Jopkke, 2007: 5), en un contexto caracterizado por la implementación de políticas de inmigración restrictivas. De hecho, han tenido como efecto una disminución del número de naturalizaciones (van Oers, 2014).

Problemática resulta también su justificación, que es la promoción de la cohesión social (Orgad, 2010: 22). Si consideramos que el conocimiento de las instituciones, la historia y el funcionamiento de la sociedad de acogida son importantes para la estabilidad social, ¿por qué no exigirlo también –y con más razón aún– a los autóctonos, por ejemplo, al llegar a la mayoría de edad y empezar a ejercer el derecho al voto? La obligatoriedad de demostrar el conocimiento de los principios liberales presupone que solo los inmigrantes los desconocen y que solo ellos deben dar pruebas de que no es así.

Además, los test de ciudadanía podrían abrir la puerta a una extralimitación coercitiva por parte del Estado. Esto sucede cuando se pregunta no solo por el conocimiento sino también por las actitudes y los modos de vida de los ciudadanos –como se verá en el análisis del contenido propuesto para algunos exámenes–. Pero el liberalismo implica libertad para elegir ser liberal o no, mientras el modo de vida sea legal. El estado liberal no requiere que los ciudadanos *crean* en los principios liberales, únicamente que *actúen* conforme a ellos. Es perfectamente legítimo, por tanto, exigir que el comportamiento externo sea acorde con los principios del liberalismo, pero no lo es pedir la conformidad de las convicciones, que, en último término, es lo que querrían lograr dichos programas, más aún en el contexto en el que son adoptados en Europa.

A ello habría que añadir el carácter discriminatorio de algunas pruebas que se dirigen, de manera más o menos abierta, a los musulmanes. El ejemplo más claro es el de los test propuestos en el año 2005 por el estado de Baden-Württemberg, que inicialmente solo debían realizar los inmigrantes procedentes de países musulmanes, o el caso de Holanda que, en principio, lo exige a todo el mundo, pero al mirar la lista de excepciones –ciudadanos de la Unión Europea, Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Estados Unidos– puede apreciarse que los occidentales quedan eximidos de la obligación de realizarlo. Una medida de esta índole, que discrimina por origen, es claramente iliberal. Y, además, resulta contradictoria con una de las razones para adoptar este tipo de acciones (van Oers, 2014: 260), que es la uniformidad en los criterios para acceder a la ciudadanía, sin dejarlos al arbitrio de la autoridad correspondiente. De hecho, dado que, pese a su vocación universalista, la ciudadanía es «localmente excluyente» (Brubaker, 1992: 45), la formalización y estandarización de las diferentes medidas de integración cívica encierran un aspecto positivo, y es que quedan definidos claramente los criterios de inclusión y exclusión, mucho más cuando –como en el caso de los países estudiados aquí– se publican los materiales para prepararlos.

Más allá de las dudas que suscita la exigencia de mostrar las propias competencias cívicas, me interesa ver en qué medida el contenido de los exámenes y los cursos otorga un mayor peso al componente universalista-liberal o al particularista-nacional de la

ciudadanía al que me he referido anteriormente. Para ello, es preciso, en primer lugar, definir qué podemos considerar, respectivamente, como contenido universalista o particularista.

Para explorar la cuestión sobre los contenidos de los cursos y exámenes de ciudadanía, resulta útil recurrir, en primer lugar, a la distinción *rawlsiano-habermasiana* entre el ámbito de la política y el ámbito de la ética. De acuerdo con Habermas (1996), cabe distinguir dos niveles en lo que el Estado podría exigir a los inmigrantes. El primero «consiste en la aceptación de los principios constitucionales en el interior del espacio interpretativo determinado por la autocomprensión ético-política de los ciudadanos y por la cultura política del país» (Habermas, 1996: 267). El segundo implica «una disposición a la aculturación, esto es, no solo a la aceptación externa, sino a la interiorización de los modos de vida, las prácticas y las costumbres del país de acogida» (Habermas, 1996: 267). Este segundo nivel apela a una integración de carácter ético-cultural que afecta, por tanto, a la identidad de la persona inmigrante de un modo mucho más profundo que el anterior. «El Estado democrático que tome en serio la diferenciación entre los dos niveles de integración –continúa Habermas– solo puede exigir a los inmigrantes la socialización política señalada en el primer nivel» (1996: 267). Esta manera de entender la integración no afecta a la cultura política compartida necesaria para la supervivencia de una sociedad multicultural, ya que esa identidad colectiva «está fundada en los principios constitucionales anclados en la cultura política y no en orientaciones básicas de la forma de vida cultural que predomina en un país» (1996: 267). Es la unidad social basada en el consenso de carácter procedimental sobre lo que es justo (*right*), no sobre lo que es bueno (*good*), sobre los principios institucionales, que no se derivan de una ética particular, sino que tienen un carácter exclusivamente político (Rawls, 1993: 144).

Parto, además, en este análisis de la distinción que señala Joppke (2007: 10; 2010b: 2) entre cuestiones relativas al conocimiento –ya sea de las leyes o de valores morales– y aquellas que van destinadas a comprobar la disposición interior de los candidatos, como ocurre cuando se interroga por las actitudes de las personas en relación con comportamientos concretos y se exige a los aspirantes compartir determinadas preferencias respecto a, por ejemplo, la autoridad parental o las relaciones de género.

Otro elemento útil para elaborar el marco analítico que nos permita responder a la pregunta por el universalismo y el particularismo en los programas de integración cívica, lo proporciona la distinción que hace Gray (2000) y que también utiliza Joppke (2009: 119) en su análisis de los conflictos en relación con el velo islámico, sobre las dos formas de liberalismo que conviven actualmente en Europa. Existe, por un lado, un liberalismo de corte *hobbesiano*, que postula la igualdad, los derechos individuales y la neutralidad, que permite la coexistencia pacífica de distintos modos de vida y «que puede emprenderse en muchos regímenes diferentes» (Gray, 2000: 12) sin que sea necesario compartir una serie de valores comunes. Este primer tipo de liberalismo es el que ha llevado a los Estados a renunciar al asimilacionismo que estaba en la base del proyecto de construcción nacional, a facilitar el acceso a la ciudadanía y a extender progresivamente los derechos, independientemente de que los individuos gozaran del

estatus de ciudadanía o no. Pero existe también otra versión del liberalismo más ambiciosa, como «un consenso racional sobre el mejor modo de vida posible» (Gray, 2000: 11), que se manifiesta, como veremos, en determinado tipo de preguntas que interrogan a las personas sobre su adhesión a los valores liberales.

A partir de estas distinciones de carácter teórico, cabe afirmar que las preguntas relativas a los conocimientos de los candidatos no plantean, en principio, ningún problema. Sin embargo, en las que se refieren a sus valores morales, el Estado trasciende el ámbito de lo político para entrar en las convicciones que se supone que un ciudadano debería compartir. Este tipo de preguntas serían claramente incompatibles con los principios liberales –concretamente, atentarían contra la libertad de opinión y de conciencia– y quedarían muy lejos del contenido universalista de la ciudadanía, ya que, entonces, el Estado liberal estaría abierto solamente a las personas que se identifican con una serie de normas de comportamiento. Parten de un sentido «fuerte» de la pertenencia, en cuanto que se espera de los inmigrantes con un bagaje cultural diferente que compartan las normas relativas, sobre todo, a la igualdad de género o al comportamiento sexual (Michalowski, 2011: 750). El Estado puede pedir que sus ciudadanos *conozcan y actúen* conforme a los principios liberales, pero no que *crean*, que *acepten* dichos principios. Podría ser, entonces, considerado como liberal, por ejemplo, preguntar si varones y mujeres son iguales ante la ley (*what is right*), pero no cuál es la opinión del solicitante respecto a la igualdad de género (*what is good*) (Van Oers, 2014: 27).

Pero es posible refinar aún más este criterio de diferenciación entre conocimientos y disposiciones recurriendo también a la distinción entre el ámbito de la política y el de la ética, pero tomando éste último en un sentido diferente al que acabo de señalar, no como lo relativo a las convicciones morales del candidato sino a los valores morales en el país de acogida. Partiendo de esta distinción, también podrían considerarse como no liberales, no solo las cuestiones que se refieren a «qué es lo que el candidato considera bueno (es decir, las relativas a su disposición interior), sino también si exigen saber qué es considerado como bueno en la sociedad de acogida» (Michalowski, 2011: 752). Para el análisis que voy a realizar aquí, este tipo de cuestiones sobre la ética entraría dentro del contenido particularista, no universalista, de la ciudadanía. La razón de ello es que presuponen una homogeneidad de valores en el país de acogida, que ni existe en las sociedades occidentales ni es un presupuesto para el funcionamiento de las democracias liberales. Sí podrían ser consideradas como liberales, en cambio, las preguntas o los contenidos relativos al sistema político, la democracia y los derechos, la ley y las instituciones, es decir, las relativas al conocimiento de hechos y no de valores.

Las cuestiones relacionadas con el conocimiento de la historia del país plantean algunas dudas. En principio, no tendrían por qué entrar dentro del contenido particularista puesto que se refieren al conocimiento de hechos. Pero no todas merecen la misma consideración. Desde luego, no es lo mismo preguntar por las obras de Caspar David Friedrich que interrogar acerca de las fechas de la Segunda Guerra Mundial o la caída del Muro de Berlín. Claramente, la primera tiene un carácter particularista. Sin embargo, el segundo tipo de preguntas no serían reflejo de un particularismo cultural ya que únicamente supone un conocimiento del camino

particular a la democracia seguido por este país concreto, un «nacionalismo constitucional» (Orgad, 2010a; 2010b) propio del Estado liberal, en el sentido de que todo Estado tiene una idiosincrasia constitucional que se refleja en su historia. Algunos autores rechazan esta perspectiva (Carrera y Guild, 2010: 31) y es cierto que no resulta fácil trazar una frontera nítida entre lo que podríamos denominar una visión sustantiva o cultural y una visión procedimental o institucional de la historia. Sin embargo, pienso que los contenidos relativos a la manera en que cada país ha entrado en la democracia pueden recibir una consideración semejante a la configuración concreta que adoptan en él las instituciones democráticas, como puede ser el sistema de gobierno o la organización territorial del Estado. Por lo tanto, los contenidos relativos a la historia constitucional del país serán considerados universalistas en este análisis.

Finalmente, sí que entrarían dentro del contenido particularista aquellos aspectos que se refieren a las costumbres, la cultura y las tradiciones del país<sup>3</sup>.

En conclusión, para el análisis realizado aquí, el contenido de un test o curso de formación cívica será universalista si se refiere únicamente a cuestiones relativas al conocimiento de las leyes, los derechos y deberes o las instituciones y su historia. Será particularista, en cambio, si incluye aspectos relativos a las actitudes de los candidatos o al conocimiento de los valores morales, las costumbres y tradiciones culturales de la sociedad de acogida. El siguiente cuadro presenta de forma esquemática esta clasificación.

TABLA 1.

CONTENIDO PARTICULARISTA/UNIVERSALISTA EN LOS CURSOS Y EXÁMENES DE CIUDADANÍA

	<b>Universalismo</b>	<b>Particularismo</b>
Conocimiento	Derechos y deberes	Actitudes
	Leyes, instituciones	Conocimiento
	Historia de las instituciones	Valores morales
		Costumbres y tradiciones

Fuente: elaboración propia.

Una vez establecido el marco analítico, pasaré a aplicarlo al análisis de los programas desarrollados por los dos países seleccionados.

3. Quisiera señalar otra cuestión interesante, aunque no entra dentro del objeto de este trabajo, por la selección de países realizada. Es la práctica llevada a cabo en Holanda, consistente en mostrar a los candidatos videos de mujeres en *top less* o de una pareja homosexual. Por un lado, mostrar los videos no sería iliberal puesto que únicamente se refiere al conocimiento de un hecho y es que determinados comportamientos son legales en el país de acogida. Sin embargo, de forma indirecta se está preguntando también por la tolerancia hacia esos comportamientos, lo cual es ya una actitud, totalmente necesaria, por otra parte, para la vida en una sociedad liberal.

## ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS Y SU ORIENTACIÓN LIBERAL Y UNIVERSALISTA

### *Los exámenes de integración en Alemania*

Alemania ha optado tradicionalmente por el derecho de sangre, la transmisión de la nacionalidad por descendencia. Sin embargo, a partir de finales de los noventa empieza a introducir una serie de reformas en la línea de las emprendidas por otros países europeos, que tienden a flexibilizar los requisitos para el acceso con un doble objetivo: facilitar la naturalización e impulsar el conocimiento del alemán y del Estado de derecho. Todo ello como un medio para lograr la integración de las segundas generaciones de inmigrantes en la sociedad alemana, entendida como algo que responde al interés general. En primer lugar, la reforma de la Ley de Nacionalidad (*Staatsangehörigkeitsgesetz*)<sup>4</sup>, llevada a cabo en el año 2000 por el Gobierno de coalición de los socialistas y los verdes, modifica sustancialmente la normativa vigente desde 1913, introduciendo elementos del derecho de suelo, aunque sujetos a condiciones más estrictas que en otros países europeos (Innerarity y Acha, 2010). La nacionalidad resulta, en principio, más accesible, pero al mismo tiempo se hace más difícil obtenerla, ya que la ley introduce una serie de restricciones destinadas a probar la integración de las personas solicitantes, como mostrar su competencia oral y escrita en alemán y su disposición a respetar la Constitución y el orden político democrático<sup>5</sup>.

Un segundo cambio importante se produjo con la entrada en vigor, el 1 de enero de 2005, de la Ley Federal de Inmigración<sup>6</sup> y de la Ley sobre el Permiso de Residencia<sup>7</sup>. En primer lugar, el requisito del conocimiento de la lengua va a ser necesario, no solo para la ciudadanía, sino también para obtener el permiso de residencia permanente. Además, se incluye en ambos casos la obligación de realizar cursos de integración para el conocimiento tanto del idioma como de la historia y el sistema político alemán<sup>8</sup>. Finalmente, la ley establece como requisito para la adquisición de la nacionalidad

- 
4. La ley no utiliza el término *Staatsbürgerschaft* (ciudadanía), que tiene un sentido político-jurídico, sino *Staatsangehörigkeit* (nacionalidad). Por ello empleo aquí el término «nacionalidad», como lo hace la ley alemana.
  5. Pese a las presiones de la CDU/CSU, que consideraba que estas restricciones no probaban suficientemente la integración, finalmente no se introdujo la exigencia de mostrar un conocimiento del sistema político del país.
  6. *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Vom 30.Juli.2004.*
  7. *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Vom 30.Juli.2004.*
  8. Ya desde los años noventa, Alemania había empezado a ofrecer este tipo de cursos a los expatriados de Europa del Este y Rusia que querían recuperar la nacionalidad alemana, con el fin de que pudieran prepararse para la realización de un test que debían pasar antes de poder entrar legalmente en el país. Una vez allí, recibían cursos de orientación cívica y del idioma durante

aprobar previamente un test de integración y demostrar un nivel de conocimiento del alemán correspondiente a un B1. Esta ley es elaborada en un contexto marcado no solo por los atentados del 11-S, sino también por los estallidos de violencia en los barrios de población inmigrante (Innerarity, 2007) o los crímenes de honor en algunas familias procedentes de Turquía. Por eso, señala como un impedimento para obtener la nacionalidad la existencia de indicios que pudieran mostrar un compromiso por parte del solicitante con actividades contrarias a la Constitución o el apoyo a organizaciones terroristas (EUDO, 2015: 18)<sup>9</sup>.

En este contexto, el conflicto más significativo se produce en el año 2005 en el estado de Baden-Württemberg. Aunque las cuestiones relativas a la nacionalidad son competencia de la Federación, el Gobierno conservador de este *Land* aprueba una regulación administrativa para orientar a la autoridad encargada de probar la disposición del candidato a respetar el orden político democrático<sup>10</sup>. Contiene una serie de preguntas que no se refieren al conocimiento de las instituciones de la sociedad alemana sino a las actitudes y opiniones de los candidatos respecto a una serie de temas, una gran parte de ellos relacionados con la igualdad de género –los matrimonios forzados, la manera de vestir, la poligamia, la autoridad de los padres– así como sobre el apoyo a actividades terroristas, que terminaba con una declaración de lealtad a la Constitución. Se pregunta, por ejemplo: «¿Considera aceptable que un hombre encierre en casa a su mujer o su hija para evitar que le provoque ‘vergüenza pública’?», «¿Está usted de acuerdo con que la mujer debe obedecer a su marido y que este puede pegarle cuando no le obedece?» (Staatsministerium Baden-Württemberg, 2005). La autoridad debía interrogar al candidato para comprobar su compromiso con los valores de la democracia, hasta el punto de que cabía denegar la ciudadanía si existía alguna duda sobre sus «convicciones internas» (Wolfrum y Röben, 2006).

El estado de Hesse propone también en el año 2006 una lista de cien preguntas para elaborar el test de ciudadanía en esta misma línea. Incluye cuestiones como, por ejemplo: «Una mujer no debería mostrarse en público ni viajar sin la compañía de un miembro masculino de su familia: ¿cuál es su opinión?». Además de este tipo de temas,

---

seis meses. Lo que se hace ahora es extender al resto de los inmigrantes la política relativa a los expatriados y a los inmigrantes étnicos.

9. Un tema objeto de crítica recurrente en la política de nacionalidad es el hecho de que la adquisición de la nacionalidad alemana se reduce al cumplimiento de una serie de requisitos meramente formales, lo que no contribuye a mostrar el valor que tiene en sí misma. Sin embargo, no fue posible llegar a un acuerdo sobre la introducción de un juramento de lealtad, como el que existe, por ejemplo, en Estados Unidos. Únicamente se pide declarar –en el momento de recibir el certificado de nacionalidad– la voluntad de cumplir la Constitución y las leyes vigentes en la República Federal: «Ich erkläre feierlich, dass ich das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland achten und alles unterlassen werde, was ihr schaden könnte» (*Staatsangehörigkeitgesetz*, § 16).
10. Staatsministerium Baden-Württemberg, 2005. *Gesprächsleitfaden für die Einbürgerungsbehörden*. 1.09.2005.

interroga también por aspectos relativos a la cultura, como, por ejemplo, el motivo de un cuadro o el nombre de filósofos alemanes.

Estos exámenes generaron un fuerte rechazo en la opinión pública –que se refiere a ellos como «test de conciencia» (*Gessinnungstest*) (Ataman, 2008; Die Zeit, 2010)– al ser considerados como una injerencia ilegítima por parte del Estado en el ámbito de las convicciones personales y que, en palabras del diputado de Los Verdes, Joseph Winkler, «sitúa a los musulmanes bajo una sospecha escandalosa» (Reimann, 2006). De hecho, la realización de lo que muy pronto se denominó «Muslim Test» (Speckner, 2006; Reimann, 2006; Deutschewelle, 2006) estaba prevista inicialmente solo para los candidatos procedentes de países pertenecientes a la Organización de la Cooperación Islámica. Sin embargo, tras constatar el carácter discriminatorio de esta medida, se aplica siempre que existan dudas sobre la aceptación de los valores en los que se basa el orden político alemán, independientemente del lugar del que provengan los candidatos. Para evitar este tipo de problemas, el Gobierno ha llevado a cabo una relativa estandarización de su contenido, que puede considerarse ya en sí misma un avance en la universalización de los test, puesto que el acceso no va a depender de la subjetividad de una autoridad que deba valorar la capacidad de integración del interesado. Concretamente, en el año 2008, el Ministerio del Interior publica una directiva<sup>11</sup> que establece el contenido de los cursos previos a la obtención de la ciudadanía. Consta de tres unidades –«Vida en democracia», «Historia y responsabilidad», «Persona y sociedad» (*Leben in der Demokratie, Geschichte und Verantwortung, Mensch und Gesellschaft*)–, de las cuales la más amplia es la que se refiere a la «Vida en democracia». Esta incluye una serie de conocimientos básicos sobre la Constitución, los derechos fundamentales, el Estado de derecho, el Estado de bienestar, la igualdad entre hombres y mujeres, los símbolos del Estado, la resolución de conflictos en una sociedad democrática, los derechos y obligaciones o la participación política.

El módulo dedicado a «Historia y responsabilidad», se refiere a conocimientos básicos sobre la historia política reciente, como algo necesario para comprender la actualidad de Alemania, ese «nacionalismo constitucional» (Orgad, 2010a) al que antes me he referido.

Finalmente, el módulo «Persona y sociedad» afronta una batería de cuestiones relacionadas con la vida social en Alemania, que posibilitan el ejercicio concreto de los derechos. Hace una referencia especial al cambio cultural como consecuencia de las migraciones internacionales y del establecimiento de minorías étnicas en el país. Aspectos fundamentales en esta línea son el pluralismo religioso, el lugar de la religión en la sociedad, la separación Iglesia-Estado y las relaciones interculturales.

Además de las orientaciones para la realización de los cursos, la directiva contiene un catálogo de trescientas preguntas de carácter general y diez específicas de cada *Land*, de las que hay que seleccionar treinta y tres para confeccionar el examen, tres de

---

11. Bundesministerium des Innern 2008. *Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs. Vom 5. August 2008.*

ellas relativas al *Land* en el que vive la persona solicitante. Esta debe responder correctamente en sesenta minutos al menos a diecisiete de ellas.

El contenido tanto del programa de formación como de las preguntas es mayoritariamente universalista desde los criterios de análisis utilizados en este estudio. En primer lugar, hay que señalar que únicamente se refieren a cuestiones cognitivas, renunciando a cualquier intento de verificar las actitudes de los candidatos que encontramos en los test del estado de Baden-Württemberg.

Además, la mayor parte de los temas se refieren a la política (qué significa que Alemania es un Estado de derecho, cuándo puede limitarse la libertad de expresión, cómo se llama el presidente de la República), la historia reciente (quién construyó el Muro de Berlín, cuándo tuvo lugar la Segunda Guerra Mundial) o la geografía de Alemania (qué países limitan con Alemania) y solamente algunas aluden a cuestiones que puedan tener un contenido moral (por ejemplo, el matrimonio, la prohibición de la poligamia, la tolerancia de la homosexualidad, la posibilidad de contraer matrimonio con alguien de otra confesión religiosa, a quién corresponde la responsabilidad de la educación de los hijos, la igualdad entre hombres y mujeres). Sin embargo, en ningún caso se pregunta por las actitudes respecto a ese tipo de prácticas, ni por su consideración moral en el país de acogida, sino únicamente por el conocimiento de lo que está legalmente permitido en Alemania.

También se omiten las preguntas relativas a temas culturales y que sí aparecían en versiones anteriores aplicadas en algunos de los *Länder*, —el caso de Hesse— como, por ejemplo, el autor de determinado cuadro o el compositor de una pieza musical. Si hay cuestiones relativas a la cultura en esta versión final estandarizada, estas se refieren únicamente a lo que es la vida cotidiana en Alemania —*verschiedene Aspekte des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Deutschland* (Verordnung, 2008)—, la cultura en la medida en que afecta a la vida del solicitante, teniendo en cuenta, de manera especial, la pluralidad cultural del país, en parte, como consecuencia de la inmigración y la manera de resolver los conflictos que en este campo puedan plantearse<sup>12</sup>.

Puede resultar sorprendente, en principio, el contenido universalista del test en Alemania, un país caracterizado por un modelo de ciudadanía bastante cerrado, que hasta hace bien poco ha sido accesible solamente a aquellas personas que pudieran demostrar antecedentes alemanes. Es una muestra de que Alemania se entiende a sí misma de una forma bastante más abierta que lo que presuponen quienes apelan a la *Leitkultur*<sup>13</sup>, como algo opuesto a la pluralidad cultural.

12. Se pregunta, por ejemplo: «¿En qué fiesta es costumbre disfrazarse en Alemania?» o «¿De dónde procede la mayor parte de la inmigración en Alemania?» o «¿Cómo se denominaba a los inmigrantes que llegaron a Alemania en los años sesenta?».

13. El término *Leitkultur*, introducido por el sociólogo Bassam Tibi en los años noventa, alude a un concepto controvertido que aparece de forma reiterada desde el año 2000 en los debates sobre la identidad nacional, asociado a una visión monista de la cultura alemana que los inmigrantes deberán asimilar, como algo contrapuesto al multiculturalismo (*Leitkultur statt Multikultur*).

Pueden encontrarse diversas explicaciones a este hecho. En primer lugar, quizá este planteamiento más abierto, más universalista de los cursos y exámenes de ciudadanía sea, en parte, una reacción a la polémica surgida a partir de la introducción de los test de conciencia en el estado de Baden-Württemberg. Es cierto que también en el examen actual a nivel federal se pregunta por el conocimiento de cuestiones relativas, por ejemplo, a la igualdad de género, pero sin interrogar acerca de las disposiciones internas de los candidatos. La crítica que ese tipo de test provocó en la opinión pública alemana, al ser considerado como una medida claramente discriminatoria dirigida contra la población musulmana, hizo que el Ministerio de Inmigración rechazara explícitamente esa clase de cuestiones.

Pero la paradoja se resuelve desde una mirada más amplia a lo que ha sido el modelo de integración y de gestión de la diversidad cultural adoptado en Alemania desde la Segunda Guerra Mundial y no solo por una razón meramente coyuntural, como puede ser el rechazo provocado por los *Muslim-Test*. Alemania ha renunciado desde el primer momento a adoptar medidas asimilacionistas por varias razones. En primer lugar, porque su aplicación podría llevar a los países de su entorno a recordar las políticas desarrolladas por el Tercer Reich. Pero, además, Alemania ha considerado hasta hace bien poco que la inmigración es algo que está de paso, por lo tanto, no solo no tiene mucho sentido tratar de que los inmigrantes asimilen la cultura del país, sino que, además, dejar que los *Gastarbeiter* reproduzcan sus prácticas culturales es algo que, al tiempo que favorece la paz social mientras están aquí, facilitará que vuelvan a su país de origen una vez que han desempeñado la función para la que vinieron (Innerness, 2012). Las modificaciones introducidas en las políticas de nacionalidad alemana y, más concretamente, la adopción de este tipo de programas cívicos, muestran, por tanto, un cambio en la percepción de la ciudadanía, que ahora empieza a considerarse como algo de interés público, resultado de una modificación en la manera de entender la inmigración, que deja de ser vista como algo de carácter temporal, abandonando el tópico de que «Alemania no es un país de inmigración», presente en el debate público desde los años setenta. La introducción de los cursos y exámenes puede verse, así, como una institucionalización tanto de la inmigración como del proceso de naturalización. Sin embargo, este cambio de mentalidad no se produce de forma homogénea en todos los partidos políticos ni en el conjunto de la sociedad. Si para el SPD y sus socios en el momento de las reformas, la adquisición de la nacionalidad es un requisito para la integración, la coalición CDU/CSU argumenta que la naturalización sería el punto de llegada –algo así como un premio– del proceso de integración. Estas diferencias se manifiestan también en la actitud hacia la doble nacionalidad. Mientras que liberales y socialdemócratas son partidarios de ampliar los casos en los que cabe permitirla, como una muestra de lealtad a dos naciones, la CDU/CSU, en cambio, desde una concepción más etnocultural de la ciudadanía, lo considera, precisamente, una señal de falta de integración (Bertossi y Hajjat, 2013: 21).

Del análisis del caso alemán podemos concluir con Michalowski (2010) que el modelo de ciudadanía no determina cuál vaya a ser el contenido de los exámenes y cursos, ya que en un país con una concepción étnica de la ciudadanía y en el que,

por tanto, cabría esperar encontrar una orientación particularista, las cuestiones propuestas son de carácter claramente universalista. Como hemos visto, la mayor parte de los temas se refieren al conocimiento de las instituciones, los derechos, la historia reciente o los símbolos del país, pero se abstienen de incluir cuestiones relativas tanto a un nacionalismo cultural como a la moral o a las disposiciones interiores de las personas.

### *Los contratos de acogida e integración en Francia*

La implantación en Francia de los llamados «contratos de acogida e integración» (CAI)<sup>14</sup> en el año 2003 se produce en un contexto en el que la cuestión de la ciudadanía republicana experimenta una profunda politización en el marco del debate público en torno a la identidad nacional y la inmigración. Esto es debido, entre otros factores, al éxito del Frente Nacional en las elecciones presidenciales del 2002, los debates sobre la amenaza que para los valores de la República supuestamente plantean algunos grupos religiosos y que conducen a la prohibición de los símbolos ostensibles en el año 2004 (Innerarity, 2012) o las revueltas en los barrios de inmigrantes desde los años ochenta, que encontrarán su punto álgido a finales del año 2005 (Innerarity, 2009). Por eso, a diferencia de lo sucedido en las décadas anteriores, esta repolitización de la ciudadanía no se va a centrar en la cuestión del acceso, sino en el reto que supone la diferencia cultural y religiosa para la identidad nacional (Bertossi y Hajjat, 2013). Se trata de un «conflicto entre dos identidades» (Innerarity, 2007), entre el islam y los valores de la República y, de manera especial, la laicidad y la igualdad de género. El «problema de la integración» (HCI, 2006) va a ser entendido, por tanto, como algo directamente relacionado con la cuestión de la identidad francesa. Prueba de ello será la creación del Ministerio de Inmigración e Identidad Nacional por parte del Gobierno de Sarkozy en el año 2007.

En estas circunstancias, el Gobierno conservador de Raffarin introduce en 2003 los CAI, por los que el candidato se compromete a respetar los derechos y deberes de la ciudadanía. Adoptados inicialmente por algunos departamentos como algo de carácter voluntario, la Ley de Inmigración e Integración de 2006<sup>15</sup> establece su obligatoriedad para todo el país a partir de 2007, tanto para obtener un permiso de residencia de larga duración (a partir de tres meses), como para acceder a la nacionalidad. El cumplimiento del contrato condiciona la concesión o renovación del permiso de residencia y, en último término, el acceso a la ciudadanía por naturalización. Finalmente, los derechos y deberes del año 2003 se convierten en «los principios y valores fundamentales de la República» en la Ley sobre Inmigración, Integración y Nacionalidad,

14. Haut Conseil à l'intégration. 2003. *Le contrat et l'intégration*.

15. Assemblée Nationale. 2006. *Loi n. 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration*.

del año 2011<sup>16</sup>, que introduce también el conocimiento de «la historia y la cultura francesa», que deberá ser probado a lo largo de una entrevista antes de firmar el CAI.

El contrato consta de dos partes: una general, que incluye el compromiso de respetar las leyes y valores de la República y de asistir a una jornada de formación cívica para los recién llegados y, en caso de que sea necesario, una formación suplementaria en el idioma y en el conocimiento de la vida social en Francia, es decir, se les exige mostrar su voluntad de integrarse. Por su parte, el Estado se compromete a proporcionar gratuitamente la formación cívica y lingüística que el inmigrante deberá seguir.

A diferencia de otros países, como Alemania, Gran Bretaña o España, aquí se trata de una medida destinada a «ayudar a la integración en la sociedad francesa» (OFII, 2015). Es decir, la integración –el compromiso de integrarse– no es, en este caso, un requisito para obtener la ciudadanía, sino algo que se exige incluso antes de que ese proceso de integración comience. Esto se explica por el hecho de que la lectura cultural del «fracaso de la integración», que afecta de manera especial a la población procedente de las antiguas colonias, va a suponer un giro en la política francesa de integración que ahora va a promover lo que en el debate público se denominó una «inmigración escogida» con el fin de lograr una «integración exitosa» (Bertossi y Hajjat, 2013). De ahí el énfasis en la selección de inmigrantes que muestren de antemano su compatibilidad con la sociedad francesa. Este hecho permite afirmar, ya antes de entrar a analizar el contenido de los cursos, que los CAI –por paradójico que pueda resultar, dada la idea de nación típicamente francesa– van a ser más restrictivos que los exámenes cívicos de Alemania.

Hay otro aspecto peculiar de Francia y es que –como he señalado– no se trata de un examen, sino de un *contrato*, que tiene por objeto «refundar la política de integración» (HCI, 2003: 4), entendida como «la definición y realización de un proyecto compartido» (HCI, 2003: 83), por medio de una acción positiva, un contrato entre el Estado y quienes viven en el territorio. Ya la utilización del término «contrato» evoca el mito fundacional de la República (Beaujeu, 2008: 32): «Se trata de un contrato republicano, inscrito en una lógica de derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y el individuo» (HCI, 2003: 84), una reformulación del pacto, al que ahora acceden los inmigrantes. De ahí también la importancia concedida a la formación cívica, que no encontramos en otros países, y que aquí es, incluso, objeto de un compromiso formal entre el Estado y el inmigrante. Se trata de «una acción contractual y de una responsabilidad compartida, por la que el Estado se compromete a asegurar la formación lingüística, cívica, social y profesional, a la vez que los contratantes se comprometen a respetar las leyes de la República» (HCI, 2003: 119). El informe subraya que se trata de «una acción individualizada, atenta a los derechos de las personas y no solamente a los grupos étnicos» (HCI, 2003: 119). Se expresa aquí, por tanto, algo que es común a todos los programas de integración cívica y que consiste en la idea de que el

---

16. Assemblée Nationale. 2011. *Loi. 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.*

proceso de integración es algo de carácter individual, algo que depende de la acción del individuo, y, al mismo tiempo, un proceso bidireccional.

¿Cuál es el contenido de los cursos de formación cívica? El informe del HCI *Le contrat et l'intégration*, del año 2003, contiene las directrices fundamentales al respecto. Un primer aspecto destacable es el hecho de que a lo largo de todo el informe encontramos reiteradas referencias expresas a la intención de evitar la «lógica asimilacionista», la identificación de la integración con la asimilación. «No se puede exigir al inmigrante una integración ética, es decir, renunciar a sus orígenes. Solo se debe exigir una integración política» (HCI, 2003: 4). A diferencia de la asimilación, «la integración es universalista, en cuanto que permite a cada uno permanecer él mismo» (HCI, 2003: 111). Lejos de toda voluntad de asimilación de los comportamientos, la integración «se refiere y debe referirse solamente a la ley común, es decir, a la Constitución» (HCI, 2003: 85). En este sentido, el informe alude expresamente a una «integración cívica», que trasciende «las identidades familiares, étnicas o culturales» (HCI, 2003: 106), de forma que «ciudadanía e identidad pertenecen a dos registros diferentes» (HCI, 2003: 106). «La integración cívica debe respetar la identidad de cada persona y desmarcarse de la asimilación» (HCI, 2003: 106). No se trata de «imponer nuestras costumbres», sino de «hacer respetar nuestras leyes» (HCI, 2003: 4). Por eso es importante darlas a conocer de la manera más clara y sencilla posible. Este énfasis en la integración cívica se halla en clara consonancia con la «filosofía» (Favell, 1998) francesa de integración republicana, que pasa por la adopción de los principios liberales, universalistas.

Llama la atención esta insistencia en el carácter cívico de la integración y, sobre todo, en la renuncia a la asimilación, cuando, como hemos visto, el «problema de la integración» es percibido como una cuestión de valores y que afecta, fundamentalmente, a las personas procedentes de los territorios coloniales, cuyas costumbres son consideradas como contrarias a los principios de la República. De hecho, el informe del HCI contiene reiteradas alusiones a la necesidad de que los cursos insistan en todo lo relacionado con la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad en el ejercicio de la autoridad parental o la integridad física, e incluye un amplio anexo sobre la mutilación genital y sobre los matrimonios forzados. Son cuestiones que, aunque, efectivamente, no sean prácticas exclusivas de los musulmanes, ni todos ellos las acepten, están presentes en el imaginario colectivo como algo que supone, no solo un obstáculo para su integración sino, incluso, una amenaza para los valores republicanos. Por este motivo resulta pertinente analizar el contenido propuesto para las jornadas de formación cívica y ver hasta qué punto se corresponde con ese rechazo expreso de cualquier pretensión asimilacionista, apostando realmente por el universalismo propio de un modelo republicano.

De acuerdo con el informe del HCI del año 2003, los cursos de formación cívica incluyen una presentación de los principios y valores fundamentales de la República, los derechos y deberes de los ciudadanos. Concretamente, los cursos deben cubrir los siguientes cinco aspectos:

- a) En primer lugar, las *leyes comunes a la República*. Se trata de explicar qué significa que la república francesa es democrática, laica, social y descentralizada, así como el sentido del lema («libertad, igualdad, fraternidad») y de sus símbolos (presidente de la República, bandera, Marianne, himno).
- b) En segundo lugar, *los derechos del hombre y del ciudadano y los derechos sociales*. El informe va desgranando el significado de las principales libertades y de la igualdad, subrayando la necesidad de prestar una atención particular a la igualdad entre hombres y mujeres y a la laicidad. Así, hace una referencia expresa a la prohibición de la poligamia, de los matrimonios forzados y a la protección por ley de la integridad corporal. Alude también a la historia de la conquista de la igualdad entre hombres y mujeres (el trabajo y el voto de las mujeres, la autoridad parental), que podría incluirse dentro de lo que hemos denominado «historia constitucional». Este mismo apartado recoge la explicación del sentido de la fraternidad y la solidaridad, que se expresa mediante los servicios públicos. La contrapartida de esta solidaridad es la responsabilidad individual, sobre todo a la hora de pagar los impuestos y las cotizaciones sociales, que tienen por objeto tanto la financiación de esos servicios como la redistribución en beneficio de la colectividad y de ahí la importancia de no eludirlos. El sistema de protección social traduce el esfuerzo de todos en beneficio para los enfermos, la familia, los ancianos o los discapacitados. Este sistema compromete la responsabilidad de todos. Aunque la solidaridad se manifiesta también a través de la vida asociativa y la familia, subraya aquí la necesidad de evitar el repliegue comunitario.
- c) El tercer apartado se refiere a *las instituciones de la República*: La organización política, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los poderes locales, su carácter democrático, el sufragio universal.
- d) El cuarto capítulo contiene todo lo relativo a la *ciudadanía y el acceso a la nacionalidad*: qué es la ciudadanía, consecuencias jurídicas de los diferentes estatus, modos de atribución, referencia al compromiso personal con la nación.
- e) La jornada cívica incluye también una formación específica para las familias, en la que se informa sobre la obligatoriedad de la escuela de los 6 a los 16 años, los deberes de la autoridad parental, los derechos de la infancia y –una vez más– sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

Finalmente, el informe señala que la conclusión de la jornada «debe evocar la cultura y la historia, el enriquecimiento de la cultura francesa por las aportaciones de otras culturas, así como los aspectos económicos y sociales de la vida en Francia» (HCI, 2003: 95).

Más allá de esto, la única referencia a cuestiones identitarias apunta a la necesidad de conocer la lengua francesa, pero como algo de carácter instrumental y no como un rasgo que define la identidad del país. Además, apunta también que «aunque no se le pueda exigir que renuncie a sus costumbres cuando no contravengan las leyes de la República», sí que es necesario que el inmigrante «conozca la historia del país en el que

va a vivir» (HCI, 2003: 113). Pero solo se exige al extranjero *conocer* las tradiciones, en ningún momento habla de aceptarlas o compartirlas.

En esta misma línea y en consonancia con su insistencia en la integración cívica y el universalismo, el informe alerta expresamente del peligro que comporta no distinguir adecuadamente entre el ámbito del derecho, las costumbres y la moral, lo que conduciría a presentar las leyes y principios de la República como si fueran meros «productos de un tradición histórica que debe respetarse por su antigüedad» (HCI, 2003: 84), enseñar las leyes como si fueran «valores de una catequesis que únicamente requieren creencia y obediencia» (HCI, 2003: 84), evocar la Constitución nacional «como si fuera algo propio de una comunidad particular y contingente» (HCI, 2003: 84). Los valores y principios de la República, como los derechos del hombre y del ciudadano, trascienden la particularidad de la nación francesa, subraya repetidas veces el informe.

Desde los criterios de análisis propuestos en este estudio, los CAI tienen un carácter mayoritariamente universalista por diversos motivos. En primer lugar, solo encontramos referencias a cuestiones cognitivas, sin entrar en temas que tengan que ver con las disposiciones interiores de los individuos. Es cierto que exigen el compromiso de respetar los principios y valores de la República, pero en ningún momento exige compartílos.

En segundo lugar, por lo que se refiere al tipo de conocimientos requeridos, solamente alude a cuestiones que tienen que ver con el campo de la política (las instituciones, los símbolos) y, sí, los cursos incluyen también formación en valores, pero se trata siempre de valores políticos (igualdad, solidaridad). Se refieren, por tanto –como reiteradamente manifiesta el informe del HCI del año 2003– solamente al ámbito de lo político y no de la moral. Finalmente, es cierto que aparecen referencias a la historia, pero hasta aquí se trata de la historia de los principios y valores de la República, que entrarían dentro de esa «historia constitucional» anteriormente reseñada.

Sin embargo, como he señalado antes, al conocimiento de «los derechos y deberes de la ciudadanía», se va a añadir también en el año 2011 «la historia, la cultura y la sociedad francesa». Tras ese cambio, el Ministerio del Interior ha editado recientemente un *Livret du citoyen* (2015) con el objetivo de ayudar en la preparación de la prueba. En él, los contenidos propios de la jornada de formación cívica se van a complementar ahora con un capítulo sobre los *principales hitos de la historia de Francia* desde la prehistoria (cuevas de Lascaux), la romanización, algunos personajes de la Edad Media, la Edad Moderna, la Revolución Francesa, los siglos XIX y XX (desde san Luis hasta Juana de Arco, Enrique IV, los ilustrados, Luis XIV, Napoleón o Víctor Hugo), los principales acontecimientos del siglo XX (las dos guerras mundiales, la descolonización, mayo del 68, el Tratado de Roma, la instauración de la mayoría de edad a los dieciocho años o la abolición de la pena de muerte). Incluye también un capítulo sobre cultura, en el que presenta a personajes históricos de origen extranjero (Guillaume Apollinaire, Josephine Baker, Marc Chagall, Marie Curie, Vassily Kandinsky, Georges Moustaki). Cuestiones todas ellas propias de un nacionalismo cultural y que reflejan, por tanto, un aumento del contenido particularista respecto a las recomenda-

ciones del año 2003. Sin embargo, a pesar de la introducción de elementos de carácter cultural particularista, en conjunto, el peso de las cuestiones que caen del lado del universalismo continúa siendo considerablemente mayor.

## CONCLUSION: TENSIONES Y PARADOJAS DE LOS PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN

Una primera conclusión que podemos extraer de los casos analizados es que la idea de nación y de ciudadanía de un país no tiene por qué determinar el contenido de los programas de integración cívica. Como hemos visto, pueden ser tan universalistas en Alemania como en un país con un régimen de ciudadanía más abierto, como es Francia. Es más, en los dos casos estudiados encontramos justamente lo contrario: los CAI de Francia, en su versión más reciente, tienen un contenido más particularista que los exámenes y las jornadas de formación en Alemania. Tal como he señalado, el material para prepararse no se limita a cuestiones políticas, sino que abarca también conocimientos sobre la cultura y la historia de Francia. Es cierto que también en Alemania los cursos contienen referencias a acontecimientos históricos, pero en el caso de Francia, no solo incluyen cuestiones que hemos denominado de nacionalismo constitucional, sino también bastantes aspectos culturales, a la vez que hacen un repaso de los principales acontecimientos históricos del país, remontándose, incluso, hasta la prehistoria.

Al margen de las diferencias entre los países, la mayor parte del contenido de los programas de integración cívica tanto en Francia como en Alemania tienen un carácter universalista. Por ello, de acuerdo con Joppke (2007: 16), si bien los países europeos estarían utilizando un medio no liberal –pedir evidencias a algunos futuros ciudadanos sobre su conocimiento del país– para lograr un objetivo liberal –que los candidatos adquieran las competencias para desenvolverse con éxito en la sociedad de acogida– las cuestiones a las que se refieren no tienen un carácter particularista sino que, en su gran mayoría, atañen al funcionamiento del Estado o a la vida cotidiana en una sociedad liberal, más allá de los particularismos nacionales.

Sin embargo, el tipo de políticas de integración que analizamos aquí revelan un liberalismo *fuerte*, en el sentido apuntado por Gray (2001) al que antes me he referido, que se manifiesta abiertamente en el caso de las preguntas dirigidas a comprobar la adhesión de las personas a los valores liberales –que, como hemos visto, se han ido rechazando progresivamente–, pero también de una manera más sutil al exigir un conocimiento de las normas de funcionamiento de la sociedad de acogida que, desde luego, no se aplica a los autóctonos.

Es un hecho que ha sido la presunta deslealtad de los inmigrantes musulmanes y la incompatibilidad de su visión del mundo con los valores del liberalismo lo que ha dado lugar a la aparición de los programas de integración cívica en Europa. Y esa confrontación con el islam ha reforzado la versión sustantiva del liberalismo. Por eso, junto al aprendizaje de la lengua se exige también el conocimiento de principios y

valores de la democracia liberal considerados como potencialmente universales. Pero ese universalismo puede convertirse, de hecho, en una ideología particularista y excluyente. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la laicidad en Francia, la versión local del principio liberal de la neutralidad del Estado, con el que no casan las prácticas de determinados grupos. Como hemos visto, este es un aspecto fundamental del programa de formación cívica. La laicidad, como un proyecto político en torno a los derechos del individuo al margen de su identidad particular es un rasgo que define la identidad francesa. Así lo recoge la Constitución de 1958<sup>17</sup> y, más recientemente, el informe de la Comisión Stasi señalaba que la laicidad «es un elemento del pacto republicano» (Comisión Stasi, 2003: 1.2.2), «forma parte de nuestra historia colectiva» (Comisión Stasi, 2003: 1.1). Y esta traducción francesa de la neutralidad es lo que justifica, por ejemplo, la prohibición del velo en el año 2004, como algo que no es compatible con ese aspecto de la identidad del país. Es una muestra de cómo los principios liberales universalistas se convertirían en una suerte de ideología que legitima la exclusión de quienes no los comparten. Por eso algunos autores (Van Oers, 2014: 136) han llegado incluso a considerar comunitarista un test como el de Alemania, en la medida en que refleja la identidad liberal del país, a la que se espera que los nuevos ciudadanos se acomoden. Nos encontraríamos, así, ante lo que Joppke denomina, un «liberalismo represivo» (Joppke, 2007: 14-18), es decir, un liberalismo que «se transforma en identidad, en un modo de vida al que se espera que todo el mundo se amolde y que es desarrollado con una intención descaradamente excluyente contra quien es considerado como el «otro» del liberalismo: el islam y los musulmanes» (Joppke, 2010b: 2).

En cualquier caso, se ponen aquí de manifiesto una vez más las paradojas de la tolerancia liberal. Por una parte, desde ese giro hacia una comprensión de la identidad nacional y, en consecuencia, de la integración, como algo que gira en torno a valores cívicos –y, por tanto, universalistas–, cualquier forma de exclusión, en este caso, la exclusión de determinadas culturas por considerarlas no liberales (y consecuentemente, no alemanas, no francesas) sería en sí misma, no alemana, no francesa, no acorde con los principios liberales, que son los que definen este país. El Estado liberal se encuentra, así, ante la tesitura de tener que tolerar prácticas iliberales o bien recurrir a medios iliberales para «liberarse de lo no liberal» y garantizar los valores liberales. Pero tanto tolerar prácticas iliberales como excluirlas por medios no liberales es algo no liberal. Y, en consecuencia, los países europeos estarían implementando políticas no liberales que violan los valores que pretenden proteger.

Por otra parte, la respuesta universalista a la cuestión de la integración plantea la dificultad de que los principios liberales no son rasgos específicos que definan a un país concreto frente a otro. Cabe preguntarse, entonces, en qué medida cumplen el objetivo de lograr la adhesión de los inmigrantes a esta sociedad particular, es decir, como

---

17. «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias» (Constitución de 1958).

señala Kymlicka, hasta qué punto «los valores políticos compartidos son suficientes para lograr la unidad social» (1995: 188).

Todo ello genera la duda de si los programas de integración cívica constituyen un método legítimo –incluso en su versión más universalista– y, al mismo tiempo, adecuado para probar la idoneidad de los candidatos a acceder a la ciudadanía. Comprobar la eficacia de este tipo de programas queda fuera de los límites de este estudio. Sin embargo, si, dado el contexto en el que surgen, todo parece apuntar a que un objetivo fundamental es lograr que los inmigrantes musulmanes se familiaricen con los valores y las instituciones liberales, no está clara su validez para evitar procesos de radicalización del tipo de los que se han manifestado recientemente en nuestro entorno. Pero, por supuesto, ir más allá de lo meramente cognitivo para exigir el compromiso interior de los inmigrantes con sus valores resulta totalmente ilegítimo desde los mismos supuestos de la democracia liberal. Y si lo que se pretende es lograr un conocimiento que les permita desenvolverse con éxito en la sociedad de acogida, quizá los exámenes y cursos deberían limitarse al conocimiento de «diversos aspectos de la vida cotidiana», como reza uno de los apartados del test en Alemania, o de «los aspectos económicos y sociales de la vida en Francia».

Finalmente, aunque se adoptan bajo la luz de una idea bidireccional de integración, todas las medidas analizadas aquí son de carácter unilateral o monológico. Es decir, constituyen variantes del modelo asimilacionista de integración en tanto que definen este proceso como asunción de rasgos culturales o políticos representativos de las sociedades de acogida, sin tratar de establecer cauces para que se produzca en esta una recepción de elementos de las comunidades foráneas. Esto es así incluso en el caso de Francia, donde el recurso a un contrato podría dar pie a implicar en la misma medida a las dos partes. Sin embargo, como hemos visto, a lo único que se compromete el Estado es a proporcionar esa atención inicial. Ciertamente, sería una asimilación en el sentido intransitivo que señala Brubaker (2001: 534), como un proceso que los inmigrantes realizan y no algo que la sociedad de acogida hace sobre ellos hasta lograr su completa absorción (la desaparición de las diferencias). Pero, por más que la integración cívica evite las consecuencias excluyentes de los modelos multiculturales y suavice las aristas coercitivas de los modelos clásicos de asimilación, no asume elementos de interculturalidad. Se halla, por tanto, bastante lejos del ajuste mutuo que se supone que es la integración y desde este punto de vista puede ser interpretada como un modelo particularista que se autoinstituye como universal.

### *Referencias*

- Assemblée Nationale. 2006. *Loi n. 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration*. Disponible en : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Assemblée Nationale. 2011. *Loi. 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affi->

- chTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024191380&dateTexte=20151022 [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Assemblée Nationale. 2013. *Décret n. 2013-794 du 30 août 2013 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française*. 2013. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027914456> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Ataman, Ferda. 2008. «Einbürgerung. Es darf keinen Gessinnungstest geben!», *Der Spiegel* 14.06.2008. Disponible en: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/einbuergering-es-darf-keinen-gessinnungstest-geben-a-559511.html> [consulta: 22.04.2016].
- Bauböck, Rainer y Christian Joppke. 2010. *How liberal are citizenship tests?* EUI Working Papers, 41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RS-CAS\\_2010\\_41corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RS-CAS_2010_41corr.pdf?sequence=3) [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Beaujeu, Melodie. 2008. «Le modèle français d'intégration dans tous ses états: Entre reaffirmations républicaines et tentations populistes», *International Journal on Multicultural Societies*, 10 (1): 29-39.
- Bertossi, Christophe y Abdellali Hajjat 2013. *Country Report: France*. EUDO Citizenship Observatory. Robert Schuman Centre for Advances Studies. Disponible en: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=France.pdf> [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Harvard: University Press.
- Brubaker, Rogers. 2001. «The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States», *Ethnic and racial studies*, 24 (4): 531-548. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01419870120049770> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Bundesministerium des Innern. 2008. *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*. 2008. Disponible en: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetztexte/DE/A/AufenthG.html>. [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Bundesministerium des Innern. 2008. *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Disponible en: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetztexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetztexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile) [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Bundesministerium des Innern. 2008. *Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs*. Disponible en: <http://www.gesetze-im-internet.de/einbtststv/BJNR164900008.html> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Carens, Joseph. 1987. «Aliens and citizens. The case for open borders», *Review of Politics*, 49 (2): 251-273. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0034670500033817>.

- Carens, Joseph. 2010. «The most liberal citizenship test is none at all», en Rainer Bauböck y Christian Joppke (eds.) *How liberal are citizenship tests?*. EUI Working Papers, 41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS\\_2010\\_41corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS_2010_41corr.pdf?sequence=3): 19-20. [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Carrera, Sergi y Elspeth Guild. 2010. «Are integration tests liberal? The ‘universalistic liberal principles’ as illiberal exceptionalism», en Rainer Bauböck y Christian Joppke (eds.), *How liberal are citizenship tests?* EUI Working Papers, 41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS\\_2010\\_41corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS_2010_41corr.pdf?sequence=3): 29-34 [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Consejo de Europa. 2008. *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural. «Vivir juntos con igual dignidad»*. Estrasburgo, 7 de mayo de 2008. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/WhitePaper\\_ID\\_SpanishVersion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_SpanishVersion.pdf) [consulta: 28 de abril de 2016].
- Consejo de la Unión Europea. 2004. *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre los Principios Básicos Comunes de Integración*. Consejo de Asuntos de Justicia e Interior, 19 de noviembre de 2004.
- Deutsche Welle. 2006. «Requisito para nacionalizarse: el ‘Muslim-Test’», *Deutsche Welle* 16.01.2006. Disponible en: <http://www.dw.com/es/requisito-para-nacionalizarse-el-muslim-test/a-1858177> [consulta: 22 de abril de 2016].
- Deutscher Bundestag. 2015. *Staatsangehörigkeitsgesetz*. 2015. Disponible en: <http://www.gesetze-im-internet.de/rustag/BJNR005830913.html> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Die Zeit. 2010. «30 Fragen für den Pass», *Die Zeit* 11.01.2010. Disponible en: <http://www.zeit.de/online/2006/02/gesinnungstest> [consulta: 22 de abril de 2016].
- Favell, Adrien. 1995. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. London: Macmillan.
- Gray, John. (2000). *Las dos caras del liberalismo. Una interpretación de la tolerancia liberal*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hailbronner, Kay y Anuscheh Farahat. 2015. *Country Report on Citizenship Law: Germany*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34478/EUDO\\_CIT\\_2015\\_02-Germany.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34478/EUDO_CIT_2015_02-Germany.pdf?sequence=1) [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Hajjat, Abdejalli. 2013. *Naturalisation procedures for immigrants. France*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29782/NPR\\_2013\\_03-CITIMP-France.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29782/NPR_2013_03-CITIMP-France.pdf?sequence=1) [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Haut Conseil à l'Intégration. 2006. *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005. Rapport au Premier Ministre*. Paris: La documentation française. Disponible en : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000272.pdf> [consulta: 2 de diciembre de 2015].

- Haut Conseil à l'Intégration. 2003. *Le contrat et l'intégration*. Paris: La documentation française. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000033.pdf> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Innerarity, Carmen. 2009. «Comunidades de violencia: origen y significado de la violencia urbana en los barrios inmigrantes en las ciudades europeas», *Anthropos: Huellas del conocimiento*, 22: 169-189.
- Innerarity, Carmen. 2007. «El Islam y la República: un conflicto entre dos identidades», *Papers. Revista de Sociología*, 84: 139-147.
- Innerarity, Carmen. 2012. «La inclusión del otro en Francia y Alemania: el debate sobre el velo islámico», en Ignacio Sánchez de la Yncera y Marta Rodríguez Fouz (eds.), *Dialécticas de la postsecularidad*. Barcelona: Anthropos.
- Innerarity, Carmen. 2013. «El debate sobre el velo islámico en Gran Bretaña. El multiculturalismo liberal y la identidad nacional», *Revista de Estudios Políticos*, 162: 149-174.
- Innerarity, Carmen y Beatriz Acha. 2010. «Los discursos sobre ciudadanía e inmigración en Europa: universalismo, extremismo y educación», *Política y sociedad*, 47: 63-84.
- Jacobs, Dirk y Andrea Rea. 2007. «The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe», *International Journal on Multicultural Societies*, 9 (2): 264-283.
- Joppke, Christian y Ewa Morawska. 2003. *Toward assimilation and citizenship. Immigrants in liberal nation-states*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Joppke, Christian. 2007. «Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe», *West European Politics*, 30: 1-22.
- Joppke, Christian. 2008. «Immigration and the identity of citizenship: the paradox of universalism», *Citizenship Studies*, 12 (6): 533-546. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13621020802450445>.
- Joppke, Christian. 2009. *Veil. Mirror of identity*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke, Christian. 2010a. *Citizenship and immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke, Christian. 2010b. «How liberal are citizenship tests?», en Rainer Bauböck y Christian Joppke (eds.), *How liberal are citizenship tests?* EUI Working Papers, 41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS\\_2010\\_41corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS_2010_41corr.pdf?sequence=3): 1-4 and 39-41. [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Kastoryano, Riva. 2002. *Negotiating identities. States and immigrants in France and Germany*. Princeton: University Press.
- Kostakopolou, Dora. 2010. «What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test», en Rainer Bauböck y Christian Joppke (eds.), *How liberal are citizenship tests?* EUI Working Papers, 41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS\\_2010\\_41corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RSCAS_2010_41corr.pdf?sequence=3): 15-18. [consulta: 21 de diciembre de 2015].

- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: University Press.
- Michalowski, Inés. 2011. «Required to assimilate? The content of citizenship tests in five countries», *Citizenship Studies*, 15 (6-7): 749-768. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13621025.2011.600116>.
- Ministère de l'Intérieur. 2015. *Le livret du citoyen*. Disponible en : <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/Le-livret-du-citoyen> [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Office français de l'immigration et de l'intégration. 2015. *Préparer son intégration*. Disponible en: [http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Preparer\\_son\\_integration.pdf](http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Preparer_son_integration.pdf) [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Orgad, Liav. 2010a. «Five liberal concerns about citizenship tests», en Rainer Bauböck y Christian Joppke (eds.), *How liberal are citizenship tests?* EUI Working Papers, 41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RS-CAS\\_2010\\_41corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13956/RS-CAS_2010_41corr.pdf?sequence=3): 21-24 [consulta: 21 de diciembre de 2015].
- Orgad, Liav. 2010b. «Illiberal liberalism: cultural restrictions on migration and access to citizenship in Europe», *American Journal of Comparative Law*, 58 (1): 53-106. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5131/ajcl.2009.0004>.
- Rawls, John. 1993: *Political liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Reimann, Anna. 2006. «'Muslim-Test': Liberaler Doppelpass im Bundestag», en *Der Spiegel* 19.01.2006. Disponible en: <http://www.spiegel.de/politik/debatte/muslim-test-liberaler-doppelpass-im-bundestag-a-396185.html> [consulta: 21 de abril de 2016].
- Schnapper, Dominique. 2001. *La comunidad de los ciudadanos: acerca de la idea moderna de nación*. Madrid: Alianza.
- Speckner, Kerstin. 2008. «Mach den Muslim-Test!», *Die Tageszeitung* 6.01.2006. Disponible en: <http://www.taz.de/1/archiv/?dig=2006/01/06/a0124> [consulta: 21 de abril de 2016].
- Staatsministerium Baden-Württemberg. 2005. *Gesprächsleitfaden für die Einbürgerungsbehörden*. Disponible en: <http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/gesprachsleitfaden-fur-die-einburgerungsbehorden-stand-01-09-2005/>. [consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Stasi, Bernard. 2003. *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République. Rapport au Président de la République*. Paris: La Documentation française.
- Van Oers, Ricky. 2014. *Deserving citizenship. Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. Nijhoff: Leiden.
- Wimmer, Andreas. 2002. *Nationalist exclusion and ethnic conflict: Shadows of modernity*. Cambridge: University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511490415>.

Wolfrum, Rudiger y Volker Röben. 2006. *Gutachten zur Vereinbarkeit des Gesprächsleitfadens für die Einbürgerungsbehörden des Landes Baden-Württemberg mit Völkerrecht*. Heidelberg.

Presentado para evaluación: 7 de enero de 2016.

Aceptado para publicación: 16 de junio de 2016.

#### CARMEN INNERARITY

carmen.innerarity@unavarra.es

Doctora en Filosofía y Letras por la Universidad de Navarra, con Premio Extraordinario de Doctorado. Como becaria del Gobierno alemán (Deutscher Akademischer Austauschdienst), amplió sus estudios en la Ludwig Maximilian Universität (Munich) y la Westfälische Wilhelms Universität (Münster). Profesora titular de Sociología en la Universidad Pública de Navarra, donde ha desarrollado su actividad docente e investigadora desde 1995. Es autora de diversos trabajos sobre cultura política, conflictos de identidades, ciudadanía y multiculturalismo. En la actualidad sus investigaciones se centran en las políticas de gestión de la diferencia cultural en las sociedades europeas.

---

# Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político

*Intergenerational institutions and political short-termism*

IÑIGO GONZÁLEZ-RICOY

Universitat de Barcelona

## **Cómo citar/Citation**

González-Ricoy, I. (2016). Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político. *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 67-92. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.03>

## **Resumen**

En respuesta a problemas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal, durante las últimas décadas se han producido numerosas reformas y propuestas de reforma institucional dirigidas a extender el horizonte temporal de la toma de decisiones políticas, promover su consistencia temporal e incorporar los intereses de las generaciones futuras a tales decisiones. Este trabajo es una contribución al análisis normativo de dichas instituciones, analizándolas de acuerdo con su capacidad para tratar los diversos determinantes del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal. Para ello, tras una introducción, se presentan los problemas intertemporales que dichas instituciones tratan de resolver. A continuación, se introduce una muestra de dichas instituciones atendiendo al tipo de mecanismos que emplean así como a su grado de independencia, sus competencias, sus tipos de poderes y la amplitud del mandato al que están sujetas. Finalmente, se analizan las instituciones presentadas anteriormente en función de su capacidad para tratar los determinantes motivacionales, epistémicos e institucionales de dichos problemas.

*Palabras clave:* instituciones intergeneracionales, cortoplacismo político, inconsistencia temporal, teoría política.

## **Abstract**

In response to problems of political short-termism and time inconsistency, over the last decades a diversity of institutional reforms have been enacted and proposals have been advanced to enlarge the time horizon of political decisions, improve their time consistency, and better take into account the interests of future generations. This paper is a contribution to the normative analysis of such institutions. It mainly aims at examining their ability to cope with the

plurality of determinants of short-termism and time inconsistency. To this aim, and after an introduction, I present the intertemporal problems that these institutions seek to address. A sample of such institutions is displayed next. They are organized by the types of mechanisms they employ as well as by their degree of independence, competencies, types of powers, and the extent of the mandate to which they are subject. Finally, the institutions previously introduced are assessed by their ability to cope with the motivational, epistemic, and institutional determinants of such problems.

*Keywords:* intergenerational institutions, political short-termism, time inconsistency, political theory.

---

*Los políticos que maximizan el largo plazo terminan escribiendo sus memorias en un plazo muy corto.*

(Przeworski, 1985: 118).

## INTRODUCCIÓN

Ámbitos de actuación política como el climático, el energético o el educativo requieren, con frecuencia, la adopción de políticas públicas cuyos beneficios se alcanzarán únicamente en el largo plazo. Puesto que dichas políticas típicamente imponen costes en el corto plazo, tales como la adopción de nueva regulación o el incremento de la imposición fiscal, quienes ocupan cargos políticos tienen fuertes incentivos para posponer su adopción, trasladando los costes derivados de ello a las generaciones futuras (Nordhaus, 1975; Weaver, 1986; Alesina y Roubini, 1992; Thompson, 2010). Una afirmación atribuida a David Stockman, director de Presupuesto durante la presidencia de Reagan, ilustra con claridad este problema. Preguntado por la sostenibilidad financiera de la seguridad social en el largo plazo, Stockman descartó tomar medidas durante su cargo por no tener ningún interés en malgastar «un montón de capital político en atajar los problemas del [futuro director de Presupuesto] en 2010» (Pierson, 2000: 261). Más recientemente, el director de la Oficina Económica de Moncloa, Álvaro Nadal, ha ilustrado un problema similar en el ámbito de la inversión en investigación al afirmar que se han de «controlar los costes y la inversión en I+D, ya que no es una opción rentable a corto plazo» (*Expansión*, 2015).

En respuesta a este tipo de problemas de cortoplacismo político –y de inconsistencia temporal, como veremos–, durante las últimas décadas se han producido numerosas reformas y propuestas de reforma institucional dirigidas a extender el horizonte temporal de las decisiones políticas y tener en mayor consideración los intereses de las generaciones futuras en la toma de dichas decisiones<sup>1</sup>. Por ejemplo, países como

---

1. Compilaciones de las instituciones y propuestas existentes son Boston (2014), Tremmel (2009), Secretaría General de Naciones Unidas (2013), Oxford Martin Commission for Future Generations (2013) y González-Ricoy y Gosseries (en prensa).

Singapur o Reino Unido han adoptado prácticas de prospección futura actualmente consolidadas en sus organismos públicos; otros, como Israel o Finlandia, han creado comisiones parlamentarias dirigidas a supervisar la acción legislativa y ejecutiva en ámbitos intergeneracionalmente sensibles; Hungría, por su parte, creó en 2008 un Defensor de las Generaciones Futuras que ha servido de modelo para las propuestas recientes para la creación de una oficina similar a nivel europeo así como de un Alto Comisionado para las Generaciones Futuras en Naciones Unidas; por último, durante las últimas décadas al menos cincuenta y siete países han incluido cláusulas de justicia intergeneracional en sus constituciones, siendo éstas ejecutadas por los tribunales relevantes en países como Filipinas o Chile.

Este trabajo es una contribución al análisis normativo de dichas instituciones y propuestas institucionales, a las que en lo sucesivo me referiré como *instituciones intergeneracionales*. Para ser completo, un análisis de este tipo requeriría considerar una muestra completa de dichas instituciones y emplear criterios normativos para su evaluación, tales como su legitimidad, viabilidad, equidad y sostenibilidad, que exceden el alcance de este artículo. Este trabajo está limitado, por el contrario, a discriminar y valorar una muestra limitada de las instituciones intergeneracionales más significativas de acuerdo con un único criterio: su capacidad para tratar los determinantes motivacionales, epistémicos e institucionales del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal. El objetivo del artículo es, por tanto, analizar qué tipos de instituciones intergeneracionales son más adecuados para atajar cada uno de estos determinantes, catalogando las diversas propuestas institucionales según este criterio.

Así, en relación con los determinantes motivacionales, se examinarán instituciones y mecanismos institucionales dirigidos a alinear las motivaciones de los actores mediante el uso de incentivos, a reducir el peso de las motivaciones cortoplacistas y a actualizar dichas motivaciones, tanto exógena como endógenamente. En relación con los determinantes epistémicos, se analizarán instituciones dirigidas a incrementar nuestro conocimiento sobre el futuro, a diseminar dicho conocimiento y a distribuir el poder de decisión según la distribución de dicho conocimiento. Por último, en relación con los determinantes institucionales, se describirán instituciones basadas en reglas de largo plazo así como instituciones basadas en mecanismos de coordinación.

El artículo comienza presentando los problemas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal que las instituciones intergeneracionales tratan de resolver. A continuación, se introduce la muestra de las instituciones intergeneracionales que se analizará atendiendo al tipo de mecanismo que éstas emplean, así como a su grado de independencia, competencias, poderes y amplitud del mandato al que están sujetas. Las tres secciones siguientes examinan las principales instituciones de acuerdo a su capacidad para tratar los determinantes motivacionales, epistémicos e institucionales, respectivamente, del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal. La conclusión discute brevemente las implicaciones del análisis anterior para el diseño, viabilidad y legitimidad de las instituciones intergeneracionales.

## CORTOPLACISMO POLÍTICO E INCONSISTENCIA TEMPORAL

Empezamos, por tanto, con los problemas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal que las instituciones intergeneracionales pretenden atajar. En esta sección se define la naturaleza de dichos problemas, así como sus diversos determinantes y los perjuicios que pueden causar.

Muchas de las decisiones políticas que adoptamos hoy en ámbitos como el climático, el educativo o el del sistema público de pensiones afectarán profundamente a los intereses de las generaciones futuras, tanto a los de aquellas que, si bien solapadas con las actuales, aún no han alcanzado la edad legalmente requerida para participar en dichas decisiones, como a los de aquellas generaciones que están aún por nacer. Es una creencia común, sin embargo, que las instituciones políticas existentes presentan problemas estructurales para incorporar los intereses de las generaciones futuras a las decisiones presentes y adoptar lo que Alan Jacobs (2011), en el estudio sobre políticas intertemporales más relevante hasta la fecha, denomina como «políticas de inversión». Las políticas de inversión son políticas que presentan dos características. Primero, extraen recursos en el presente (ya sea mediante la extracción directa, por ejemplo, de impuestos o mediante la restricción al consumo, por ejemplo, de recursos naturales). Segundo, disponen de un mecanismo de transferencia intergeneracional de los recursos extraídos (ya sea mediante la acumulación o la inversión).

La adopción de políticas de inversión por parte de instituciones democráticas está sujeta, sin embargo, a problemas estructurales de cortoplacismo político e inconsistencia temporal<sup>2</sup>. El primero se da cuando en la toma de decisiones políticas los beneficios netos de corto plazo son priorizados sobre beneficios netos de largo plazo de igual o superior valor. El segundo se da cuando planes que son óptimos a largo plazo son abandonados por planes óptimos en el corto plazo, pero subóptimos en el largo plazo. A modo de ilustración, consideremos el efecto de los ciclos electorales. Cuando los votantes evalúan a los candidatos por su actuación agregada, los Gobiernos salientes tienen fuertes incentivos para adoptar políticas con beneficios anteriores a las siguientes elecciones a fin de incrementar la probabilidad de ser reelegidos. El efecto de los ciclos electorales no es solo la adopción de políticas que descuentan fuertemente el valor de los beneficios futuros en favor del de los beneficios de corto plazo. Éstos también pueden producir problemas de inconsistencia temporal si, por ejemplo, conducen a los Gobiernos a desviarse de los compromisos de largo plazo adoptados por ellos mismos o por Gobiernos anteriores.

Las políticas de inversión son particularmente sensibles a estos problemas, puesto que típicamente requieren transferencias intergeneracionales que han de ser sostenidas

---

2. La literatura es inmensa. Véase, entre otros, Nordhaus (1975), Kydland y Prescott (1977), Weaver (1986), Alesina y Roubini (1992), Irving (2009), Garri (2010), Jacobs (2011), Krebs y Rapport (2012), Jacobs y Matthews (2012), Oxford Martin Commission (2013) y MacKenzie (en prensa).

durante períodos prolongados de tiempo. Las políticas de mitigación del cambio climático –dirigidas, principalmente, a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero– son un ejemplo ilustrativo<sup>3</sup>. Dado que las moléculas de dióxido de carbono, el principal gas de efecto invernadero emitido por los humanos, permanecen en la atmósfera 30-35 años como promedio, y un 17-33% de ellas aún permanecerán mil años después de ser emitidas (Gardiner, 2011: 33), buena parte de los costes de no adoptar políticas de mitigación se encuentran localizados en el largo plazo. Los costes de adoptarlas, sin embargo, están localizados en el presente, y no son menores: el Banco Mundial (2010: cap. 6) los ha estimado entre 140 000 y 175 000 millones de dólares anuales. Por ello, los Gobiernos salientes tienen fuertes incentivos para posponer la adopción de dichas políticas y para desviarse de los compromisos previos para su adopción a fin de priorizar políticas con resultados más inmediatos. En una entrevista reciente, Obama mencionaba este problema en el contexto de la crisis económica:

No siempre he enfrentado el problema del cambio climático porque, si ahora mismo estás preocupado por conseguir un trabajo o pagar los recibos, lo primero que quieres escuchar es cómo puedes resolver el problema inmediato. Una de las cosas más difíciles en política es lograr que una democracia enfrente algo en este momento cuando el beneficio está en el largo plazo o el coste de la inacción se encuentra a décadas de distancia (Friedman, 2014).

El cortoplacismo político y la inconsistencia temporal tienen determinantes muy diversos<sup>4</sup>. Tales fenómenos son frecuentemente explicados, tanto en la literatura empírica (Nordhaus, 1975) como en la normativa (Thompson, 2010), basándose en las motivaciones cortoplacistas de votantes y cargos electos. La impaciencia de los primeros les llevaría a descontar fuertemente el valor de los resultados políticos futuros, apoyando políticas públicas de corto plazo, mientras que la impaciencia por ser reelegidos conduciría a los segundos a tratar de satisfacer las preferencias intertemporales de los votantes, dando lugar a los ciclos electorales mencionados más arriba. Sin embargo, el cortoplacismo y la inconsistencia temporal también pueden tener causas epistémicas e institucionales. Así, actores adecuadamente motivados pueden descontar el valor de las consecuencias de largo plazo –por ejemplo, las consecuencias futuras del cambio climático– porque dichas consecuencias son inciertas, porque ignoran su probable impacto sobre el bienestar de los individuos futuros o porque sobrevaloran la capacidad de la innovación tecnológica para minimizar dicho impacto (Frederick, 2003; Jacobs y Matthews, 2012). Alternativamente, el cortoplacismo y la inconsistencia temporal pueden deberse a la debilidad (por ejemplo, financiera) de las instituciones políticas para ejecutar las políticas de inversión, a la influencia de agentes privados

---

3. Para un análisis intergeneracional del cambio climático, véase entre otros Page (2006) y Gardiner (2011).

4. Sobre dichos determinantes, véase entre otros Frederick (2003), Irving (2009), Garri (2010), Jacobs (2011), Jacobs y Matthews (2012), Caney (en prensa) y MacKenzie (en prensa).

con intereses cortoplacistas o a problemas de coordinación diacrónica y sincrónica entre los actores políticos relevantes, con que tienen particular incidencia sobre la provisión de bienes públicos como la mitigación del cambio climático (Garri, 2010; Jacobs, 2011; Krebs y Rapport, 2012).

Estos determinantes serán analizados con detalle en sus secciones correspondientes. Sin embargo, es preciso tener en cuenta su diversidad desde el principio porque resulta improbable que instituciones o mecanismos institucionales aislados, como los que se presentarán en la siguiente sección, puedan abarcar todos los determinantes posibles y ser igualmente apropiadas para todos los ámbitos de decisión, cuyas características y horizontes temporales son igualmente diversos. Por ejemplo, mientras que el horizonte temporal de la sostenibilidad fiscal se extiende varias décadas, el de las políticas de gestión de residuos nucleares puede hacerlo varios siglos. En consecuencia, el horizonte temporal de las políticas de inversión apropiadas en el primer ámbito será muy distinto del horizonte temporal de las políticas apropiadas en el segundo.

Con independencia de sus causas, el cortoplacismo político y la inconsistencia temporal pueden producir graves injusticias e ineficiencias en la distribución temporal de costes y beneficios. En relación con las primeras, qué distribución intra e intergeneracional de costes y beneficios sea justa dependerá del conjunto de principios distributivos –prioritarios, suficientarios, igualitarios, etc.– que adoptemos. Esta cuestión excede el alcance de este trabajo<sup>5</sup>. Podemos establecer, sin embargo, un criterio minimalista como es el de la no vulneración de los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras, criterio que la mayoría de las teorías normativas aceptaría.

Empleando este criterio, algunas de las políticas públicas actuales incurren claramente en formas moralmente problemáticas de cortoplacismo político e inconsistencia temporal. Esto es particularmente cierto en el caso de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Según el quinto informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (2014: cap. 2), de no realizarse esfuerzos de mitigación adicionales a los actuales, el incremento de las temperaturas medias de la superficie terrestre y el aumento del nivel medio global del mar estimados para 2100 –ambos relativos a 1986-2005– serían de entre 2 y 4 °C y de entre 0,5 y 0,7 metros, respectivamente. Los costes derivados de ello para las generaciones futuras, según el informe, serían considerables en términos de riesgos de salud, inseguridad alimentaria y de acceso a agua potable, así como de riesgos sistémicos y de pérdida de medios de vida y de ingresos debido a fenómenos meteorológicos extremos; y lo haría, especialmente, entre las poblaciones más pobres<sup>6</sup>.

El cortoplacismo político y la inconsistencia temporal también pueden generar graves ineficiencias. Así, el *Informe Stern sobre la economía del cambio climático* (Stern, 2007) célebremente estimó los costes y riesgos anuales de no reducir las emisiones de

5. Para una discusión exhaustiva, véase Gosseries y Meyer (2009).

6. Un análisis del impacto del cambio climático en términos de vulneración de derechos fundamentales se encuentra en Caney (2010). Véase también Di Paola y Kamal (2015).

gases de efecto invernadero entre un 5 % y un 20 % del PIB global y los costes de hacerlo, en cambio, en un 1 % anual. De modo similar, en el ámbito de la preparación institucional para los desastres naturales, Healy y Malhotra (2009) han mostrado que el cortoplacismo político conduce a una ineficiente preparación que, en el caso del huracán Katrina, provocó que los ciudadanos terminaran pagando un coste quince veces superior a lo que hubiera supuesto la preparación para huracanes de esta naturaleza.

## INSTITUCIONES INTERGENERACIONALES: UNA PANORÁMICA

Los fenómenos descritos en la sección anterior son ampliamente reconocidos, tanto académica como políticamente. Por ejemplo, Kevin Rudd, primer ministro australiano, se refería en 2008 al cortoplacismo político como «el virus, la enfermedad, algunos dirían la epidemia que amenaza el futuro de largo plazo de Australia ( Gallery y Gallery, 2009). El reconocimiento de dichos fenómenos y la creciente urgencia de abordar problemas —como el climático— cuyas soluciones requieren de políticas de inversión de largo e incluso muy largo plazo, ha producido durante las últimas décadas la aparición de toda una serie de reformas y propuestas de reforma institucional dirigidas a ampliar el horizonte temporal de las decisiones políticas, promover su consistencia temporal e incorporar los intereses de las generaciones futuras a dichas decisiones.

Las propuestas son numerosas y heterogéneas. En un intento de compilarlas exhaustivamente, Jonathan Boston (2014) menciona al menos sesenta propuestas institucionales distintas. Antes de centrarnos en una muestra más manejable y analizarla en las siguientes secciones, vale la pena distinguir los siguientes tipos de propuestas institucionales:

- *Principios*, tales como el principio de precaución, hoy bien conocido y empleado en el derecho ambiental internacional y que establece que cuando una actividad amenaza con dañar la salud humana o el medio ambiente se han de tomar precauciones incluso en ausencia de una relación de causalidad completamente establecida (Raffensberger, 1999; Gardiner, 2005); o el principio de responsabilidad histórica, según el cual «quien contamina, paga», y que es frecuentemente invocado para defender impuestos pigouvianos como el impuesto sobre el carbono (Neumayer, 2000).
- *Indicadores intergeneracionales*, tales como la huella ecológica, que computa el capital natural necesario para cierto patrón de consumo, o el ahorro genuino, que mide el ahorro nacional una vez descontado el uso de recursos naturales o la contaminación producida (Zuber, en prensa).
- *Prácticas*, tales como las prácticas de prospección futura, actualmente bien establecidas en numerosas administraciones públicas y que combinan la estimación de escenarios futuros con la planificación de largo plazo (Dreyer y Stang, 2013).

- *Cláusulas constitucionales*, típicamente de contenido ambiental o fiscal, con frecuencia incluyendo tanto a las generaciones presentes como a las futuras entre sus destinatarios, y que en algunos casos como en Filipinas o Chile han sido ejecutadas por los tribunales relevantes (Hayward, 2004; Cho y Pedersen, 2013; González-Ricoy, en prensa).
- *Reformas electorales*, tales como los sistemas de votación restringida y extendida, dirigidos a incrementar la capacidad de influencia de minorías parlamentarias en ámbitos intergeneracionalmente sensibles (Dobson, 1996; Ekeli, en prensa).
- *Organismos independientes*, tales como los consejos fiscales, dirigidos a supervisar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios por parte del Gobierno, o los defensores de las generaciones futuras, figura creada en Hungría en 2008 (Jávör, 2006) y más recientemente propuesta a nivel de la Unión Europea o Naciones Unidas (Ward, 2012; Secretaría General de Naciones Unidas, 2013).

El caso más representativo de este tipo de reformas institucionales es probablemente el finlandés. Vale la pena detenerse en él con algo más de detalle por tres razones: primero, porque se trata de un caso consolidado, en funcionamiento desde hace más de dos décadas; segundo, porque combina un conjunto de mecanismos y cuerpos decisorios que abarca muchas de las propuestas realizadas durante las últimas décadas; y tercero, porque ha servido de modelo para numerosas propuestas teóricas (por ejemplo, Caney, en prensa) y reformas tales como la recientemente aprobada Ley para el Bienestar de las Generaciones Futuras en Gales.

En funcionamiento desde comienzos de la década de 1990, el modelo finlandés de prospección futura está formado por cuatro elementos que operan de manera integrada. Primero, consta de un conjunto de organizaciones financiadas públicamente para la investigación sobre escenarios futuros, tales como la Sociedad Finlandesa para los Estudios Futuros o la Academia Finlandesa de Futuros. Segundo, exige al Gobierno, como un requisito constitucionalmente recogido desde 1990, la producción de un informe sobre el futuro cada legislatura. En este informe, el Gobierno establece ante el Parlamento sus compromisos de largo plazo así como sus objetivos específicos. Tercero, dispone de un conjunto de prácticas de prospección futura, coordinado por el Grupo de Prospección Gubernamental, el cual promueve la investigación sobre escenarios futuros y compila la información existente como parte de la preparación gubernamental del informe sobre el futuro. Cuarto, consta de una Comisión Parlamentaria para el Futuro –creada en 1993 y permanente desde 2000– con el mandato de investigar ámbitos de actuación política intergeneracionalmente sensibles y supervisar la acción gubernamental en base al propio informe sobre el futuro del Gobierno<sup>7</sup>.

7. Sobre el modelo finlandés, véase Boston (2014: 18-22). Sobre la prácticas de prospección futura y el Grupo de Prospección Gubernamental, véase <http://vnk.fi/en/work-on-the-future>. Sobre la

A fin de ubicar adecuadamente el modelo finlandés y tener una visión más amplia de las principales propuestas institucionales, es útil compararlo con otros dos modelos similarmente influyentes pero de naturaleza muy distinta. El primero es el del Defensor de las Generaciones Futuras, cuyo ejemplo más relevante es la oficina del mismo nombre creada en Hungría en 2008 –y desde 2012 integrada en la Oficina del Defensor de los Derechos Fundamentales– a fin de promover la protección del derecho constitucional a un medio ambiente saludable. A tal efecto, el Defensor de las Generaciones Futuras húngaro dispone de amplios poderes, tales como la capacidad para recabar información, acceder a propiedad privada, retrasar el proceso legislativo y solicitar la acción del Tribunal Constitucional allí donde pueda existir una vulneración del derecho constitucional mencionado.

El segundo modelo es el modelo de «voto restringido» propuesto por Dobson (1996), según el cual ciertos escaños parlamentarios serían reservados para representantes de las generaciones futuras –en adelante, *representantes F*–. Dichos representantes serían elegidos tanto por los miembros de los grupos ambientalistas como de entre dichos miembros. Dada la imposibilidad de que las generaciones futuras aún no nacidas puedan elegir o ser elegidas como representantes parlamentarios, los miembros de los grupos ambientalistas actuarían como *proxy* o sustituto de las mismas. El supuesto es que, a diferencia del resto de la ciudadanía, éstos tendrían una consideración especial por los intereses de las generaciones futuras así como un conocimiento experto sobre las cuestiones ambientales<sup>8</sup>.

TABLA 1.

## DIMENSIONES DE LAS INSTITUCIONES INTERGENERACIONALES

Dimensión/modelo	Modelo finlandés	Modelo húngaro	Dobson (1996)
Independencia	Transversal	Independiente	Integrada en el Parlamento
Competencias	Investigación Información Supervisión	Investigación Retraso legislativo Recurso de constitucionalidad	Legislativas plenas
Tipo de poderes	Débil	Moderado	Fuerte
Mandato	Amplio	Estrecho	Amplio

Fuente: elaboración propia.

Comisión Parlamentaria para el Futuro, véase <https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaattaminen/va-liokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx> (ambos consultados el 27 de marzo de 2016).

8. La designación del modelo es de Ekeli (2008). Dobson no especifica el número de escaños que serían reservados para los representantes F, mientras que Ekeli asume que un 5-10 % de los escaños.

La comparación entre estos tres modelos se puede realizar en relación con cuatro aspectos que se resumen en la tabla 1: el grado de independencia de los actores implicados, sus competencias, el tipo de poder que ostentan y la amplitud del mandato al que están sujetos.

Primero, el modelo finlandés opera de manera transversal en todos los niveles de la acción gubernamental, mientras que el modelo húngaro es independiente y el de Dobson está integrado en el Parlamento. Segundo, el modelo finlandés dispone de competencias para investigar, informar y supervisar, mientras que el húngaro dispone de la capacidad de retrasar el proceso legislativo y de requerir al Tribunal Constitucional que actúe allí donde considere que el derecho constitucional a un medio ambiente saludable podría haber sido vulnerado. Por su parte, en el modelo de Dobson los representantes F disponen de plenas capacidades legislativas. Por tanto, el modelo finlandés tiene –y esta es la tercera diferencia– poderes débiles, mientras que el húngaro tiene poderes moderadamente fuertes y el de los representantes F en el modelo de Dobson poderes legislativamente plenos. Cuarto, el mandato al que están sujetos los actores implicados en el modelo finlandés es amplio, sin llegar a la amplitud del mandato en el modelo de Dobson, cuyos representantes F dispondrían de un mandato para legislar con la misma amplitud que cualquier otro representante parlamentario, pero desde luego con mucha mayor amplitud que en el modelo húngaro, en el que la actuación del Defensor de las Generaciones Futuras está por lo general limitada a la preservación del derecho constitucional a un medio ambiente saludable.

En las siguientes secciones evaluaremos estos y otros modelos según su capacidad para tratar los diversos determinantes de los problemas de cortoplacismo e inconsistencia temporal presentados en la sección anterior. Al hacerlo, es preciso tener estas cuatro diferencias en mente.

## DETERMINANTES MOTIVACIONALES

Las instituciones intergeneracionales descritas en la sección anterior pueden ser discriminadas y evaluadas según diversos criterios: por ejemplo, por su composición, por el tipo de mecanismos –exógenos o endógenos– de alineamiento intergeneracional que emplean, por su viabilidad o por el tipo de problemas de legitimidad intra e intergeneracional que generan. En ésta y en las siguientes dos secciones dichas instituciones son analizadas por su capacidad para abordar los determinantes del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal –allí donde éstos conducen a resultados subóptimos o moralmente problemáticos–. Mientras que en las siguientes dos secciones consideraremos los determinantes epistémicos e institucionales, en esta sección nos centramos en los determinantes motivacionales.

Tanto en la literatura empírica (Nordhaus, 1975) como en la normativa (Thompson, 2010) es frecuente una explicación del cortoplacismo político en sistemas democráticos como resultado de la motivación cortoplacista de votantes y cargos electos, habitualmente designada en términos de «impaciencia» o «miopía». Por una parte, la

impaciencia de los votantes les llevaría a descontar fuertemente el valor de los beneficios políticos futuros, apoyando políticas públicas de corto plazo. Por otra parte, la impaciencia de los cargos electos por ser reelegidos les conduciría a tratar de satisfacer las preferencias intertemporales de los votantes, adoptando así políticas públicas de corto plazo o desviándose de políticas de inversión adoptadas por Gobiernos anteriores. En este modelo, la incapacidad de las generaciones futuras para votar en las elecciones presentes haría que sus preferencias fueran desatendidas. Ésta es una tesis muy popular. Por ejemplo, el célebre *Informe Brundtland* de 1987 afirma que «actuamos como lo hacemos porque podemos hacerlo: las generaciones futuras no votan, carecen de poder político o financiero» (Brundtland, 1987).

Antes de considerar la efectividad de diferentes instituciones intergeneracionales para atajar este determinante motivacional, es preciso introducir dos distinciones. Primero, a la hora de referirnos a las motivaciones cortoplacistas de los actores políticos es necesario distinguir entre preferencia temporal pura y descuento temporal (aquí sigo a Frederick *et al.*, 2002). Mientras que la primera refiere al descuento de *utilidad* futura, y es por tanto puramente motivacional, la segunda refiere al descuento de *beneficios* futuros, y depende de consideraciones adicionales, como epistémicas e institucionales, además de motivacionales. Por ejemplo, es perfectamente posible tener una preferencia temporal pura neutral –i. e. atribuir el mismo valor a la utilidad futura que a la presente– y, sin embargo, descontar los beneficios futuros si se considera que dichos beneficios son inciertos o que el Gobierno actual carece de la capacidad institucional para producirlos, de modo que la utilidad futura esperada es inferior a la presente. Segundo, también debemos distinguir entre descuento temporal intrapersonal e interpersonal de la utilidad. Descontar la utilidad futura propia puede estar justificado, incluso cuando pueda ser ineficiente, debido al principio de soberanía individual (véase, sin embargo, Sunstein y Thaler, 2008). No obstante, descontar la utilidad de individuos futuros es difícilmente justificable (Rawls, 1999).

Con estas precisiones en mente, podemos distinguir diversas reformas institucionales centradas en los determinantes motivacionales del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal.

Un primer conjunto de instituciones está dirigido a alinear las motivaciones de los actores relevantes con las políticas de inversión perseguidas mediante el uso de incentivos, ya sean negativos –sanciones– o positivos –recompensas–. Así, Gersbach (2005), Wolfe (2008) y López-Guerra (en prensa) han defendido mecanismos para extender el horizonte temporal de los cargos políticos sometiendo a las consecuencias de largo plazo de sus políticas, por ejemplo, ajustando sus pensiones a ciertos indicadores macroeconómicos o forzándoles a ellos y a sus descendientes a emplear la educación o la sanidad públicas una vez abandonan el cargo.

Un segundo conjunto de instituciones persigue reducir el peso de las motivaciones cortoplacistas en la toma de decisiones políticas, ya sea despolitizando ciertos ámbitos de decisión intergeneracionalmente sensibles o incrementando o reduciendo la influencia de ciertos actores cuyas motivaciones sean consideradas apropiadas o no intertemporalmente (Van Parijs, 1998). Un ejemplo del primer caso son las propuestas de

constitucionalización de los principios de justicia intergeneracional (Hayward, 2004; Cho y Pedersen, 2013) o de creación de cuerpos independientes, tales como los consejos fiscales, a fin de transferir la protección de dichos principios a ámbitos de decisión más inmunes a las presiones electorales o partidistas<sup>9</sup>. Un ejemplo del segundo caso es el de aquellas propuestas que defienden conferir poderes especiales a miembros de ciertos grupos cuyas disposiciones intertemporales se consideran más apropiadas, como ocurre en el caso de los miembros de grupos ecologistas en la propuesta de Dobson (1996), quien defiende reservar escaños parlamentarios para dichos miembros.

Por supuesto, y a pesar de que las consideraciones de legitimidad caen fuera del alcance de este trabajo, es preciso mencionar brevemente los importantes problemas de legitimidad que ambos tipos de instituciones generan. En el primer caso, allí donde los cuerpos no mayoritarios disponen de autoridad última, el control democrático sobre las decisiones relevantes se reduce, dando lugar a la llamada *dificultad contramayoritaria*<sup>10</sup>. En el segundo caso, la atribución de poderes especiales a ciertos segmentos de la población –por ejemplo, a los miembros de grupos ecologistas en el modelo de Dobson, que dispondrían tanto de escaños reservados en el Parlamento como de doble voto en las elecciones parlamentarias– supone una desviación del principio de igualdad política, dando lugar no solo a problemas de legitimidad, sino también de viabilidad. Primero, es cuestionable que la ciudadanía vaya a aceptar que ciertas personas dispongan de motivaciones moralmente superiores por el hecho de pertenecer a grupos ecologistas o que ello les haya de conferir derechos políticos especiales. Segundo, aunque ello se aceptara, la existencia de representantes F en el Parlamento podría inducir al resto de diputados a percibir que las cuestiones intergeneracionales ya disponen de representación especial, deprimiendo sus disposiciones largoplacistas.

Tanto el primero como el segundo conjunto de propuestas toman como dadas las motivaciones de los actores. Un tercer conjunto persigue, por el contrario, modificar las motivaciones cortoplacistas. Aquí es preciso distinguir entre instituciones dirigidas a modificar exógenamente las motivaciones intertemporales de los actores, haciéndolos más sensibles, por ejemplo, a los problemas ambientales, y aquéllas dirigidas a hacerlo endógenamente mediante procedimientos que por su propia naturaleza darían lugar a decisiones con un horizonte temporal más extendido. Entre los mecanismos exógenos se encuentran, por una parte, mecanismos directos de transmisión intergeneracional, como la inclusión de programas de concienciación ambiental en el currículo educativo, incluso con el mandato incluido en algunos documentos constitucionales, como la Constitución de Bavaria, cuyo artículo 131.2 establece entre

9. En su trabajo clásico, Kydland y Prescott (1977) ya sugerían esta posibilidad.

10. La expresión viene de Bickel (1962). El trabajo contemporáneo clásico sobre la legitimidad de los Tribunales Constitucionales es el de Waldron (1999). En González-Ricoy (2013) he tratado de justificar la legitimidad intergeneracional de la constitucionalización de normas procedimentales. Véase también Gosseries (2014) para una justificación intergeneracional de la rigidez constitucional.

diversos valores educativos a promover por las administraciones públicas «el sentido de responsabilidad por la naturaleza y el medio ambiente». Por otra parte, existen mecanismos indirectos de transmisión, como los que defienden el uso del derecho – por ejemplo, mediante la elevación de los derechos ambientales a rango constitucional– como mecanismo de concienciación de la población, dada la capacidad expresiva de las leyes (Cooter, 1998; McAdams, 2000; para una aplicación intergeneracional, véase González-Ricoy, en prensa).

A diferencia de estos mecanismos, en el que los valores y motivaciones que promover están exógenamente definidos, numerosas propuestas están dirigidas a modificar las motivaciones de los actores involucrados, haciéndolas más largoplacistas y con mayor disposición a apoyar políticas de inversión endógenamente, sin definir exógenamente los valores que deberían guiar dichas motivaciones. La literatura en psicología social sugiere, por ejemplo, que los individuos descuentan más fuertemente la utilidad futura en contextos de decisión impulsivos o *calientes* que en contextos deliberativos o *fríos* (Irving, 2009). La capacidad de retrasar el proceso legislativo atribuida al Defensor de las Generaciones Futuras en el modelo húngaro o a los Tribunales Constitucionales en los modelos de revisión judicial débil, en el que los tribunales pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley, pero el Parlamento dispone de la última palabra (Gardbaun, 2001), contribuirían a introducir frialdad y deliberación en la toma de decisión intertemporal. Por otra parte, el uso de paneles con la participación de ciudadanos y expertos en las decisiones intergeneracionalmente sensibles, tal como han defendido Niemeyer y Jennstål (en prensa) en el caso de los *mini-públicos*, podría modificar las motivaciones de los actores, tanto endógena –al promover la deliberación entre éstos– como exógenamente –al introducir elementos de concienciación externos definidos e introducidos por expertos.<sup>11</sup>

## DETERMINANTES EPISTÉMICOS

Los determinantes epistémicos del cortoplacismo político incluyen la desinformación, los sesgos cognitivos o la incertidumbre sobre el futuro. Así, actores adecuadamente motivados pueden desdeñar la importancia de las consecuencias de largo plazo –por ejemplo, del cambio climático– porque ignoran su probable impacto sobre el bienestar de los individuos futuros o porque sobrevaloran la capacidad de la innovación tecnológica para minimizar dicho impacto.

---

11. Los procesos de deliberación *fría* probablemente necesitan, sin embargo, ser combinados con elementos emocionales dado que, como muestra la literatura en psicología social sobre descuento temporal revisada por Irving (2009: 284-285, 290), la capacidad individual para empatizar con el futuro depende en buena medida de la capacidad para experimentar en el presente gratificaciones relacionadas con los estados del mundo futuros que se desean alcanzar. Como señala Irving, el uso de medios visuales en la transmisión de información o valores podría promover dicha capacidad.

Alternativamente, es posible descontar los beneficios de las políticas de inversión debido a la incertidumbre sobre el futuro: tanto sobre los estados del mundo y la tecnología disponible como sobre la composición e intereses de la población futura. Este determinante es especialmente relevante en el caso de las políticas de inversión, dado su extendido horizonte temporal y la mayor severidad de la incertidumbre que en consecuencia dichas políticas han de enfrentar. Por ejemplo, como señalan Heal y Millner (2014) en una reciente revisión de la literatura, en el contexto de decisión sobre políticas climáticas nos encontramos en el ámbito de la incertidumbre en el sentido *knighiano* de que las probabilidades son desconocidas. La incertidumbre es relativa tanto en relación con nuestro conocimiento del sistema climático como con el impacto del cambio climático sobre las sociedades futuras, lo cual depende de factores fundamentalmente inciertos tales como la tecnología futura, el crecimiento global a largo plazo o la adaptabilidad de las sociedades futuras al cambio climático.

Ello tiene importantes implicaciones normativas y empíricas. Normativamente, si la incertidumbre sobre los beneficios futuros o la composición de la población futura es suficientemente severa, ello podría justificar descontar su valor. Por ejemplo, el *Informe Stern sobre la economía del cambio climático* es célebre por aplicar una tasa de descuento a las consecuencias futuras –i. e. una tasa relativa a cuánto de menos valen dichas consecuencias en relación con las consecuencias inmediatas– mucho menor de la habitual. Sin embargo, justifica descontar ligeramente dichas consecuencias debido a la incertidumbre sobre la supervivencia de la humanidad en el futuro. Es muy cuestionable que se deba atribuir el mismo valor a los bienes futuros que a los presentes si existe la posibilidad de que en el futuro no haya nadie para disfrutar dichos bienes, posibilidad sobre la cual nuestro conocimiento es más incierto cuanto más alejada está en el tiempo. Empíricamente, la incertidumbre es un determinante central a la hora de explicar por qué los individuos descuentan el valor de los beneficios futuros (Gneezy *et al.*, 2006; Halevy, 2008; Irving, 2009; Jacobs y Matthews, 2012). Como ha mostrado Frederick (2003), si bien los individuos tienden a descontar el valor de las vidas futuras, dicha tendencia se debe casi exclusivamente a la incertidumbre sobre si las personas futuras realmente existirán o sobre si los riesgos a los que se enfrenten realmente les afectarán –por ejemplo, porque puedan desarrollar la tecnología requerida para neutralizarlos–. Una vez que controlamos por incertidumbre, el descuento intergeneracional desaparece.

Podemos distinguir tres tipos de reformas institucionales dirigidas a responder a dichos determinantes epistémicos.

Un primer conjunto de reformas está dirigido a incrementar nuestro conocimiento sobre el futuro y a hacer más tratable la incertidumbre sobre el mismo, a fin de reducir la disposición cortoplacista individual y facilitar la adopción de políticas de inversión cuyos resultados sean predecibles y beneficiosos para las generaciones futuras. Así, podemos identificar, en primer lugar, prácticas transversales de prospección futura actualmente operando en numerosas administraciones públicas, así como instituciones específicas de investigación futura, tales como las que encontramos en el modelo finlandés. En segundo lugar, podemos identificar todo un conjunto de indi-

cadres dirigidos a medir el impacto intergeneracional de nuestras acciones y a hacer la incertidumbre sobre dicho impacto más tratable. Indicadores de desarrollo sostenible como la huella ecológica o los ahorros genuinos tienen una dimensión claramente intergeneracional. En este sentido, la Comisión Oxford Martin para las Generaciones Futuras (2013) ha defendido la importancia intergeneracional de una agencia estadística global –Worldstat, análoga a Eurostat– que pueda proporcionar estadísticas fiables sobre las tendencias globales de largo plazo. Por supuesto, el futuro es por definición incierto y la incertidumbre no puede ser completamente erradicada. Sin embargo, el uso de indicadores como los mencionados no solo permite cuantificar el impacto de nuestras decisiones y basar la discusión sobre políticas de inversión en evidencia. Dado que los ciudadanos son con frecuencia reticentes a apoyar políticas de inversión por aversión a la complejidad de éstas y a la incertidumbre de sus resultados (Jacobs y Matthews, 2012), el uso de indicadores fiables también promueve la extensión de sus horizontes temporales.

Un segundo conjunto de propuestas está dirigido no a incrementar la fiabilidad de nuestro conocimiento sobre el futuro, sino a diseminar dicho conocimiento entre los actores involucrados y traducirlo políticamente. Las instituciones educativas y de concienciación mencionadas en la sección anterior tienen una dimensión claramente epistémica, además de motivacional. Los *mini-públicos* mencionados anteriormente, así como los comités de expertos con poderes consultivos, tales como los que encontramos en los modelos finlandés y húngaro, tratan de combinar la diseminación del conocimiento existente –en el caso de los *mini-públicos*, mediante la participación de expertos que introducen y conducen los aspectos factuales de las cuestiones– con la deliberación entre ciudadanos, funcionarios y cargos electos, a fin de incrementar la calidad epistémica de las decisiones políticas.

Estos dos tipos de instituciones afrontan los determinantes epistémicos del cortoplacismo tratando de modificar nuestro conocimiento sobre el futuro y su diseminación en la sociedad. Un tercer conjunto de instituciones aborda dichos determinantes sin tratar de modificar el conocimiento existente, tomándolo como dado. Aunque estas instituciones son ciertamente compatibles con las anteriores, su objetivo es guiar la acción política bajo las condiciones actuales de conocimiento asimétricamente distribuido y de incertidumbre. Allí donde el conocimiento está asimétricamente distribuido –lo cual es frecuente en ámbitos intertemporalmente sensibles como el fiscal o el ambiental, en los que la dimensión epistémica es especialmente relevante–, durante las últimas décadas hemos presenciado la transferencia de competencias desde ámbitos decisorios no expertos –tales como el Parlamento– a cuerpos decisorios compuestos por expertos (Thatcher y Stone Sweet, 2002). Sin embargo, como hemos señalado en la sección anterior, ello puede generar importantes problemas de legitimidad, al reducir el grado de control democrático de dichas instituciones. Por otra parte, la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre ha dado lugar a un amplio debate sobre los principios que deberían operar bajo dichas condiciones. El principio de precaución, que establece que cuando una actividad amenaza con dañar la salud humana o el medio ambiente, se han de tomar precauciones incluso cuando la relación de causalidad no está completamente

establecida científicamente, ha sido particularmente influyente en el derecho ambiental internacional y en los debates sobre políticas ambientales en la UE o Naciones Unidas (Raffensberger, 1999; Gardiner, 2005).

A modo de conclusión, es preciso mencionar un problema relativo a nuestro conocimiento sobre la composición de las generaciones futuras que ha centrado muchos de los debates filosóficos desde la publicación de Parfit (1984) y cuyas implicaciones institucionales son raramente consideradas por otras disciplinas. Se trata de un problema de endogeneidad, a saber: el número y la identidad de las generaciones futuras no solo son inciertos, también son dependientes de nuestras decisiones actuales, lo cual dificulta que podamos emplear su composición como criterio para guiar nuestras decisiones presentes. Por ejemplo, no podemos definir el nivel apropiado de transferencia o ahorro intergeneracional de las políticas de inversión basándonos en el número de personas que vivirán en el futuro y a sus intereses puesto que quién vivirá y cuántos vivirán en el futuro depende del nivel de inversión y ahorro que asumamos hoy. Éste es un problema de difícil solución en el caso numérico, pero que podría quizá resolverse en el caso de la identidad de los individuos futuros si, en lugar de apelar a los intereses de individuos futuros concretos, apelásemos a atributos impersonales, tales como necesidades básicas o derechos fundamentales, que podamos atribuir a cualquier individuo futuro. Una implicación de ello es que, probablemente, las reformas propuestas en nombre de las generaciones futuras deberían estar sujetas a satisfacer criterios normativos minimalistas como éstos y que, por ello, muchas de las propuestas existentes probablemente son excesivamente ambiciosas al apelar a intereses de individuos futuros que no solo desconocemos sino que además son endógenos a las decisiones que dichas propuestas producirían en caso de ser adoptadas.

## DETERMINANTES INSTITUCIONALES

Consideramos, por último, los determinantes institucionales del cortoplacismo político, con especial atención a los problemas de debilidad institucional y a los fallos de coordinación. Puesto que en los sistemas democráticos las preferencias de los ciudadanos tienen especial influencia sobre el funcionamiento de las instituciones políticas, en esta sección consideramos tanto los determinantes propiamente institucionales como la incidencia de éstos sobre las preferencias intertemporales de los ciudadanos.

Desde el punto de vista institucional, el cortoplacismo político puede deberse, en primer lugar, a la debilidad de las instituciones para aplicar decisiones políticas, algo especialmente relevante en el caso de las políticas de inversión, dado que éstas requieren la extracción de recursos presentes y su transferencia intergeneracional de manera continuada y durante períodos prolongados de tiempo. Por ejemplo, en el ámbito climático, el Banco Mundial (2010: cap. 6) ha estimado los costes de mitigación entre 140.000 y 175.000 millones de dólares anuales, y los de adaptación entre 30.000 y 100.000 millones adicionales al año. Esto puede ocurrir tanto por la escasa capacidad

fiscal del estado, i.e. por su incapacidad para recaudar impuestos y generar los ingresos necesarios para implementar dichas políticas, como por el uso inadecuado de dichos ingresos una vez generados.

El caso de la corrupción y la desconfianza institucional que se deriva de ella tiene especial relevancia intertemporal (Garri, 2010). Allí donde la corrupción percibida es elevada, políticas con resultados inmediatos pueden resultar más eficientes que políticas con resultados esperados en el largo plazo, puesto que los resultados de las primeras son más fácilmente controlables, lo cual dificulta el desvío de recursos. Las políticas cortoplacistas facilitan asimismo que los candidatos no corruptos pueden señalar que son «buenos tipos», al comprometerse a adoptar políticas de corto plazo cuyos resultados serán fácilmente observables. Por ejemplo, Mani Pulite, la investigación judicial contra la corrupción realizada en Italia en la primera mitad de la década de 1990, produjo una reducción de las inversiones de capital. Según Garri, esto podría deberse a que dichas inversiones tienen un horizonte temporal más extendido y, por ello, son más difíciles de controlar que otras formas de gasto con efectos más inmediatos. Dada la elevada corrupción percibida entre los ciudadanos, su reducción habría producido un incremento de las políticas de corto plazo, más fáciles de controlar y mediante las cuales los cargos electos podían señalar que no eran corruptos.

Consideremos en segundo lugar los problemas de coordinación, que pueden ser sincrónicos o diacrónicos. Problemas sincrónicos de coordinación se dan típicamente en la provisión de bienes públicos, como la mitigación del cambio climático. Al no poderse excluir del disfrute de dichos bienes a quienes no participan en sus costes, los incentivos al comportamiento oportunista son fuertes.

Los problemas diacrónicos de coordinación, por su parte, son especialmente relevantes en el caso de las políticas de inversión, que típicamente exigen ser sostenidas durante períodos prolongados de tiempo y por Gobiernos que han de respetar los compromisos adoptados por Gobiernos anteriores. Los ciclos electorales y partidistas pueden generar problemas de coordinación diacrónica e inconsistencia temporal. Si, por ejemplo, los votantes evalúan a los candidatos por su actuación agregada, los Gobiernos salientes tienen fuertes incentivos para desviarse de los compromisos de largo plazo y adoptar políticas con beneficios inmediatamente anteriores a las siguientes elecciones. Si, por el contrario, los votantes evalúan a los candidatos en términos partidistas, los partidos pueden cultivar lazos con ciertos segmentos electorales y adoptar políticas que beneficien a éstos, desviándose así de políticas de inversión adoptadas por Gobiernos anteriores de distinto color político. En ambos casos, el resultado es agregadamente subóptimo y perjudicial para los intereses de las generaciones futuras. No solo pueden conducir al abandono de las políticas de inversión. Si los costes de la inversión incurridos hasta entonces son hundidos –i. e. si no pueden ser recuperados–, éstos podrían terminar perdiéndose.

Los problemas diacrónicos de coordinación tienen, a su vez, una importante incidencia en la disposición de los ciudadanos a apoyar políticas de inversión. Jacobs y Matthews (2012) muestran que una de las principales razones por la que los ciudadanos son reacios a apoyar políticas de inversión es la fragilidad de los compromisos

políticos, i. e. la posibilidad de que los cargos políticos presentes o futuros se desvíen de los compromisos adoptados anteriormente. Dicha fragilidad es temporalmente sensible, pues cuanto más prolongado es el horizonte temporal de las políticas de inversión, mayor es el número de Gobiernos que deberán respetarlas y mayor la probabilidad de que alguno de ellos se desvíe de éstas.

Estos problemas –que frecuentemente están interrelacionados, como es el caso de los incumplimientos de los compromisos internacionales sobre emisiones, los cuales tienen una dimensión tanto diacrónica como sincrónica– son bien conocidos en la literatura sobre inconsistencia temporal y compromiso creíble (Kydlund y Prescott, 1977; North y Weingast, 1989; Elster, 2000). Podemos identificar dos conjuntos –conectados, como veremos– de respuestas institucionales a partir de dicha literatura: aquéllas basadas en reglas y aquéllas basadas en la creación de organismos coordinadores con autoridad supraestatal y/o intergeneracional.

Un primer tipo de propuestas trata de definir un conjunto de *reglas* que discipline la conducta de los agentes políticos, dificultando el comportamiento oportunista y la desviación de recursos al establecer dichas reglas con claridad e incrementar los costes de desviación de las mismas. Ejemplos intergeneracionalmente relevantes son normas ambientales como el principio de precaución o el principio «quien contamina, paga» o las diversas variantes de la regla de oro presupuestaria adoptadas en los últimos años por países como Suiza o Alemania.

Estas reglas pueden ser externamente impuestas o autoimpuestas, pueden tener rango ordinario o constitucional y pueden admitir diversos grados de precisión.

Consideremos primero la cuestión de la *autoimposición*. El informe sobre el futuro que la Constitución finlandesa exige a cada Gobierno es un ejemplo de autoimposición, pues el contenido del mismo es definido por cada Gobierno, mientras que la Constitución japonesa de posguerra, redactada por los Aliados, es un caso claro de imposición externa. Es importante tener en cuenta que normas que son impuestas a agentes políticos específicos, tales como las reglas de oro presupuestarias, no siempre han de ser consideradas como externamente impuestas. Si dichas normas resultan de un proceso que satisfaga los requisitos de soberanía, participación y deliberación necesarios para que podamos hablar de autoimposición, entonces es posible entenderlas como mecanismos de precompromiso dirigidos a resolver los problemas de coordinación sincrónica e inconsistencia temporal, puesto que podrían servir para que los ciudadanos dificulten que, en momentos posteriores al de adopción, ellos mismos o sus cargos electos puedan desviarse de la norma adoptada (Ackerman, 1991; Elster 2000).

Esto es problemático, sin embargo, cuando dichas normas adquieren rango constitucional, algo frecuente en las últimas décadas, en las que al menos 57 países han adoptado cláusulas explícitamente dirigidas a proteger los intereses de las generaciones futuras y muchos más han adoptado cláusulas de protección ambiental o sostenibilidad fiscal (Hayward, 2004; May y Daly, 2009; Cho y Pedersen, 2013; González-Ricoy, en prensa). La constitucionalización de dichas normas cumple un doble objetivo. Por una parte, trata de incrementar la probabilidad de que sean cumplidas, pues a diferencia de las normas de rango ordinario –y no digamos las adoptadas voluntaria-

mente, como ocurre en el caso finlandés— tienen prioridad normativa sobre las decisiones del legislador y el Gobierno. Por otra parte, la constitucionalización trata de incrementar la probabilidad de que se mantengan a lo largo del tiempo puesto que, a diferencia de las normas de rango ordinario —y no digamos las que han de renovarse cada legislatura, como sucede en el modelo finlandés—, éstas son típicamente rígidas, i. e. solo pueden ser enmendadas mediante procedimientos más gravosos que el procedimiento legislativo ordinario. Al dotar de prioridad y de rigidez a las normas intergeneracionales, la constitucionalización reduce la posibilidad de oportunismo y desviación de recursos y facilita la superación de los problemas de coordinación, tanto sincrónicos como diacrónicos. Sin embargo —y ésta es la razón por la que resulta problemático referirnos a dichas normas como autoimpuestas—, la constitucionalización de normas, incluso cuando su adopción es impecablemente democrática, supone la imposición de las mismas sobre las nuevas generaciones que permanentemente ingresan en el cuerpo político y que no han participado en su adopción. Esto es lo que dificulta que puedan ser consideradas autoimpuestas, al menos intergeneracionalmente, lo cual genera importantes problemas de legitimidad intergeneracional al violar el principio de soberanía generacional, según el cual cada generación debería tener la capacidad de imponerse sus propias normas.

El grado de imposición intergeneracional de las cláusulas constitucionales es relativo al grado de precisión de su formulación. Cuando las cláusulas son formuladas como principios generales —tal como es frecuentemente el caso de las cláusulas ambientales y de justicia intergeneracional—, las generaciones futuras pueden fácilmente adaptar la interpretación de las mismas a sus circunstancias particulares (Ferrerres Comella, 2000), lo cual no es posible cuando éstas están formuladas como reglas precisas —tal como suele ocurrir con las cláusulas de estabilidad presupuestaria—. Ocurre, sin embargo, que allí donde las cláusulas carecen de precisión, los costes de desviación se reducen y la capacidad de éstas para resolver problemas de oportunismo y coordinación igualmente se reduce. Así, con la excepción de un número limitado de decisiones judiciales, las cláusulas constitucionales ambientales han sido generalmente consideradas como de ejecución no inmediata por los tribunales, siendo su desarrollo diferido al legislador (cf. May y Daly, 2009; Cho y Pedersen, 2013).

Un segundo conjunto de propuestas trata de resolver los problemas de coordinación mediante la creación de organismos con autoridad supraestatal y/o intergeneracional que puedan disciplinar a los actores involucrados, reduciendo así las probabilidades de oportunismo intergeneracional, desviación de recursos e incumplimiento de los compromisos adoptados. Cuando los problemas de adopción de las políticas de inversión son exclusivamente de coordinación, dichas propuestas pueden inducir mejoras *paretianas*, i. e. mejoras que sean beneficiosas para todos los actores o que al menos beneficien a algunos de ellos sin dejar a ninguno en peor situación.

Ejemplos tradicionales de instituciones de coordinación son los tribunales constitucionales o los consejos fiscales, los cuales pueden ejercer de autoridad coordinadora sincrónica (e. g. entre estados en países federales) y diacrónica (e. g. entre los sucesivos Gobiernos de un estado). Más recientemente, las propuestas para la creación de un Alto

Comisionado para las Generaciones Futuras en Naciones Unidas o de un Defensor para las Generaciones Futuras para la Unión Europea, ambas inspiradas por la experiencia húngara, podrían contribuir a resolver problemas similares en el ámbito internacional. Por una parte, podrían facilitar el cumplimiento de los acuerdos entre estados al incrementar los costes de desviación. Por otra parte, podrían facilitar el mantenimiento de dichos acuerdos a lo largo del tiempo al incrementar los costes de renegar de los mismos. Asimismo, al hacerlo, facilitarían la señalización creíble por parte de los actores involucrados, que en caso de desviación posterior asumen costes superiores a los que asumirían, *ceteris paribus*, en ausencia de dichos organismos, lo cual, sin embargo, podría dificultar su adopción. La propuesta para la creación de un Alto Comisionado de Naciones Unidas, por ejemplo, le atribuye poderes significativos de control, alerta temprana, revisión y denuncia (Ward, 2012; Secretaría General de Naciones Unidas, 2013: 37).

Para terminar, es preciso señalar la estrecha relación entre las propuestas basadas en organismos de coordinación y las basadas en reglas. Por una parte, las reglas intergeneracionales requieren, como es lógico, de mecanismos de aplicación. Debido a los conflictos de intereses que surgen cuando la aplicación de dichas reglas cae bajo la jurisdicción de los mismos actores que han de ser disciplinados, no es sorprendente que con frecuencia se defienda la necesidad de organismos independientes para la aplicación de las mismas. Por otra parte, dichos organismos requieren de un mandato que establezca su jurisdicción así como sus atribuciones. En ausencia de reglas claras que delimiten el ámbito y formas de actuación de dichos organismos, éstos podrían abusar de su independencia, lo cual podría amenazar su legitimidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado diversas instituciones intergeneracionales por su capacidad para tratar los diversos determinantes del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal y promover la adopción de políticas de inversión. En relación con los determinantes motivacionales, se han identificado instituciones dirigidas a alinear las motivaciones de los actores mediante el uso de incentivos, a reducir el peso de las motivaciones intertemporalmente inapropiadas y a actualizar dichas motivaciones, tanto exógena como endógenamente. En relación con los determinantes epistémicos, se han identificado instituciones dirigidas a incrementar nuestro conocimiento sobre el futuro, a diseminar dicho conocimiento y a distribuir la capacidad decisoria según la distribución de éste. Por último, en relación con los determinantes institucionales, se han identificado instituciones basadas en reglas así como instituciones basadas en organismos de coordinación diacrónica y sincrónica.

A modo de conclusión, es importante mencionar varias implicaciones para el diseño, viabilidad y legitimidad de las instituciones intergeneracionales.

Primero, dada la heterogeneidad de los determinantes del cortoplacismo político, es improbable que reformas aisladas puedan responder adecuadamente a todos los determinantes posibles y adaptarse a todos los horizontes temporales posibles. Por otra parte,

dado que muchos de los ámbitos de actuación intergeneracionalmente relevantes están interrelacionados –consideremos los ámbitos demográfico, energético y climático, por ejemplo– es probable que cualquier respuesta efectiva al problema del cortoplacismo y la inconsistencia temporal requiera la combinación de diversos tipos de mecanismos institucionales que operen de manera integrada, tal como ocurre en el modelo finlandés.

Segundo, es preciso ser conscientes, no obstante, de que los enfoques que combinan diversos mecanismos e instituciones, como el finlandés, violan el principio de parsimonia e imponen importantes costes computacionales a los ciudadanos. Esto no solo es relevante desde el punto de vista de su legitimidad normativa, al dificultar el control y rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Dado que, como hemos visto en la sección relativa a los determinantes epistémicos, la aversión a la complejidad es una de las principales razones por las que los ciudadanos son reacios a apoyar políticas de inversión, modelos tan complejos como el finlandés también pueden suscitar problemas de legitimidad percibida, lo cual puede dificultar su viabilidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo.

Tercero, además de problemas de legitimidad percibida, muchas de las instituciones intergeneracionales suscitan importantes problemas de legitimidad normativa. Por supuesto, las instituciones existentes también presentan dichos problemas, al desatender con frecuencia los intereses de las generaciones futuras. Por otra parte, no todas las instituciones intergeneracionales tienen problemas de legitimidad, pues muchas de ellas son meramente consultivas. Dado que no obstante muchas de ellas sí que disponen de atribuciones vinculantes –tales como la capacidad para retrasar el proceso legislativo en el caso húngaro, para derogar leyes en el caso de los tribunales constitucionales o para legislar en el modelo de Dobson–, éstas suscitan preocupaciones relativas a su legitimidad intra e intergeneracional. Por ejemplo, instituciones como los consejos fiscales o los defensores de las generaciones futuras son independientes y suponen, por ello, una desviación de los principios de designación democrática y rendición de cuentas vertical. La propuesta de Dobson claramente viola el principio de igualdad política al conferir poderes especiales a ciertos ciudadanos por el hecho de pertenecer a grupos ecologistas. Y otras propuestas, como aquellas basadas en la constitucionalización de normas intergeneracionales, suponen la imposición de la voluntad de la generación constituyente sobre las posteriores, amenazando así el principio de soberanía generacional.

Estas y otras consideraciones normativas han caído fuera del alcance de este trabajo. Para ser completo, un análisis normativo de las instituciones intergeneracionales debería examinarlas cuidadosamente.

### *Referencias*

- Ackerman, Bruce. 1991. *We the People. Foundations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Alesina, Alberto y Nouriel Roubini. 1992. «Political cycles in OECD economies», *The Review of Economic Studies*, 59 (4): 663-688. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2297992>.

- Banco Mundial. 2010. *Development and Climate Change*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bickel, Alexander. 1986. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. New Haven: Yale University Press.
- Boston, Jonathan. 2014. *Governing for the Future*. Washington, D.C.: American University.
- Brundtland, Gro Harlem. 1987. *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Caney, Simon. 2010. «Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds», en Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caney, Simon. En prensa. «Political Institutions for the Future: A Five-Fold Package», en Iñigo González-Ricoy y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- Cho, Hong Sik y Ole W. Pedersen. 2013. «Environmental rights and future generations», en Mark Tushnet *et al.* (eds). *Handbook on Constitutional Law*. London: Routledge. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203072578.ch31>.
- Cooter, Robert. 1998. «Expressive law and economics», *The Journal of Legal Studies*, 27: 585-607. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/468036>.
- Cowen, Tyler y Derek Parfit. 1992. «Against the Social Discount Rate», en Peter Laslett y James S. Fishkin (eds.), *Justice Between Age Groups and Generations*. New Haven: Yale University Press.
- Di Paola, Marcelo y Daanika Kamal (eds.). 2015. *Climate Change and Human Rights*. Global Policy-Wiley Blackwell.
- Dobson, Andrew. 1996. «Representative Democracy and the Environment», en William M. Lafferty y James Meadowcroft. *Democracy and the environment: Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dreyer, Iana y Gerald Stang. 1993. «Foresight in Governments. Practices and Trends Around the World», en Antonio Missiroli, *EUISS Yearbook European Security*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Ekeli, Kristian Skagen. 2008. «Constitutional experiments: representing future generations through submajority rules», *The Journal of Political Philosophy*, 17 (4): 440-461. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2008.00328.x>.
- Ekeli, Kristian Skagen. En prensa. «Electoral design, sub-majority rules and representation for future generations», en Iñigo González-Ricoy y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon. 2000. *Ulysses unbound*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511625008>.
- Expansión. 2015. «Alvaro Nadal apuesta por controlar costes e inversión en I+D para ser más competitivos a corto plazo». Disponible en: [http://www.expansion.com/agencia/europa\\_press/2015/03/23/20150323130525.html](http://www.expansion.com/agencia/europa_press/2015/03/23/20150323130525.html) [Consulta: 30 de marzo de 2016].
- Ferreres-Comella, Víctor. 2000. «A Defense of Constitutional Rigidity», *Analisi e Diritto*, 45-68.

- Frederick, Shane. 2003. «Measuring intergenerational time preference: Are future lives valued less?», *Journal of Risk and Uncertainty*, 26 (1): 39-53. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1022298223127>.
- Frederick, Shane, *et al.* 2002. «Time Discounting and Time Preference: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, 40 (2): 351-401. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1257/jel.40.2.351>.
- Friedman, Thomas L. 2014. «Obama on Obama on Climate Change», *The New York Times*. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2014/06/08/opinion/sunday/friedman-obama-on-obama-on-climate.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/06/08/opinion/sunday/friedman-obama-on-obama-on-climate.html?_r=0) [Consulta: 30 de marzo de 2016].
- Gardiner, Stephen. 2006. «A Core Precautionary Principle», *Journal of Political Philosophy*, 14 (1): 33-60. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00237.x>.
- Gardiner, Stephen. 2011. *A perfect moral storm: the ethical tragedy of climate change*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195379440.001.0001>.
- Gallery, Gerry y Natalie Gallery. 2009. «Short-termism: challenges and resolutions», *Australian Accounting Review*, 19 (4): 275-277. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1835-2561.2009.00063.x>.
- Gardbaum, Stephen. 2001. «The New Commonwealth Model of Constitutionalism», *American Journal of Comparative Law*, 49: 707-760. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/841055>.
- Garri, Iconio. 2010. «Political short-termism: a possible explanation», *Public Choice*, 145 (1-2): 197-211. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-009-9561-5>.
- Gerbach, Hans. 2005. *Designing Democracy: Ideas for Better Rules*. New York: Springer.
- Gneezy, Uri *et al.* 2006. «The uncertainty effect: When a risky prospect is valued less than its worst possible outcome», *The Quarterly Journal of Economics*, 121: 1283-1309. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/qje/121.4.1283>.
- González-Ricoy, Iñigo. 2013. «An Account of the Democratic Status of Constitutional Rights», *Res Publica*, 19 (3): 241-256. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11158-013-9219-5>.
- González-Ricoy, Iñigo. En prensa. «Constitutionalising Intergenerational Provisions», en González-Ricoy, Iñigo y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- González-Ricoy, Iñigo y Axel Gosseries. En prensa. «Designing Institutions for Future Generations: An Introduction», en González-Ricoy, Iñigo, y Axel Gosseries eds. *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gosseries, Axel. 2014. «The Intergenerational Case for Constitutional Rigidity», *Ratio Juris*, 27 (4), 528-539. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/raju.12060>.
- Gosseries, Axel y Lukas H. Meyer. 2008. *Intergenerational justice*. Oxford: Oxford University Press.

- Halevy, Yoram. 2008. «Strotz meets Allais: Diminishing impatience and the certainty effect», *The American Economic Review*, 98 (3): 1145-1162. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.98.3.1145>.
- Hayward, Tim. 2004. *Constitutional environmental rights*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/0199278687.001.0001>.
- Heal, Geoffrey y Antony Millner. 2014. «Uncertainty and decision making in climate change economics», *Review of Environmental Economics and Policy*, 8 (1): 120-137. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/reep/ret023>.
- Healy, Andrew y Neil Malhotra. 2009. «Myopic voters and natural disaster policy», *American Political Science Review*, 103 (3): 387-406. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055409990104>.
- IPCC. 2014. *Fifth Assessment Report. Synthesis Report*. Ginebra: IPCC.
- Irving, Kym. 2009. «Overcoming Short Termism», *Australian Accounting Review*, 19 (4): 278-294. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1835-2561.2009.00064.x>.
- Jacobs, Alan M. 2011. *Governing for the long term: democracy and the politics of investment*. Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511921766>.
- Jacobs, Alan M. y J. Scott Matthews. 2012. «Why do citizens discount the future? Public opinion and the timing of policy consequences». *British Journal of Political Science*, 42 (4): 903-935. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123412000117>.
- Jávör, Benedek. 2006. «Institutional protection of succeeding generations—Ombudsman for Future Generations in Hungary», en Joerg Chet Tremmel (ed.). *Handbook of intergenerational justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Krebs, Ronald R. y Aaron Rapport. 2012. «International Relations and the Psychology of Time Horizons», *International Studies Quarterly*, 56 (3): 530-543. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00726.x>.
- Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott. 1977. «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans», *The Journal of Political Economy*, 85 (3): 473-491. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1086/260580>.
- López-Guerra, Claudio. En prensa. «Pilotage Responsibility and Intergenerational Justice», en Iñigo González-Ricoy y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- MacKenzie, Michael. En prensa. «Institutional design and sources of short-termism», en Iñigo González-Ricoy y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- May, J. y E. Daly. 2009. «Vindicating Fundamental Environmental Rights Worldwide», *Oregon Review of International Law*, 11: 365-439.
- McAdams, Richard H. 2000. «A focal point theory of expressive law», *Virginia Law Review*, 86: 1649-1729. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1073827>.
- Neumayer, Eric. 2000. «In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions», *Ecological Economics*, 33: 185-192. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S0921-8009\(00\)00135-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0921-8009(00)00135-X).

- Nordhaus, William. 1975. «The political business cycle», *The Review of Economic Studies*, 42 (2): 169-190. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2296528>.
- Oxford Martin Commission for Future Generations. 2013. *Now for the long term: The report of the Oxford Martin Commission for future generations*. Oxford: University of Oxford.
- Niemeyer, Simon y Julia Jennstål. En prensa. «The Deliberative Democratic Inclusion of Future Generations», en Iñigo González-Ricoy y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglass C. y Barry Weingast. 1989. «Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England», *The Journal of Economic History*, 49 (4): 803-832. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0022050700009451>.
- Page, Edward. 2007. *Climate Change, Justice and Future Generations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parfit, Derek. 1984. *Reasons and Persons*. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 1985. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139171830>.
- Raffensperger, Carolyn. 1999. *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*. Washington DC: Island Press.
- Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Secretaría General de Naciones Unidas. 2013, *Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Shoham, Shlomo y Nira Lamay. 2006. «Commission for Future Generations in the Knesset: lessons learnt», en Joerg Chet Tremmel(ed.), *Handbook of intergenerational justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Stern, Nicholas. 2007. *The economics of climate change: the Stern review*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511817434>.
- Sunstein, Cass y Richard Thaler. 2008. *Nudge*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thatcher, Mark y Alec Stone Sweet. 2002. «Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions», *West European Politics*, 25 (1): 1-22. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/713601583>.
- Thompson, Dennis F. 2010. «Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13 (1): 17-37. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13698230903326232>.
- Tremmel, Joerg Chet (ed.). 2006. *Handbook of intergenerational justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4337/9781847201850>.
- Van Parijs, Philippe. 1998. «The disfranchisement of the elderly, and other attempts to secure intergenerational justice», *Philosophy and Public Affairs*, 27 (4): 292-333. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1088-4963.1998.tb00072.x>.
- Waldron, J. (1999). *Law and disagreement*. Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198262138.001.0001>.

- Ward, Halina. 2012. *Committing to the future we want: a High Commissioner for Future Generations at Rio+20*. Londres: Foundation for Democracy and Sustainable Development y World Future Council.
- Weaver, R. Kent. 1986. «The politics of blame avoidance», *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371-398. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00004219>.
- Wolf, Martin. 2012. *The German Response. Martin Wolf's Exchange*. Disponible en: <http://blogs.ft.com/martin-wolf-exchange/2012/06/07/the-german-response/> [Consulta: 24 de agosto de 2015].
- Wolfe, Matthew. 2008. «The Shadows of Future Generations», *Duke Law Journal*, 57: 1897-1932. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1129508>.
- Zuber, Stephane. En prensa. «Measuring Intergenerational Fairness», en Iñigo González-Ricoy y Axel Gosseries (eds.), *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 14 de octubre de 2015.

Aceptado para publicación: 6 de abril de 2016.

IÑIGO GONZÁLEZ-RICOY, Universitat de Barcelona  
igonzalez@ub.edu

Profesor lector de Filosofía Política en la Universitat de Barcelona. Previamente, ha sido investigador postdoctoral en las universidades de Lovaina y Pompeu Fabra e investigador visitante en las de Columbia y Goethe de Frankfurt. Su investigación es sobre teoría democrática y constitucional y ha sido publicada en el *Journal of Applied Philosophy*, *Social Theory and Practice*, *Politics* y *Ratio Juris*. Recientemente ha coeditado un libro, *Institutions for Future Generations*, en prensa con Oxford University Press.

---

# Los lugares de memoria y las nuevas generaciones: Algunos efectos políticos de la transmisión de memorias del pasado reciente de Chile<sup>1</sup>

*Places of memory and the new generations: Some political effects  
of the transmission of memories of Chile's recent past*

MARÍA J. REYES

Universidad de Chile

MARÍA A. CRUZ

Universidad de Valparaíso

FÉLIX J. AGUIRRE

Universidad de Valparaíso

## **Cómo citar/Citation**

Reyes, M. J., Cruz, M. A. y Aguirre, F. J. (2016). Los lugares de memoria y las nuevas generaciones: Algunos efectos políticos de la transmisión de memorias del pasado reciente de Chile. *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 93-114.

Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.04>

## **Resumen**

El artículo se inscribe dentro de los estudios sociales de la memoria de la dictadura chilena. Se presentan los resultados de una investigación sobre la transmisión de las memorias desde la relación entre los lugares de memoria y los jóvenes. Metodológicamente se trabajó con un diseño cualitativo que incluyó dos memoriales sobre la represión política visitados por dos grupos de jóvenes a los que posteriormente se entrevistó grupalmente. Los resultados muestran un discurso que incluye *un quién* que recuerda, es recordado y es destinatario del pasado y *un qué* se rememora. Este discurso sitúa a los jóvenes como espectadores del pasado y muestra cómo

- 
1. Esta investigación fue financiada por Fondos Semilla 2010, Universidad Diego Portales. La preparación de este artículo ha sido apoyada por Programa U-APOYA Línea 2: Concurso de Proyectos de Investigación en Ciencias Sociales, Humanidades, Artes y Educación VID 2012, CSSOC-2012-309, Universidad de Chile; Proyecto FONDECYT n.º 11121405, Universidad de Chile; «Beca Término de Tesis Doctoral» del Convenio de Desempeño UVA0901 para el fortalecimiento de las Humanidades, las Artes y las Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso; y por Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Cultura Política, Memoria y Derechos Humanos, Universidad de Valparaíso.

los memoriales son interpretados en una lógica más bien privatizada y *ghetizada* acerca del sufrimiento de las víctimas. Se concluye que las memorias juveniles presentan una débil condición pública, por lo que la socialización política habría acrecentado la despolitización, dificultando una relación virtuosa entre memoria y ciudadanía.

*Palabras clave:* memoria colectiva, memoria histórica, lugares de memoria, cultura política, jóvenes, Chile.

### Abstract

The present article falls within the context of social studies on the memory of the Chilean dictatorship. The text presents the results of a study on the transmission of memories from the perspective of the relationship between places of memory and young people. Methodologically, a qualitative design was used which included two memorials of political repression visited by two groups of young people who were later interviewed in group. The results reveal a discourse that includes *a who* that remembers, is remembered, and is an addressee of the past, and *a what* which is remembered. This discourse positions young people as spectators of the past and it shows how memorials are interpreted according to a rather privatized and ghettoized logic of the victims' suffering. It is concluded that the memories of young people have a weak public facet and that, therefore, political socialization would have increased their depolitization, making it more difficult to establish a virtuous relationship between memory and citizenship.

*Keywords:* collective memory, historical memory, places of memory, political culture, young people, Chile.

## INTRODUCCIÓN

Son contadas las ocasiones en que la actualidad noticiosa puede ayudarnos a ilustrar hasta qué punto el pasado se percibe como un espacio de negociación cultural, mediatizado y generacional, en el que la memoria frecuentemente se transforma en un objeto de disputa.

Apenas unos días antes de entregar este trabajo, una nota periodística en Chile reproducía la perplejidad de un turista extranjero cuya curiosidad le había llevado a detenerse para observar el paso del cortejo fúnebre de Patricio Aylwin, presidente del primer Gobierno democrático (1990-1994) tras 17 años de una cruel dictadura cívico-militar (1973-1990). Apenas tres cuadras hacia el oriente del corazón de la capital donde se encuentra la antigua sede del Congreso Nacional, el lugar en el que sería homenajeado el exmandatario, comenzaban a reunirse los primeros cientos de manifestantes convocados por las principales asociaciones de estudiantes de enseñanza media y universitaria, en un nuevo acto de protesta por los procedimientos y propuestas del Gobierno sobre el modelo de financiamiento de la educación superior. Horas atrás, a pesar del llamamiento de diferentes parlamentarios del oficialismo y de la oposición a suspender la actividad en el contexto de los tres días de duelo oficial decretados por el Gobierno, la portavoz de

la Confederación de Estudiantes de Chile confirmaba la decisión de mantener la jornada de movilización nacional, y añadía: «Nosotros creemos que esta temática no puede esperar [...] esta también es la lucha de la alegría que nunca llegó y que tenemos que seguir buscando construir nosotros mismos»<sup>2</sup>. Una aseveración que revela cómo los jóvenes se instalan como «destinatarios» de un legado del pasado, pero a la vez como «protagonistas del presente» (Reyes *et al.*, 2015).

A pesar de haber transcurrido ya más de cuatro décadas desde el golpe de Estado en Chile (1973), cobra aún mayor fuerza la preocupación sociopolítica sobre cómo transmitir a las nuevas generaciones un pasado reciente marcado por la violencia y la represión política. Aunque esta preocupación se ha visto reflejada en las políticas públicas de memoria (Vinyes, 2007), entre ellas la generación de comisiones que han procurado el esclarecimiento de lo acontecido durante la dictadura<sup>3</sup>, falta aún avanzar en la construcción de una cultura política capaz de orientar la apropiación y la reconstrucción de las memorias sociales, en particular de los mecanismos que facilitan transitar desde contextos de violencia política a otros de paz (San Pedro y Baer, 2003).

Las ciencias sociales han aportado principalmente estudios sobre «vehículos de memoria» (Jelin y Langland, 2003) a la problemática de la transmisión, incluyendo los llamados «lugares de memoria» (Nora, 2009), considerados como dispositivos privilegiados para la transmisión, en la medida que ensamblan lo tangible y lo simbólico (Rilla, 2009), permitiendo que la memoria trabaje en y desde el presente (Candau, 1998). Estos estudios se han centrado principalmente en las versiones del pasado que se producen a través de los usos y apropiaciones de dichos lugares (Piper *et al.*, 2009; Piper *et al.*, 2012; Piper y Hevia, 2013; Piper, 2015; entre otros), siendo común en ellos sostener que las memorias construidas se organizan en torno a la experiencia de victimización marginando de sus discursos el lugar de los y las sobrevivientes y luchadores y luchadoras sociales (Piper, 2015).

Teniendo en cuenta que en este particular campo de estudios aún es marginal centrar la atención en las voces de quienes suelen considerarse como los principales «destinatarios» del proceso de transmisión –las nuevas generaciones– (Reyes, 2012), y a su vez, asumiendo que los jóvenes, a pesar de no ser protagonistas del pasado de violencia y represión política, a través de sus acciones dan forma a las memorias y olvidos de dicho pasado utilizándolo en sus luchas presentes, tal y como evidencia la aseveración de

2. Emol.com: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/04/20/799002/Confech-ratifica-marcha-de-este-jueves-Es-la-lucha-de-la-alegría-que-nunca-llegó.html>. El énfasis es nuestro. La portavoz de los estudiantes parafrasea el popular eslogan de la campaña de televisión previa al plebiscito de 1988, que promocionó el *No a la continuidad de Augusto Pinochet como Presidente de la República*: «La alegría ya viene». Véase, por ejemplo, Antonio Skármeta, *Los días del arcoíris*, Barcelona, Planeta, 2011; María Elena Macuk Urbina, *La alegría ya viene... Las representaciones sociales acerca del plebiscito de 1988 en Chile*, tesis para obtener el grado en maestría en Ciencias Sociales, FLACSO MÉXICO, 2014. Disponible en: <http://200.76.166.3:8080/dspace/handle/123456789/3549>
3. Comisión de Verdad y Reconciliación (1990), Mesa de Diálogo (1999), Comisión de Prisión Política y Tortura (2003).

la dirigente estudiantil que mencionamos anteriormente, el presente artículo tiene por objetivo exponer parte de los resultados de una investigación que tuvo por objeto de estudio la dialogía que se produce entre los lugares de memoria y los jóvenes. En concreto, se analizarán los discursos que los jóvenes producen al visitar dos memoriales instalados en Santiago de Chile: el memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político (DDEP) y el monumento Mujeres en la Memoria (MM)<sup>4</sup>.

El propósito del artículo es contribuir al conocimiento sobre cómo las generaciones que no vivieron directamente la dictadura despliegan ciertas subjetividades sobre el pasado reciente a propósito de determinados lugares de memoria, con el fin de poner en discusión ciertos efectos políticos asociados a las políticas de memoria en el Chile de la postdictadura.

De este modo, el artículo parte presentando los principales referentes teóricos que guiaron la investigación, para seguir con los antecedentes metodológicos que permitieron tanto la producción como el análisis de los discursos generados por los jóvenes al visitar los memoriales. Luego, al revisar el rol de los jóvenes a partir de una selección de los resultados concentrados de su discurso sobre qué se rememora, quién recuerda, quién es recordado y quién es el destinatario del pasado, mostramos cómo estos lugares de memoria son interpretados en una lógica más bien privatizada y *ghettizada*. Conscientes de que la experiencia cívica puede ser un importante terreno para la construcción de formas de ciudadanía capaces de ensanchar la explicación del pasado, mediante un conjunto de nuevos repertorios simbólicos y narraciones colectivas que pueden transformarse en un recurso extraordinario para la acción política, concluimos que las memorias juveniles presentan una débil condición pública, lo que permite arriesgar ciertas hipótesis acerca del tipo de socialización política en la que se han formado: una que en cierta medida ha acrecentado la despolitización, dificultando una relación virtuosa entre memoria y ciudadanía.

## MARCO TEÓRICO

### *Memorias sociales y pasados de violencia política*

Desde que a inicios de los años setenta la memoria se constituyera en un campo de estudio en las ciencias sociales (Traverso, 2007), los estudios enmarcados desde una

4. El DDEP, ubicado en el Cementerio General, junto con conmemorar a las víctimas de la represión política, opera como lugar de entierro. Fue inaugurado el 26 de febrero de 1994, realizado por iniciativa de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, y financiado por el Ministerio del Interior. El monumento a las Mujeres Víctimas de la Represión, MM, inaugurado el 12 de diciembre de 2008, se ubica en el bandejón central de la avenida Bernardo O'Higgins, sobre la estación de metro Los Héroes en la comuna de Santiago. El propósito del Comité Pro Monumento a las Mujeres Víctimas de la Represión, fue situar en el espacio público a las mujeres que fueron víctimas directas de la dictadura (Ministerio del Interior, 2010).

tradición social de la memoria (Ricoeur, 2003) no han dejado de producirse, enfatizando que las interpretaciones compartidas del pasado, particularmente cuando se trata de un acontecimiento histórico conmovedor o traumático, constituyen un componente esencial de la identidad colectiva. Es en esta tradición donde nos situamos, entendiendo que la memoria social es una «narración que media» los sistemas heredados de creencias, prácticas y tradiciones, que van dando forma a un marco interpretativo que permite comprender la acción colectiva y el estado de la cultura política de un grupo social (Wertsch, 2002).

Asumimos que recordar no es un proceso que trae y desplaza lo ya acontecido hacia el presente, sino más bien una operación donde el pasado es reconstruido en función de los intereses, convenciones, valores, principios, ideas y afectos que son parte de las dinámicas y prácticas presentes llevadas a cabo por los grupos sociales (Halbwachs, 2004). Es por esa razón que, pese a contar con una amplia evidencia sobre cómo transitan las memorias sociales de una generación a otra (Mannheim, 1993; Jelin, 2002; Le Quintrec y Geiss, 2006) los especialistas suelen insistir en que el pasado es siempre algo precario y modificable, que no siempre conserva su intensidad emocional y su influencia política.

Cuando se trata de sociedades que han experimentado la violencia política, la aparición del debate sobre la memoria colectiva depende de la interacción de varios factores, como el grado de libertad del régimen político para permitir su voz y su difusión, la magnitud del trauma o del evento, la naturaleza de la transición política de un régimen a otro o las estrategias empleadas en los primeros años después de la transición. Muchos países que experimentaron un pasado traumático afrontaron el problema de la memoria y el enjuiciamiento del pasado solamente durante un primer periodo de la transición a la democracia, que luego fue seguido por un período «institucionalizado» de silencio (Judt, 2010), donde la mayoría de las acciones se centraron en el enjuiciamiento de actos criminales concretos y demostrables, en contraposición al debate sobre cuestiones más amplias relacionadas con la culpabilidad social. Como sugiere un estudio ya clásico (Sa'adah, 1998), no es poco común que después de un episodio traumático causado por un régimen inescrupuloso, como de hecho ha sucedido en Chile y en el Cono Sur de América Latina durante los ochenta (Reyes *et al.*, 2015), algunas democracias inicialmente persigan instaurar un debate minimalista sobre su memoria reciente, encaminado a restablecer la confianza en el nuevo proceso político.

### *Transmisión de memorias de violencia política: dialogía, nuevas generaciones y lugares de memoria*

Uno de los procesos de mayor relevancia en la configuración de las memorias sociales es el de la transmisión intergeneracional. Como hemos sistematizado en otro lugar (Reyes *et al.*, 2015), para el caso de Chile, transcurridas algo más de dos décadas de gobiernos postdictatoriales y produciéndose el «relevo generacional» (Aguilar,

1996), después de las primeras investigaciones y reflexiones centradas en las disputas colectivas y en el asentamiento de memorias emblemáticas de la Dictadura Militar, se ha comenzado a estudiar los espacios y prácticas sociales que actúan como «vehículos de memoria» (Jelin y Langland, 2003). Los distintos trabajos realizados desde este prisma, suelen atender a los «emprendedores de la memoria» (Jelin, 2002) y las acciones que llevan a cabo para instalar públicamente un sentido del pasado específico. Si bien las nuevas generaciones en la literatura internacional han comenzado a ser analizadas en tanto «destinatarias» de la transmisión, considerando a sus memorias como «vicarias» (Young, 2000a), mediatizadas (Sarlo, 2007; Struken, 2008) o bien como «postmemoria» (Hirsch, 2008), solo en los últimos años se les ha indagado en Chile (Juárez y Salanova, 2009; Sepúlveda *et al.*, 2015; Piper, 2015). Con todo, aún es marginal en dichos análisis la reflexión respecto a la transmisión que en términos dialógicos se produce entre las nuevas generaciones y las generaciones protagonistas, así como las subjetividades políticas que se generan en el marco de estos procesos.

Si asumimos la memoria como una práctica social, como un proceso intersubjetivo continuo, contingente y contextual (Middleton y Edwards, 1990; Vázquez, 2001, 2002), cobra sentido abordar las configuraciones de memorias desde una perspectiva dialógica, pues lo que se recuerda y olvida es una construcción que se produce en un espacio relacional, de manera que lo que una posición afirma, sostiene o interroga, es siempre una respuesta a otra posición (Reyes *et al.*, 2015).

Durante las transiciones políticas, los «emprendedores de la memoria», así como los actores político-institucionales, realizan una serie de acciones con el propósito de transmitir particulares versiones del pasado, siendo una de las principales la construcción de lugares de memoria (Jelin y Langland, 2003). En el caso de Chile, la construcción de memoriales y monumentos cobró relevancia como respuesta a las medidas de reparación propuestas por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2005), constituyéndose en un gesto simbólico de reconocimiento y encuentro social, dirigido «a la reparación moral y a establecer condiciones en la sociedad para que no se repitan hechos de esta naturaleza» (Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2005: 521).

En este marco, los lugares de memoria pretenden instituir un particular sentido del pasado, trascendiendo y permaneciendo en y a través del tiempo. Como dirá Candau (1998), es una materialización que tiene la vocación de «fijar» el pasado, constituyendo «una memoria ‘educada’, incluso ‘institucional’ y por lo tanto compartida» (Candau, 1998: 115). En este sentido, los lugares de memoria hablan de los acontecimientos y significados construidos en el tiempo, así como del uso y desuso del pasado y su pregnancia en el presente (Rilla, 2009). Por tanto, por más que se intente fijar una versión del pasado, «los procesos de construcción de memorias son siempre abiertos y nunca acabados» (Raposo, 2009: 180). Es más, «solo un proceso memorial inconcluso es capaz de garantizar la vida de la memoria» (Young, 2000b: 80).

La investigación social sobre los lugares de memoria en el caso chileno, en particular de monumentos y memoriales, se ha centrado en los procesos de su construcción (Hite, 2003, 2013), en las prácticas y usos de actores sociales específicos en dichos espacios (Piper *et al.*, 2009; Sepúlveda *et al.*, 2015), en el potencial que implica para

el aprendizaje el visitarlos (Toledo *et al.*, 2006), así como en las distintas narraciones que se inscriben en ellos (Lazzara, 2003). Si bien todas estas investigaciones realzan la centralidad del proceso de transmisión, resta aún abordar la interpelación que realizan los lugares de memoria en tanto «lugares de enunciación» (Jelin y Langland, 2003) a las nuevas generaciones, así como la construcción de memorias que desde esta dialogía se produce, cuestión que nos permite indagar en los diversos efectos políticos que se están inscribiendo en las subjetividades juveniles.

### *Subjetividad política juvenil y construcción de memorias*

Si la política involucra un proceso mediante el cual el sujeto, consciente de su particularidad, cuestiona el orden impuesto y su relación con los otros, y desde este reconocimiento participa en el mundo, sugerimos que el sujeto se hace presente en el mundo a través de un proceso de significación. Ello porque las condiciones que permiten la presencia de un sujeto provienen de su inserción semiótica y material en un contexto normativo de reglas que regulan las prácticas que establecen lo que debe y no debe hacer, pues la acción política ha de entenderse desde una lógica dual, en tanto que se presenta escindida en un doble movimiento, «en la tensión (y ruptura) entre 'lo posible' (como reconocimiento de la relación necesidad-contingencia) y 'lo imposible' de un acto de fuerza que pretende instaurar una norma para la que no existe un fundamento último» (Ema, 2004: 4).

Así, el proceso de subjetivación mismo responde a la formación de un *uno* que no es un *sí*, sino la relación de un *sí* con otro (Rancière, 1996: 21), en tanto que la subjetividad es aquella constante redefinición del status mismo del sujeto, el que se constituye a partir de su relación diferencial respecto del orden social a partir del disenso. De ahí que la lógica de la subjetivación política se constituya en una heterología; en una lógica del otro estrechamente asociada a un proyecto de emancipación en el que «el individuo se convierte en actor para fabricarse como sujeto» (Martuccelli, 2007: 25).

No podemos pensar en el sujeto como origen de la acción (política) sino que debemos pensarlo desde la acción misma, ya que la producción del efecto es parte de la constitución de lo que retroactivamente se considerará como su antecedente «causal», el sujeto, porque preguntarse por el modo cómo se produce el sujeto de la política (como efecto de la propia acción política) sitúa la cuestión del sujeto en el terreno de lo político, en el terreno de lo controvertido, de la historicidad y la contingencia (Ema, 2004). El sujeto no es el antecedente racional, autónomo y transparente de la acción, sino que se crea en ella, como marco de sentido; como un «entredós que se teje y diseña entre ambos» (Martuccelli, 2007: 17).

Desde que Norbert Lechner (2002) insinuara que la socialización política de los jóvenes chilenos del nuevo siglo debiera articularse en procesos que permitieran desplegar su subjetividad política, orientando los comportamientos y prácticas en torno a concepciones fuertes de equidad y justicia social, los estudios sobre cultura política juvenil se han ocupado de aspectos ciudadanos relacionados con el voluntariado, la

acción colectiva y la movilización estudiantil (Hatibovic *et al.*, 2012). También, desde la incidencia que tienen los proyectos individuales de los jóvenes en lo político se les ha analizado como sujetos a partir de los cuales se pueden revelar las transformaciones estructurales y subjetivas por las que atraviesa la sociedad chilena, a partir sobre todo de las nuevas formas de organización que les separan de 'lo tradicional' y les generan identidad (Reguillo, 2003; García Agustín y Aguirre, 2014).

Aunque la mayoría de los jóvenes comienzan a dar forma a sus recuerdos con la ayuda de su entorno familiar, la importancia de la socialización política secundaria en la fijación de normas y valores es cada vez mayor y ha sido prolijamente estudiada (Almond y Verba, 1963; Tilly, 1992; Snow y Benford, 1992; Aguilar, 1996).

En este trabajo exploramos la subjetividad juvenil frente a diversas formas de materializar la memoria social, en el sentido de que los jóvenes tienen valoraciones racionales sobre lo justo y lo injusto, así como percepciones claras sobre los espacios sociales de inclusión y exclusión. Es por este motivo que la expresión de un relato juvenil sobre la memoria adquiere una condición pública solo en la medida en que es relevante en el proceso formativo de su propia subjetividad política, en tanto permite a cada individuo ubicarse en una esfera de lo público, a partir de la que puede describirse ese «sentido común» que resume la pluralidad de intereses, pensamientos y voluntades de acción de un grupo social (Radstone, 2008), es decir, en espacios de expresión (ahora pública) que interpelan sobre lo sucedido, muchas veces frente a la indiferencia y el rechazo social.

Sabemos que las memorias colectivas afectan decisivamente los imaginarios y las representaciones de la cultura política, limitando los sistemas de creencias, las prácticas sociales, las tradiciones heredadas y, muy especialmente, los valores que proporcionan la identidad de un grupo social. Esto implica que aunque exista una amplia evidencia de la transferencia intergeneracional del trauma y de la memoria (McDowel y Braniff, 2014), las memorias colectivas no siempre conservan su intensidad emocional y su influencia política. De ahí que la infraestructura, los lugares, la documentación, las conmemoraciones y la pervivencia de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a mantener la memoria viva, constituyan un factor que facilita la longevidad y la recreación de la memoria y su influencia en la respuesta institucional y en los comportamientos generados por los acontecimientos históricos y los recuerdos mismos. En ese sentido, los resultados que más adelante presentamos, nos permiten interpretar ciertas hipótesis acerca de cómo ha operado la socialización política de los jóvenes a propósito de los lugares de memoria.

## NOTA METODOLÓGICA

El universo empírico de esta investigación lo conforman, de un lado, lugares de memoria que se emplazan en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, y que tienen por objeto recordar el pasado reciente de violencia y represión política vivida en el país; de otro, una generación de jóvenes residentes en la mencionada región, que crecieron en los últimos años de la dictadura militar y los primeros de la actual demo-

cracia, y que responden a distintos tipos de orientación político-ideológica en sus familias de origen. Ninguno de ellos conocía los lugares de memoria seleccionados.

Entenderemos que los jóvenes que visitaron los lugares son parte de una «generación sucesora» (Reyes, 2009) a propósito de las formas en que han operado los procesos de transmisión intergeneracional de las memorias sociales de la dictadura.

Trabajamos con un muestreo no probabilístico, de tipo intencionado y orientado por criterios teóricos, combinado con el de accesibilidad y factibilidad según los recursos disponibles. Tratándose de un estudio exploratorio, se hizo una selección estratégica según las pautas de un determinado muestreo teórico que genera un esquema conceptual general, coherente con el ordenamiento de determinadas variables, que en este caso corresponden a: formas estéticas de los lugares de memoria –abstracta y concreta–, en el sentido que estas condicionan los discursos que se configuran desde quienes circulan y/o habitan dichos lugares (Juárez y Salanova, 2009); y jóvenes de familias con distintas posiciones ideológicas –izquierda y derecha–, en la medida que la investigación ha mostrado su centralidad en la producción de sentidos sobre el pasado (Cornejo *et al.*, 2013).

La submuestra que aquí utilizamos, se compone de dos casos (lugares de memoria) que se diferencian por su estética. Así, se trabajó con un lugar más abstracto –el MM– y otro más concreto –el DDEP.

#### IMAGEN 1.

#### MONUMENTO MUJERES EN LA MEMORIA



Fuente: fotografía realizada por joven participante del estudio.

## IMAGEN 2.

## MEMORIAL DEL DETENIDO DESAPARECIDO Y DEL EJECUTADO POLÍTICO



Fuente: fotografía realizada por joven participante del estudio.

Cada uno de ellos fue visitado por cuatro jóvenes, dos provenientes de familias con una posición política de izquierda y dos de derecha:

TABLA 1.

DISEÑO MUESTRAL

	Lugar de memoria con forma estética abstracta: <i>MM</i>	Lugar de memoria con forma estética concreta: <i>DDEP</i>
Joven de familia de izquierda	2	2
Joven de familia de derecha	2	2
Total de jóvenes que visitaron cada lugar	4	4

Total de casos: 2 lugares de memoria; total de jóvenes: 8; total de visitas a los lugares de memoria: 2, una a cada lugar; total de entrevistas grupales: 2, una para cada lugar.

Fuente: elaboración propia.

El diseño metodológico se estructuró en cinco etapas: a) *una revisión documental* nos permitió seleccionar los lugares de memoria, a partir de los objetivos y el mensaje que se esperaba transmitir a través de las formas estéticas y simbólicas que les daban forma; b) *visitas preliminares a los lugares de memoria por parte de los investigadores y notas de campo*, que permitieron elaborar un registro detallado del emplazamiento y de la estética de cada lugar; c) *visita de jóvenes al lugar de memoria* donde se les solicitó, tras un recorrido libre, que fotografiasen aquello que llamara su atención y les pareciera significativo, escogiendo posteriormente hasta cinco imágenes que serían utilizadas en la siguiente etapa del estudio, en tanto que los investigadores pusieron en práctica la técnica de la observación para registrar la actividad; d) *una entrevista grupal* que se realizó después de la visita que permitió, a partir del registro fotográfico, identificar cómo interpretaban los sujetos la dimensión enunciativa del lugar y describir los diferentes relatos del pasado que se generaron, y e) finalmente se procedió a analizar todo el material a la luz de la técnica del *análisis del discurso*, fijando nuestra atención en la identificación de las posiciones de habla de los sujetos, el análisis de las formas retóricas del discurso y sus consecuencias, así como en la forma de la construcción narrativa del discurso y en las tensiones discursivas que se producían. Aquí nos basamos solo en la dimensión narrativa de la entrevista grupal, excluyendo el análisis de las fotografías.

La estrategia analítica supuso –primero– transcribir las conversaciones de los tres grupos (aunque aquí presentamos los dos más extremos según el tipo de memoriales), para –segundo– codificar los temas y subtemas de cada conversación (Coffey y Atkinson, 2005). Ello permitió ordenar los tópicos de cada grupo y luego establecer un análisis transversal entre ellos. En un tercer momento se procedió a analizar cada conversación grupal desde la lógica del análisis de discurso (Iñiguez y Antaki, 1998), basado en identificar el sentido que tienen las acciones para los sujetos, para luego proceder a lo que Canales (2013) recomienda como «escucha crítica» del habla, la cual vincula el sentido que tiene el habla para los actores con sus posiciones en la estructura de relaciones sociales en las que participan. Esta última etapa implica un análisis más interpretativo que se nutre, además, del análisis previo, tanto del conocimiento del contexto social del estudio como de la experticia acumulada en nuestras investigaciones previas en este campo (Reyes et al., 2015; Reyes et al., 2013; Cornejo et al., 2013; García y Aguirre, 2014; Cruz, 2004). De todos los resultados del estudio hemos seleccionado para este artículo lo relativo a las posiciones discursivas (quién y para quién se transmite a través de los lugares) y los sentidos del pasado (qué y cómo se transmite), junto con la interpretación más teórica y crítica que hacemos desde los desafíos que lo anterior supone en materia de socialización política.

## RESULTADOS

### *El quién de la transmisión: el emprendedor de memoria, el joven y el destinatario*

La construcción intencionada de lugares de memoria tiene por finalidad trascender al tiempo, inscribiendo una versión del pasado a través de las particulares formas

estéticas que adopta. De este modo, se genera una dimensión enunciativa del lugar, que habla o invita a hablar de las relaciones sociales que lo han constituido, así como de aquello que se pretende transmitir. Naturalmente que esta dimensión enunciativa requiere de una interpretación, pues «los sentidos nunca están cristalizados o inscriptos en la piedra del monumento o en el texto grabado en la placa. Como ‘vehículo de memoria’, la marca territorial no es más que un soporte, lleno de ambigüedades, para el trabajo subjetivo y para la acción colectiva, política y simbólica, de actores específicos en escenarios y coyunturas dadas» (Jelin y Langland, 2003:4).

En nuestro caso, esta interpretación no la entendemos como propiedad de un actor sino más bien como discursos que son resultado de un proceso dialógico entre el joven y el lugar, que en su despliegue dan cuenta de particulares sujetos, objetos y relaciones. En el caso de los lugares seleccionados, la enunciación de los jóvenes implica la emergencia de un discurso que evidencia un quién, que ha tenido la intención de transmitir una particular versión del pasado, vale decir, los «emprendedores de memoria» (Jelin, 2002). Ese *quién* se caracteriza por ser un colectivo inscrito y significado, en el caso del memorial del DDEP, como un familiar de las víctimas de la represión política estatal, mientras que en el caso del monumento de MM, se trata de mujeres «que quieren dejar algo, que quieren que las recuerden»:

[...] bueno, yo cuando entré, lo primero que me llamó la atención fue que me senté en un banquito y al frente había una lápida que decía «¿dónde están?». Entonces eso inmediatamente te remite a las campañas de los familiares de detenidos desaparecidos (entrevista grupal DDEP).

[...] a mí se me imagina que las mujeres igual fueron parte un poco, con el artista, de manifestar un poco una historia, ellas son las que quieren dejar algo, que quieren que las recuerden yo creo que ese es el tema, que no tiene que ver con un monumento y tiene que ver con un recuerdo que dejan a las otras personas que quieren ellas (entrevista grupal MM).

Junto a los emprendedores se articula el *lugar del joven*, principalmente a través de dos claves. Por un lado, como «no protagonista» del pasado reciente, lo que trae aparejado la dificultad de sostener ante otros –sean de la propia generación o bien de otra– su posición respecto a lo «ya acontecido». En sus palabras, «si tu no lo viviste [...] no sabes nada de lo que pasó». Por otro lado, constantemente emerge la referencia al hecho de ser familiar o no de quien fue reprimido y violentado políticamente como la única posición que puede legítimamente referirse y posicionarse ante el pasado reciente.

Siempre me ha llamado la atención porque siempre lo he escuchado en jóvenes:

–Oye, cómo es posible, el tema es por qué hablas pestes y criticas esto si pasó hace tanto tiempo.

–Si tú no lo viviste.

–Si tú no lo viviste claro, no sabes nada de lo que pasó.

Pero resulta que yo no viví esto pero mis padres sí, mi abuelo sí y como que la juventud o en general las personas tratan de olvidarse de eso, pero como que se ha creado la conciencia de que anda sigue para adelante, pero no mires atrás y uno como ser humano crea su identidad en base a su situación familiar [...]. La juventud dice eso, pero igual incluyo un poco a los adultos, también por lo mismo, porque ellos sienten como que es su propiedad, como que no tú no sabes nada (entrevista grupal MM).

Desde la dialogía que se produce entre el joven y el lugar de memoria se constituye, a su vez, un destinatario de la versión del pasado que se quiere transmitir: a pesar que se declara que los lugares de memoria son y debiesen ser destinados a la sociedad en su conjunto, apuntando con ello a un «deber de memoria», el principal destinatario que emerge es el «familiar de las víctimas de represión política». En el caso del memorial del DDEP, ello se evidencia al constituirse como espacio donde es posible recordar a los familiares a través de gestos y ritos propios de nuestra cultura –flores, fotografías, mensajes–. Mientras que en el monumento MM, al imaginar que quienes son llamados a visitar el lugar son aquellos que de algún modo se encuentran vinculados al mensaje que se quiere transmitir:

A mí la sensación que me dio a veces era como de ocultar un poco, el que solamente las personas que estaban conectadas con, con la idea de los detenidos desaparecidos podrían detenerse, y mirarlo y apreciarlo y quedarse ahí, pero una persona que no estuviera conectada es como que queda ahí tapado por los árboles, por las esculturas ‘ah qué bonito’ y no pasaría nada (entrevista grupal DDEP).

[...] es como una construcción que tiene un significado para las personas que está hecha para quien la hizo, para quién la diseño, pero no sé si para la gente que lo visite [...] o sea en nombre de las cuales se hizo el memorial, yo creo que es mucho más significativo para ellas; para uno como persona como ciudadano como visitantes de ese lugar, no sé si tanto (entrevista grupal MM).

Lo anterior pone en tela de juicio la capacidad de estos lugares de activar procesos de transmisión de la memoria más allá de quienes vivieron más directamente la represión política. Una vez más, el deber de memoria queda circunscrito a los lazos familiares de las víctimas directas. Para los jóvenes, solo quienes ya están conectados con el tema de las violaciones a los derechos humanos podrían detenerse, con lo cual volvemos al tema del uso del lugar, que quedaría en una suerte de *guetto* (Jara, 2013) solo para los familiares o quienes ya están sensibilizados frente al tema de la represión política, impidiendo una memoria más formativa y ampliada al resto de la ciudadanía, lo que disminuiría incluso la eficacia del memorial como lugar de visibilidad, en tanto más allá de tildarlo como un «lugar bonito» no tiene mayores impactos. En términos de pragmática del discurso no estamos solo frente a una descripción del lugar, sino ante un reclamo.

*El qué y el cómo del proceso dialógico de transmisión*

En términos generales, el *qué* se transmite desde el lugar de memoria y se circunscribe temporalmente al pasado reciente –la dictadura militar–. En el caso del memorial del DDEP, la dictadura se hace presente principalmente por la figura del «detenido desaparecido» –no así el del ejecutado político–, la que se materializa a través del listado de nombres inscritos en los muros y en los nichos. No obstante, se trata de un «detenido desaparecido» que es significado principalmente como «familiar». Es el abuelo o abuela, padre o madre, hijo o hija, cuestión que se sostendría por tres razones principalmente: por un lado, el emplazamiento del memorial en el Cementerio General, lugar donde principalmente se recuerda a familiares; por otro, los mensajes que dejan quienes visitan el lugar, donde se explicita claramente que el destinatario es un familiar; por último, por el uso dado al lugar, donde los rastros –flores, velas, mensajes y fotografías– adquieren significado como un acto de recuerdo hacia quien es parte de la propia familia:

Yo pienso que si me pongo en el lugar de una persona que es familiar de detenidos desaparecidos y no sabe dónde está su hijo, o pienso que uno el mayor consuelo que tiene al perder un ser querido es poder ir a verlo, poder dejarle flores, saber dónde está esa persona y tener un poco dignidad de poder enterrarlo [...], ese memorial da como especie de eso, de querer que la gente entregue sus sentimientos o deposite lo que siempre ha querido tener, como de su cultura para su ser amado y el Gobierno no dejó po..., no, simplemente no saben dónde están y tienen que acudir a un memorial (...) ir a entregar su pena, su angustia, es como una especie de desahogo por decirlo así (entrevista grupal DDEP).

En el caso del monumento MM, las claves que permiten a los jóvenes situarlo en el pasado reciente son, por una parte, la invitación que realiza el equipo de investigación a visitar este lugar en tanto lugar de memoria. Por otro, la placa que explicita que se trata de un monumento en conmemoración a las mujeres que fueron víctimas de la represión política. A pesar que los jóvenes expresan que el monumento «no está ahí porque sí», dada su estética más bien abstracta, es un monumento que no habla por sí mismo, que no interrumpe la cotidianeidad con su presencia. El muro transparente, las luces, el cemento, los grafitis y rayados, su emplazamiento –pleno centro de Santiago–, la dificultad en acceder a él, así como la falta de cuidado y de mantención que se evidencia, no solo instalan pocas claves de lectura para la transmisión de las versiones del pasado materializadas en el monumento, sino que a la vez genera tensiones respecto al lugar que se le otorga a la memoria de las mujeres en nuestro presente. Es así como se habla de «falta de respeto», «invisibilización de las memorias y de las mujeres» e incluso de un monumento realizado más por «deber» que por otra cosa: el monumento muestra una suerte de desmemoria o voluntad de no recordar el pasado; es decir, opera como metáfora para apuntar a que «no tenemos la capacidad de ver lo que pasa» (entrevista grupal MM).

[...] como que en verdad da lo mismo, como que el lugar que tiene un monumento como todas cosas (públicas) mandan hacer un monumento y como que no es personal, como que había que hacer algo y lo hicieron (entrevista grupal MM).

A pesar que el Memorial del DDEP entrega más claves de lectura, también su emplazamiento y estética provoca algo similar a lo que apreciamos en el Monumento MM, pues tiende a ocultar el pasado; en palabras de los jóvenes, «*quien no esté conectado con los detenidos desaparecidos es como que queda ahí tapado por los árboles, por las esculturas 'ah que bonito', y no pasaría nada*» (entrevista grupal DDEP). En este sentido, ninguno de los lugares de memoria –aún más en el caso del Monumento MM– logra «convocar» a otros. Si bien el Memorial del DDEP posibilita que los jóvenes se «conmuevan» y «empaticen» con el dolor y el sufrimiento, en la medida que sitúan a quienes son conmemorados como «personas» que son parte de una «familia», igualmente llama poco a la detención y menos aún a dialogar con la versión del pasado que ahí se propone, tanto más cuanto la capacidad de convocar no está en el lugar sino en la motivación de quienes podrían interesarse en él.

*Algunos efectos políticos de la dialogía entre los lugares de memoria y las generaciones sucesoras: las memorias privatizadas y despolitizadas*

Reflexionar sobre el pasado reciente en clave de memoria social supone aceptar que no hay una sola memoria sino varias, y que se trata siempre de disputas entre versiones hegemónicas y subalternas. Entender los procesos de transmisión del pasado de manera dialógica también implica aceptar que no hay emisores que entregan un legado cerrado ni jóvenes receptores pasivos que solo lo rechazan o reproducen, sino una relación en la cual lo que se rememora cambia constantemente y se resignifica de diferentes formas. Sin embargo, desde la perspectiva de investigadores comprometidos con ciertas memorias y no con todas, nos preguntamos por los riesgos que supone lo que hemos mostrado hasta ahora, no tanto desde el debate sobre los lugares de memoria, sino a partir de la pregunta por la socialización política de los jóvenes actuales.

Para ello hay que recordar lo que indicamos en el marco teórico. Por una parte, que las interpretaciones compartidas del pasado son componentes esenciales de la identidad colectiva y de la cultura política de los grupos sociales, y que los sentidos que otorgamos al pasado están en permanente transformación, por lo que ese pasado es sensible a las respuestas institucionales pensadas para significar los acontecimientos históricos. A su vez, quienes participan en las disputas por dar sentido al pasado no solo resultan cruciales para la difusión y la defensa de determinadas memorias, sino que también se erigen en agentes de socialización privilegiados en la formación ciudadana de los jóvenes, pues hay que recordar que los lugares de memoria tienen como objetivo interpelar a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, el proceso dialógico entre los jóvenes y los lugares genera como efecto un particular destinatario: los familiares de las víctimas de la represión política. Son ellos los que pueden comprender y

sentirse llamados por estos lugares; son ellos los que les dan vida. En este sentido, las versiones del pasado que se transmiten desde estos lugares de memoria interpelarían a unos pocos –los familiares–, «privando» a otros –en este caso, jóvenes no familiares– de apropiarse e interrogarse a partir del pasado reciente de Chile.

A pesar de esta privatización, se va constituyendo en la relación dialógica una particular memoria del pasado reciente. Se habla de, por ejemplo, «personas desaparecidas», de «represión», de «dictadura», de «ambos lados», pero no desde una narración de acontecimientos y personajes, sino más bien con palabras que dimensionan una memoria que no propicia el debate ni la controversia; se trata de una memoria que no es politizada (Reyes et al., 2013).

Los énfasis en la familiarización de la memoria y su privatización hace que las memorias del pasado reciente silencien también las marcas políticas de quienes fueron objeto de la represión durante la dictadura: los «desaparecidos», esas «mujeres», no son vistos como agentes con capacidad de acción, con proyectos políticos o con historia propia. Una forma de significarlos que enlaza además con la consigna de la «paz». Los jóvenes saben que se está haciendo referencia a los detenidos desaparecidos –la forma más reiterada con que se los nombra en Chile–, pero los resignifican desde un logo distinto que se repite en varios momentos de la conversación; no son combatientes, ni militantes; tampoco víctimas. Son «personas desaparecidas», tal como lo muestra este fragmento:

– A mí me gustó mucho el lugar, sobre todo ver que todavía la gente recuerda a esas personas que desaparecieron y que se vean como las flores, que están bien cuidadas. También impactante como las frases que habían, había una del Che, que le saqué una foto, que es muy buena. También me gustó como, esa como gran muralla con todos los nombres, que fue como impactante la cantidad de personas que desaparecieron, el dolor, y sobre todo esas como cuatro caras que eran como piedras (ver imagen 3), que reflejaban mucho como se podría decir el ambiente del lugar. Que es como, como que muestra mucho, pero... no es como ni una sonrisa ni una cara como de pena, como normal, como que lograron la paz, como reencontrarse con ellos mismos, como relajados, como dormidos. Por eso me gustó mucho.

– Cuando dices esto del ambiente del lugar, que se refleja en el ambiente, ¿a qué te refieres?

– Como tranquilidad, como que ya terminó la dictadura, el golpe, todo y lograron como la tranquilidad que buscaban, yo creo. Como la familia, poder compartir con esas personas» (entrevista grupal DDEP).

Esta despolitización de las «personas» desaparecidas, expresada en clave familiar y voluntarista («paz»), nos permite hipotetizar que estos jóvenes han participado (como destinatarios y resignificadores) de determinadas versiones del pasado y de particulares formas de socialización política que acentúan la lógica de la «reconciliación nacional», como una narrativa oficial que encapsula las formas de procesar el pasado reciente (Cruz, 2004); un tipo de socialización política huérfana de políticas públicas –como las políticas de reparación o las políticas educacionales referidas a la enseñanza del pasado reciente– y nutrida, más bien, de repertorios familiares (Cornejo *et al.*, 2013).

## IMAGEN 3.

## ESCULTURAS EN MEMORIAL DEL DETENIDO DESAPARECIDO Y DEL EJECUTADO POLÍTICO



Fuente: fotografía realizada por joven participante del estudio.

## CONCLUSIONES: UNA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA QUE DESPOLITIZA

Los entrevistados se expresan como espectadores de memorias en juego que no remiten a claves públicas, sino privadas. Se puede entonces concluir que la socialización política en la que han sido formados contempla una memoria del pasado que sugiere que lo acontecido en dictadura es un asunto privatizado –de los «familiares» de las «víctimas» o «las mujeres víctimas»–, lo que parece impedir que los jóvenes encuentren un lugar legítimo para posicionarse, interpelar o solidarizarse con respecto al pasado.

Si al menos en términos temporales el foco de las memorias desplegadas son «los tiempos de la dictadura militar», los memoriales no provocan en estos jóvenes hablar ni del pasado previo (la Unidad Popular por ejemplo) ni del tiempo de la postdictadura. No hay tramas históricas, no hay un antes y un después, es un período casi descolgado de la historia, una suerte de paréntesis. En el caso del memorial del DDEP, el pasado de la dictadura se hace presente principalmente por la figura del «detenido desaparecido» –significado principalmente como «familiar»–. Para el caso del monumento MM, surge el tema de su «invisibilización» y la desconfianza hacia el memorial.

Si a ello sumamos la constatación de que el memorial del DDEP presenta un emplazamiento y una estética que tienden a «ocultar el pasado», ambos lugares de memoria no solo no logran «convocar» a otros, sino que terminan por ocultar el pasado. Nuevamente lo que los jóvenes interpretan de estos memoriales se reduce a la lógica privatizada y *guetizada* del sufrimiento de familiares de las víctimas de la represión.

Como insinuamos en el ensamblaje teórico, podemos argüir que las memorias del pasado que activan estos lugares no pueden adquirir una condición pública, en tanto no resultan relevantes para el proceso formativo de la subjetividad política. Por el contrario, los lugares impiden que cada joven se ubique en una esfera de lo público a partir de la cual puedan abrirse a ese «sentido común» que apela a la pluralidad de intereses, pensamientos y voluntades de acción política. Se ha argumentado que las políticas de memoria pueden ser compatibles con los ideales asociados a la ciudadanía cuando, a través de los discursos memorísticos, se logran actualizar los derechos de ciudadanía, tanto en su sentido procedimental como sustantivo, o cuando se consigue reconfigurar tales derechos en aras de promover el ideal de la no-dominación, en situaciones donde la ciudadanía no se cumple o en nuevos ámbitos que considerar (Monsiváis, 2008: 62).

El caso que presentamos muestra lo contrario. Al recordar que la relación entre memoria y ciudadanía no necesariamente es virtuosa, sino un vínculo sujeto a la contingencia, pareciera que estamos frente a un tipo de socialización política que habría acrecentado la despolitización: frente a jóvenes espectadores que se conmueven con el dolor de algún familiar de un detenido desaparecido, que se solidarizan con alguna memoria privada y que asumen el memorial como otra forma de silenciar el pasado reciente, como otra excusa para apuntalar la desmemoria.

### Referencias

- Aguilar, Paloma. 1996. *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aldmond, Gabriel y Sidney Verba. 1963. *The civil culture. Political attitudes and democracy in five nations*. California: Sage Publications.
- Coffey, Amanda y Paul Atkinson. 2005. *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Canales, Manuel (coord.). 2013. *Análisis e interpretación en la investigación cualitativa*. Santiago: Lom.
- Candau, Joel. 1998. *Memoria e identidad*. Buenos Aires: Del Sol.
- Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. 2005. *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Cornejo, Marcela; María José Reyes; María Angélica Cruz; Nicolás Villarroel; Anastasia Vivanco; Enzo Cáceres y Carolina Rocha. 2013. «Historias de la Dictadura Militar desde voces generacionales», *Psyche*, 22 (2): 49-65.
- Cruz, María Angélica. 2004. *Iglesia, represión y memoria: el caso chileno*. Madrid, España: Siglo XXI.

- Ema, José H. 2004. «Del Sujeto a la Agencia (a través de lo Político)», *Athenea Digital*, 5: 1-24. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/viewFile/34133/33972> (Consulta: 12 de agosto de 2015).
- García Agustín, Óscar y Félix Aguirre. 2014. «Spatial practices and narratives: The GenkiDama for Education by Chilean Students», *Journal of Language and Politics*, 13 (4): 732-745.
- Halbwachs, Maurice. 2004. *La memoria colectiva*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Hatibovic, Fuad; Juan Sandoval y Manuel Cárdenas. 2012. «Posiciones de sujeto y acción política universitaria: análisis del discurso de estudiantes de universidades de la región de Valparaíso», *Última Década*, 20 (37): 111-134.
- Hirsch, Marianne. 2008. «The Generation of Postmemory», *Poetics Today* 29 (1): 103-128.
- Hite, Katherine. 2003. «El monumento a Salvador Allende en el debate político chileno», en E. Jelin y V. Langland (eds.), *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Madrid: Siglo XXI.
- Hite, Katherine. 2013. *Política y arte de la conmemoración. Memoriales en América Latina y España*. Santiago: Madrágora.
- Íñiguez, Lupicinio y Charles Antaki. 1998. «Análisis del discurso», *Anthropos*, 177: 59-66.
- Jara, Daniela. 2013. *The Aftermath of Political Violence: The Opposition's Second Generation in the Post-Coup Chile and its Familial Memory* [tesis]. London: University of London.
- Jelin, Elizabeth. 2002. *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI España Editores.
- Jelin, Elizabeth y Victoria Langland (eds.). 2003. *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Madrid: Siglo XXI.
- Juárez, María José y Catalina Salanova. 2009. «Lugares de memoria y formas estéticas: narraciones desde los jóvenes», *Praxis*, 11 (15): 209-217.
- Judt, Tony. 2010. *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Lazzara, Michael. 2003. «Tres recorridos de Villa Grimaldi», en Elisabeth Jelin y Victoria Langland (eds.), *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Madrid: Siglo XXI.
- Lechner, Norbert. 2002. *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*. Santiago, Chile: LOM.
- Le Quintrec, Gillaume y Pierre Geiss. 2006. *Manuel d'histoire franco-allemand: L'Europe et le monde depuis 1945*. Paris: Nathan.
- McDowel, Sara y Máire Braniff. 2014. *Commemoration as conflict. Space, memory and identity in peace processes*. New York: Palgrave MacMillan.
- Mannheim, Karl. 1993. «El problema de las generaciones», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 62: 193-242.
- Martuccelli, Danilo. 2007. *Lecciones de sociología del individuo*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú.

- Middleton, David y Derek Edwards. 1990. *Memoria compartida. La naturaleza del recuerdo y del olvido*. Barcelona: Paidós.
- Monsiváis, Alejandro. 2008. «La ciudadanía a debate: memoria, no-dominación y esfera pública», en Ileana Rodríguez y Mónica Szurmuk (eds.), *Memoria y Ciudadanía*. Santiago, Chile: Cuarto Propio.
- Nora, Pierre. 2009. *Pierre Nora en Les lieux de mémoire*. Santiago, Chile: LOM.
- Piper, Isabel y Evelyn Hevia. 2013. *Espacio y recuerdo: archipiélago de memorias en Santiago de Chile*. Santiago, Chile: Ocho Libros.
- Piper, Isabel. 2015. Violencia política, miedo y amenaza en lugares de memoria. *Athena Digital*, 15 (4): 155-172.
- Piper Isabel; María José Reyes y Roberto Fernández. 2012. «Women and public space: psychosocial analysis of the monument 'women in memory'», *Feminism and Psychology*, 22 (2): 249-260.
- Piper Isabel; María José Reyes; Catalina Arteaga y Marcia Escobar. 2009. Usos del espacio, identidades sociales y políticas del recuerdo: análisis psicosocial de lugares de memoria de los conflictos violentos de nuestro pasado reciente. Proyecto Fondecyt N° 1070926
- Programa de Derechos Humanos. 2010. *Geografía de la memoria*. Ministerio del Interior.
- Radstone, Susannah. 2008. «Memory studies: For and against», *Memory Studies*, 1 (1): 31-39.
- Ranciére, Jaques. 1996. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Raposo, Gabriela. 2012. «Territorios de la memoria: la retórica de la calle en Villa Francia», *Polis*, 9 (31): 1-15.
- Reguillo, Rossana. 2003. «Las culturas juveniles, un campo de estudio. Breve agenda para la discusión», *Revista Brasileira de Educação*, 23: 103-118.
- Reyes, María José. 2009. «Generaciones de memoria: una dialógica conflictiva», *Praxis*, 11 (15): 77-97.
- Reyes, María José. 2012. *Políticas de memoria desde una clave generacional: el pasado reciente de Chile (1970-1990) en trayectos cotidianos juveniles*. Proyecto FONDECYT n° 11121405.
- Reyes, María José; Juan Muñoz y Félix Vázquez. 2013. «Políticas de Memoria Desde los Discursos Cotidianos: la Despolitización del Pasado Reciente en el Chile Actual», *Psyche*, 22 (2): 161-173.
- Reyes, María José; Marcela Cornejo; Angélica Cruz; Constanza Carrillo y Patricio Caviedes. 2015. «Dialogía intergeneracional en la construcción de memorias acerca de la dictadura militar chilena», *Universitas Psychologica*, 14 (1): 255-270.
- Ricoeur, Paul. 2003. *La memoria, la historia, el olvido*. Madrid: Trotta.
- Rilla, José. 2009. «Prólogo. Historias en segundo grado. Pierre Nora y los lugares de la memoria», en Pierre Nora, *Les lieux de mémoire*. Santiago: LOM, Trilce.
- Sa'adah, Anne. 1998. *Germany's second chance: Truth, justice and democratization*. Cambridge MA: Harvard University Press.

- Sampedro, Víctor y Alejandro Baer. 2003. «El recuerdo como olvido y el pasado extranjero. Padres e hijos ante la memoria histórica mediatizada», *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial: 93-108.
- Sarlo, Beatriz. 2007. *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Sepúlveda, Mauricio; Andrea Sepúlveda; Isabel Piper y Lelya Troncoso. 2015. «Lugares de memoria y agenciamientos generacionales: lugar, espacio y experiencia», *Ultima Década*, 42: 93-113.
- Snow, David A. y Robert Benford. 1992. «Master Frames and Cycles of Protest.», en Aldon D. Morris y Carol McClurg (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Struken, Marita. 2008. «Memory, consumerism and the media: Reflections on the emergence of the field», *Memory Studies*, 1 (1): 73-78.
- Tilly, Charles. 1992. *Coercion, capital and European states: AD 990-1992*. London: Blakwell.
- Toledo, María Isabel; Diana Veneros y Abraham Magendzo. 2006. *Lugares de la memoria: activación de la memoria colectiva a través de la visita de estudiantes al Parque Por la Paz Villa Grimaldi*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Traverso, Enzo. 2007. *El pasado, instrucciones de uso: historia, memoria, política*. Madrid: Marcial Pons.
- Vázquez, Félix. 2001. *La memoria como acción social: relaciones, significados e imaginario*. Barcelona: Paidós.
- Vázquez, Félix. 2002. «Construyendo el pasado: la memoria como práctica social», *Estudios Centroamericanos*, 649-650: 1049-1065.
- Vinyes, Ricard. 2007. «La memòria com a política pública», *I Colloqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria*, Barcelona.
- Wertsch, J. V. 2002. *Voices of collective remembering*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, James. 2000a. *At Memory's Edge: After-images of the Holocaust in Contemporary Art and Architecture*. New Haven and London: Yale University Press.
- Young, James 2000b. «Cuando las piedra hablan», *Puentes*, 1 (1): 80-93.

Presentado para evaluación: 7 de enero de 2016.

Aceptado para publicación: 13 de junio de 2016.

MARÍA J. REYES

mjrandreani@u.uchile.cl

Doctora en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora asistente de la Universidad de Chile (Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología). Directora del Núcleo de Investigación sobre Vidas Cotidianas en Emergencia: Territorio, Habitantes y Prácticas. Su línea de investigación versa sobre la

construcción de memorias sociales y vida cotidiana, transmisión intergeneracional de memorias y políticas de memoria desde la cotidianidad.

#### MARÍA A. CRUZ

mariaangelica.cruz@uv.cl

Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora adjunta de la Universidad de Valparaíso (Facultad de Humanidades, Instituto de Sociología). Investigadora responsable y coinvestigadora de cuatro proyectos de investigación FONDECYT y miembro permanente del claustro del doctorado en Estudios Interdisciplinarios de la Universidad de Valparaíso. Sus líneas de investigación mezclan las áreas de las epistemologías feministas, memorias sociales de la dictadura chilena, relaciones entre ciencia y política y metodologías cualitativas de la investigación social.

#### FÉLIX J. AGUIRRE

felix.aguirre@uv.cl

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de la Universidad de Valparaíso (Facultad de Humanidades, Instituto de Sociología). Director alterno del Núcleo de Investigación sobre Cultura Política Contemporánea y Espacio Público y miembro permanente del claustro del doctorado en Estudios Interdisciplinarios de la Universidad de Valparaíso. Durante estos últimos cinco años ha publicado diferentes trabajos relacionados con el área de investigación de la cultura política contemporánea, que pueden encontrarse en las siguientes revistas de corriente principal: *Polis*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Sociología y Política*, *The Journal of Language and Politics*, *Ideas y Valores*.

---

# Valor jurídico administrativo de las actuaciones presidenciales en Twitter: actos de gobierno 2.0. en la República del Ecuador

*Legal administrative value of presidential actions in Twitter:  
Government 2.0 in Ecuador*

EFRÉN GUERRERO

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

## **Cómo citar/Citation**

Guerrero, E. (2016). Valor jurídico administrativo de las actuaciones presidenciales en Twitter: actos de gobierno 2.0. en la República del Ecuador. *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 115-137. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.05>

## **Resumen**

Este artículo analiza los alcances legales y administrativos del uso de Twitter como medio de comunicación y gestión institucional, y su relación con los mecanismos legales o institucionales en el caso de la República del Ecuador. Se propone que la actuación presidencial en la red social tiene consecuencias en la Administración Pública en forma de centralización de la toma de decisiones y el mandato político. Para indagar sobre esta cuestión, se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de la cuenta del presidente de la República (utilizada como herramienta directa de gestión entre ciudadanos y Gobierno), a través de la metodología de análisis de redes sociales, relacionada con el sistema legal ecuatoriano. Los datos demuestran la existencia de un mecanismo legal que otorga cierta legitimidad a las actuaciones presidenciales dentro de la red social, y que las pautas de comportamiento de la primera autoridad del Ejecutivo dentro de la web 2.0 son una fuente de derecho que aumenta la percepción de eficiencia de la acción del jefe del Estado.

*Palabras clave:* Democracia, Participación Política, red social, análisis de redes sociales.

## **Abstract**

This article analyzes the legal and administrative scope of Twitter as a mass media and institutional management tool, and how it fits in legal and institutional mechanisms using the case of the Republic of Ecuador. It is proposed that the presidential action within the social network has consequences in public administration such as the centralization of the decision-making and the political mandate. In this paper, a quantitative and qualitative study of the Twitter

account of the President of the Republic of Ecuador (used as a direct management tool between citizens and government) was undertaken through the methodology of social network analysis. The data show that there is an administrative and legal mechanism that gives legitimacy to presidential actions within the social network, and that behavioral patterns of the presidential authority within the web 2.0. are a source of law that increases the perception of efficiency of the head of state's action.

*Key words:* democracy, political participation, social network, social network analysis.

---

## INTRODUCCIÓN

Los actos humanos se construyen formando redes. Tal vez sea la estructura social más clara de discernir para nuestra estructura cerebral (Carrington y Scott, 2011: 3). Cuanto más se comunican los seres humanos, mayor es la capacidad de relacionar nuestras actividades con marcos estructurales, y mejores las relaciones con otros seres humanos (Milgram, 1967: 65), especialmente en entornos fluidos y cambiantes (Bauman, 2012). Frente a eso, el Estado responde de forma paradójica: se modela a sí mismo en un sistema weberiano clásico, mientras que la sociedad que pretende regular actúa en contextos con una incesante necesidad de deconstrucción en un conjunto de permutaciones infinitas (Bauman, 2007: 9).

La única respuesta que el Estado puede dar para satisfacer esas nuevas necesidades es aumentar la calidad y cantidad de información y distribuirla al mayor número de ciudadanos (Castells, 2012: 218-220), de tal forma que ellos puedan obtener seguridad jurídica y puedan contribuir, a través de conocimiento contrastable, a la mejora de la sociedad en su conjunto. En esta coyuntura, el uso de las redes sociales es intensivo<sup>1</sup>: se ha vuelto uno de los elementos más importantes para la transmisión de información entre el Gobierno y la ciudadanía. Este texto tratará de resolver cuál es el valor político-administrativo y jurídico de un acto de gobierno realizado a través de Twitter, mediante el estudio de las relaciones de la Presidencia de la República del Ecuador con los ciudadanos a través de la mencionada red social.

En el caso ecuatoriano, embarcado en una ambiciosa reforma del Estado a partir del año 2007, la preocupación del actual Gobierno respecto a la tecnología es innegable. De hecho, es una de las bases de su actual modelo de desarrollo, planteado en torno al cambio de las bases del sistema económico para basar la oferta ecuatoriana en productos con alto valor agregado (SENPLADES, 2013: 63-67). Las herramientas de redes sociales se han convertido en un mecanismo de interrelación directa entre Rafael Correa Delgado (presidente de la República) y la ciudadanía, que acude a solicitar

---

1. Una red social es una estructura social compuesta por un conjunto de actores sociales (tales como individuos u organizaciones), unidos por conjuntos de lazos diádicos, y otras interacciones sociales entre los actores (Wasserman y Faust, 2013: 27).

mensajes a su cuenta personal (@mashirafael), activando mecanismos gubernamentales que bien vale la pena analizar, ya que tienen un gran impacto en la población (Mickoleit, 2014: 3). Esta situación lleva a preguntarnos si el comportamiento de un actor político en una red social tiene consecuencias tangibles en el comportamiento de la Administración Pública. De ser así, se podría decir que se gobierna en el mundo físico desde el ciberespacio y por lo tanto se desmaterializan las instituciones de gobierno y el ejercicio del poder reside en la infraestructura que le da funcionamiento (Comité Invisible, 2015: 87-88), y se centra en la persona que toma las decisiones.

Para explicar este fenómeno, el resto del artículo se estructura en cinco partes: los dos primeros apartados ofrecen un acercamiento teórico al uso de tecnologías basadas en internet como herramienta del Estado; el tercer apartado plantea una serie de consideraciones metodológicas; el cuarto apartado analiza el caso empírico del uso de Twitter en la Administración Pública ecuatoriana, y, finalmente, en el quinto apartado se ofrecen las principales conclusiones del trabajo.

## INTERNET Y REDES SOCIALES COMO MECANISMO DE ACTIVIDAD ESTATAL: ANTECEDENTES

Internet cambia de manera inédita las relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía. Aunque es un hecho aceptado globalmente, hay dos posiciones contrapuestas. La primera es aquella que puede ser calificada como «ciberescéptica» (Franceschini y Negro, 2014: 63). Plantea que las tecnologías de la información y comunicación solo llegan a establecer relaciones entre sujetos que no logran movilizar a la acción social. En consecuencia, existe una incapacidad para trasladar las demandas realizadas en internet al mundo real. Por otro lado, una corriente «ciberutópica» propone que la reducción de costes de transacción en el intercambio de ideas potencia la acción cívica, la presión social y una consecuente respuesta por parte del Estado (Dominguez, 2008: 661). Recientes reflexiones plantean el riesgo de que la red alimente mecanismos de dominación económica e invisibilice a quienes, por ser más vulnerables económicamente, no tienen acceso a la tecnología (Fenton, 2015: 5-6).

Esta lógica de análisis de las relaciones entre diferentes actores en el entorno digital responde a cambios tecnológicos y políticos. Las relaciones entre diferentes actores dentro de internet surge a partir de la primera gran expansión de las tecnologías computacionales como probables herramientas facilitadoras de la acción y la decisión colectivas (Barber, 1984: 117-119, 261), aunque entonces solo se concebía su aplicación en espacios locales que asegurarían un uso que reforzara la democracia directa (Arterton, 1987). Pese a que ese primer estadio de la literatura no podía prever el aumento del uso de la tecnología computacional como herramienta en la Administración Pública, apuntaba que internet era capaz de que los «ciudadanos comunes se volvieran más personalmente involucrados en los asuntos suprapersonales de Estado» (Becker y Slaton, 2000: 211-212).

La teoría ha recorrido un camino que pasa por el concepto de la «virtualidad del Estado» y el papel de la información como instrumento de poder (Rosencrance, 1996),

el uso de la telemática en organizaciones de base y no gubernamentales (Annis, 1991), y en el nivel de movimientos sociales, mediante el uso de tecnología en las protestas contra acuerdos de libre comercio (O'Brien, 1989) o directamente contra gobiernos (Choucri, 2012: 135-136). Una última ola de reflexiones sobre el tema surgió como consecuencia de los movimientos políticos en España, Estados Unidos, las Primaveras Árabes y más recientemente las manifestaciones de los colectivos de estudiantes en Hong Kong (Castells, 2012). En las mismas se utilizaron herramientas de red social (Twitter o Facebook), así como aplicaciones de telefonía móvil que escapan de las capacidades estatales (Telegram, como un mecanismo de mensajería encriptado, o Firechat, que aprovecha el sistema Bluetooth para enviar datos sin necesidad de una red telefónica)<sup>2</sup>.

En la actualidad, la gran mayoría de presidentes de Gobierno mantiene una cuenta en Twitter, en la que hay un activo intercambio de información con tres propósitos: a) la comunicación política, entendida como las actividades de mantenimiento de capital político una vez instalado en el poder; b) la comunicación institucional, que busca explicar y extender los beneficios de la política pública a la mayor cantidad de ciudadanos posibles, y c) como mecanismo de *feedback*, entre las dudas, reclamos o sugerencias de los ciudadanos respecto a su accionar en relación al mandante (Hofheinz, 2011: 30).

Como consecuencia de lo anterior, el uso de las herramientas tecnológicas de la web 2.0 ha recibido una gran atención por parte de las Ciencias Sociales. Las redes sociales se han vuelto una caja de resonancia de la actividad ciudadana. Gracias a su poder expansivo en materia informativa, existe la posibilidad de que sirvan como arena de debate y polarización entre actores públicos y ciudadanos (Castells, 2012: 220). En el caso de las primaveras árabes, por ejemplo, se ha afirmado que el intercambio de opiniones había roto una «barrera del miedo: después de un amplio tiempo en silencio, internet mostró una sensación de comunidad inédita para espacios sociales ampliamente oprimidos por la acción estatal» (Hofheinz, 2011: 27; también Lynch, 2011).

En este orden de cosas, debería entenderse la acción de los ciudadanos en tres niveles: como acción cívica, como información comunitaria y como instrumento de profundización democrática. En primer lugar, la acción cívica, entendida como «el compromiso cívico, significa trabajar para hacer una diferencia en la vida cívica de nuestras comunidades y el desarrollo de la combinación de conocimientos, habilidades, valores y motivación para hacer esa diferencia. Significa promover la calidad de vida en una comunidad, a través de ambos procesos políticos y no políticos» (Ehrlich, 2000: 6). Esto se traslada al segundo nivel; así, en el caso de usuarios conectados en plataforma, colaborar sobre los temas públicos implica compartir información y actuar de manera comunitaria, lo cual, no pocas veces, deviene en la construcción de desafíos polémicos contra las élites, autoridades, otros grupos o contra las estructuras culturales (Tarrow, 1998: 3). Esta acción efectiva y reactiva de la población se convier-

---

2. Todas estas iniciativas se sintetizan en un sistema de doble sentido, en el que se utiliza el espacio virtual como medio de apoyo de causas en el mundo físico, y de forma inversa (Choucri, 2012: 11-12).

te, en tercer lugar, en una profundización de la democracia, al maximizar el control que ejerce la sociedad mediante *accountability* al Estado (Peruzotti, 2008: 117). Las redes sociales son herramientas idóneas para crear canales de comunicación entre la ciudadanía y las instituciones, con lo que se pueden medir las voces y la pluralidad que existen en los procesos democráticos (*ibid.*: 116).

Estas ventajas liberalizadoras del uso de las redes sociales por parte de los ciudadanos han sido advertidas por los gobiernos de todo el mundo, que también han entrado en la red desde finales de la primera década del siglo XXI<sup>3</sup>. La siguiente sección explorará las definiciones básicas de la herramienta objeto de este texto –Twitter– y su valor para que los gobiernos y especialmente la ciudadanía la hayan aprovechado para movilizar a grupos sociales y amplificar mensajes (Leadbeater, 2012: 12).

## LA RED SOCIAL TWITTER: ELEMENTOS TEÓRICOS Y OPERATIVOS

Twitter está definida como una herramienta de *microblogging* con un límite de 140 caracteres, pequeños mensajes llamados *twitts* (o «tuits» en castellano), que se expanden a un grupo de seguidores, quienes pueden interactuar con el usuario que emite el mensaje y viceversa (Huberman *et al.*, 2008: 3). Para entender cómo funciona Twitter, se deben entender tres conceptos básicos: a) es una aplicación basada en internet; b) se construye en los fundamentos ideológicos y tecnológicos de la web 2.0, y c) permite la creación y el intercambio de contenido generado por el usuario (*user generated content*) (Kaplan y Haenlein, 2010: 61). Esto implica que haya una serie de interrelaciones entre el ciberespacio y el mundo físico, que serán explicados a continuación, con énfasis en la situación de Ecuador.

En primer lugar, para que una herramienta de red social sea extensiva y dé resultados en la realidad, es necesario que exista una fuerte presencia de internet en un territorio determinado (Castells, 2012: 220-221). Eso es un obstáculo tecnológico en vías de solución a nivel mundial. La vasta mayoría del planeta (con la notable excepción de Corea del Norte) disfruta de algún tipo de acceso a internet en su territorio. Esta herramienta es usada por quienes tienen acceso a las tecnologías de información y comunicación de manera prioritaria, que en el caso latinoamericano han sido sus élites económicas y políticas (Gomez, 2000: 75-77) y llevados al espacio público por aquellos que cuentan con poder político (Pollitt y Bouckaert, 2010: 23). Según el Banco Mundial, el acceso a internet en Latinoamérica llega al 45,7 % y en Ecuador al 40,4 %, superando así el promedio mundial de 38,1 %<sup>4</sup>.

---

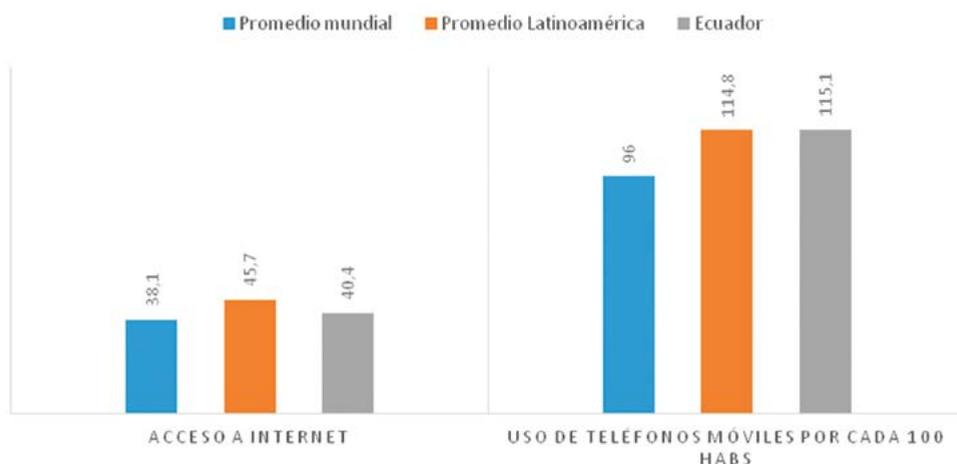
3. El uso de redes sociales dentro de la Administración Pública latinoamericana nace a partir de las elecciones estadounidenses del año 2008. Rápidamente su uso se hace extensivo y permea toda la estructura del Estado (Gonçalves da Conceição Rossini y Figueira Leal, 2012: 99).

4. Información obtenida de la Base de Datos del Banco Mundial, disponible en <http://databank.worldbank.org/>

Esta primera variable debe analizarse por referencia al acceso a teléfonos inteligentes o *smartphones*. La plataforma de Twitter, que maneja 140 caracteres, tiene una ventaja de movilidad, ya que puede ser usada de manera fácil e intuitiva mediante este tipo de teléfonos (Huberman *et al.*, 2008: 2). Utilizando la misma base de datos del Banco Mundial, se puede comprobar que en el caso latinoamericano se supera el 100%, con la cifra de 114,8 líneas / 100 habitantes en el promedio, y 115,1 por cada 100 habitantes en el ecuatoriano frente a los 96 del promedio mundial, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1.

USO DE INTERNET VS. USO DE SMARTPHONES EN LATINOAMÉRICA Y ECUADOR



Fuente: World Bank Data.

\* Véase el gráfico en color en la versión electrónico de la revista: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp>.

Con una estructura con conectividad a nivel regional y mundial, es fácil que haya sucedido esta expansión del uso de Twitter, ya que aprovecha la existencia de una plataforma de internet capaz de soportar un fuerte tráfico y uso intensivo. Desde sus inicios como una red de comunicación militar en los años 60 (Denning, 1989: 530), internet se ha convertido en el instrumento de comunicación más importante desde la aparición de la televisión, y constituye la herramienta primaria para el intercambio de información a nivel mundial (Castells, 2003: 26-33). Como consecuencia, las redes sociales tienen la capacidad de reducir los costes para difundir ideas y establecer acuerdos logísticos en colectivos amplios (Hofheinz, 2011: 25). Gracias a esas ventajas, los usuarios pueden emitir desde cualquier lugar del mundo opiniones que pueden extenderse con facilidad en toda la red de usuarios gracias el sistema de retuits y dando la calidad de «favorito» al mensaje.

Esta idea se enmarca en la segunda característica de Twitter, como herramienta de comunicación de la web 2.0., aunque la herramienta en sí misma no es lo más importante, sino que la red es entendida como plataforma (Kaplan y Haenlein, 2010: 60-

61). Gracias a ella los usuarios actúan de forma colaborativa, generando contenidos propios, y pueden actuar de manera coordinada con el fin de obtener un objetivo. Solo de esta manera se puede entender la existencia de la red, y su reflejo en la «sabiduría de la muchedumbre», en la que se crea de manera autónoma, no regulada y poco controlada por autoridad alguna, una masa crítica de ciudadanos unidos por una idea (Surowiecki, 2005). Ese hecho ha sido advertido por los gobiernos, que se han incluido en las redes sociales desde finales de la primera década del siglo XXI. El uso de los micromensajes de 140 caracteres es considerado como un espacio capaz de organizar la acción colectiva, resolver problemas complejos de comunicación y mejorar de forma ostensible el comportamiento burocrático (Downey, 2012). Esto nace de la atención que los gobiernos del mundo le han dado al concepto de «comunidad», que puede ser entendido como un recurso valioso, que cuenta con mecanismos y potencialidades específicas (Morison, 2010: 566).

En tercer lugar, los contenidos creados por los usuarios vuelven a las personas generadores de opinión y medios de comunicación, con lo que logran movilizar mejor el discurso y descentralizan la gestión del mismo (Ward y Gibson, 2009: 30). En un escenario ideal, el uso de las redes sociales, entre ellas Twitter, debería ser percibido como una herramienta que mejora la transparencia, la responsabilidad, la participación y funciones de colaboración, además de las estrategias de servicio convencional ofrecidas por el gobierno (Kin *et al.*, 2015: 330). Los efectos de su uso están previstos en dos formas positivas: un aumento de la autopromoción de la maquinaria gubernamental (Golbeck *et al.*, 2010) y el aumento de la confianza en la palabra de un Gobierno (Jae Park *et al.*, 2015: 17); y de una forma negativa, debido a la posibilidad de que existan reacciones en masa negativas que sean capaces de minar la palabra de los actores públicos.

Esto es importante, ya que la respuesta desde la teoría es que existe poca investigación que haya tratado de estimar los efectos causales de los nuevos medios de una manera metodológicamente rigurosa, o contar con los datos para una medición de su influencia. Sin metodología o datos, los partidarios de todos los puntos de vista recurren a la evidencia anecdótica y la intuición (Hofheinz, 2011: 30). En este documento se tratará de arrojar luz sobre el tema de la construcción y análisis de redes sociales, con una propuesta metodológica que pueda ayudar a recoger y analizar la información contenida en una red social.

## METODOLOGÍA

Para poder conocer las consecuencias de los nuevos medios de comunicación para la acción de la Administración Pública, se hará un análisis cuantitativo basado en la Administración ecuatoriana. Se centrará en el comportamiento de la Administración Pública como usuaria de la red social Twitter, la existencia de necesidades ciudadanas y el modo en que son resueltas por los involucrados dentro del ciberespacio. Finalmente, se analizará si es posible para los actores políticos absorber las dudas de los ciudadanos y si estas tienen un impacto en la realidad jurídico-administrativa.

Se utilizó como unidad de análisis los tuits de forma individualizada con el fin de mostrar la interacción de los usuarios y las cuentas gubernamentales en relación con el sistema total de usuarios del Gobierno ecuatoriano, para mostrar cómo se pueden organizar de forma que se supere una organización temática (O'Connor *et al.*, 2010: 384) y se llegue a hacer un mecanismo que incluya la capacidad de hacer seguimiento de las tendencias principales y direcciones estructurales de los usuarios (Congosto y Aragon, 2012: 51)<sup>5</sup>. Para recoger la información se realizaron los siguientes pasos:

1. Los datos fueron tomados de las diferentes cuentas de los ministerios del ramo y sus ministros, relacionadas con la cuenta del presidente de la República (@mashirafael) y la de Casa Presidencial (@presidencia\_ec), a través del *software* complementario NodeXL, que ejecuta una búsqueda y recolección automatizada de datos constantes en la red social (Hansen y Smith, 2010: 46-47). Esto permite no solo conocer el comportamiento de los ministros y las organizaciones en torno a las cuentas de la Presidencia de la República, sino también la de los usuarios que interactuaron con ellos. Esto sirvió para comprender el tráfico realizado entre los actores y las interacciones disponibles entre los diferentes nodos.
2. El set de datos obtenido de la cuenta presidencial ascendió a 3200 tuits realizados entre el 3 de septiembre de 2013 y el 7 mayo de 2015, y las interacciones realizadas por los ciudadanos a partir de esos datos ascendieron a 153178 entre 68827 usuarios. Con los datos dispuestos en una matriz de doble entrada (punto de salida *vs.* punto de llegada), las series de nodos fueron procesadas con el programa de visualización de redes Gephi, a partir de macrotablas de matrices obtenidas en formato Pakej (\*.net). Este formato permite generar amplias relaciones de individuos y poder expresar su comportamiento en torno a una red (Himelboim y Shneiderman, 2013: 202).
3. En tercer lugar, se generó la red mediante el *software* libre Gephi. Esta herramienta de análisis de redes sociales ha sido probada en otros estudios y resulta de utilidad, por cuanto es una herramienta gráfica y estadística (Bastian *et al.*, 2009). Para el caso que nos ocupa, se eligió tanto los tuits de «mention» (un tuit donde se introduce el nombre de usuario de una persona, como una forma de llamar su atención) como los «replies» (aquellos que responden a cuestiones previas hecha por un usuario). El gráfico que se obtiene del software ilustra en los nodos a cada uno de los usuarios que utilizaron la red y su comportamiento en forma de líneas de relación llamados «aristas» (Wasserman y Faust, 2013: 120-123).

---

5. El objetivo principal de un estudio de estas características es demostrar que los espacios tecnológico, político y legal administrativo deben ser analizados de manera holística dentro del sistema administrativo con el fin de comprobar, al menos de forma aproximativa, la atención de las demandas de los ciudadanos (Brugé y Gallego, 2010: 438).

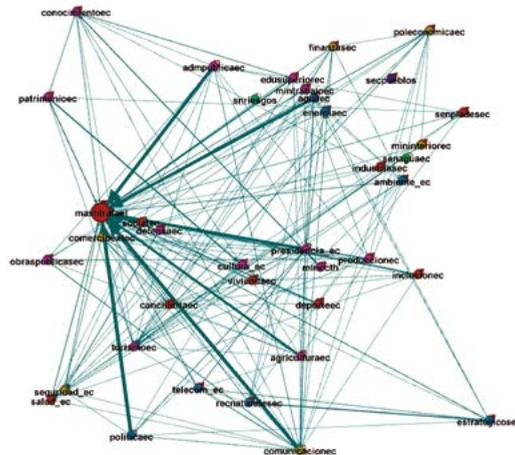
Con este curso de acción se buscó mostrar la estructura y capacidad comunicacional del Ejecutivo ecuatoriano dentro de la plataforma de red social para después centrarnos, mediante un análisis jurídico, en la posibilidad de que las capacidades mostradas *dentro* de la red, puedan manifestarse *fuera* de la red en forma de actos de gobierno con valor legal en el ordenamiento ecuatoriano<sup>6</sup>.

## COMPORTAMIENTO CENTRALIZADO DE LAS CUENTAS DE TWITTER GUBERNAMENTALES EN ECUADOR

En primer lugar se realizan observaciones generales sobre el caso ecuatoriano y el alcance que tiene la red de actores previstas entre los diferentes ministerios –considerando aquí tanto la red de Ministerios como de Secretarías con rango de Ministerio– y el presidente de la República, para después descender de las cuentas de la casa presidencial y la cuenta particular del mandatario, como herramienta gubernamental. Después de varias reformas promovidas por el Gobierno nacional, el actual Gabinete Ministerial está conformado por veinte ministerios de línea, ocho ministerios coordinadores, el vicepresidente de la República y nueve Secretarías de Estado (Polga-Hecimovich, 2013: 148). Cada uno de estos Ministerios y ministros maneja una cuenta en la que expresan su opinión sobre temas de interés nacional, y al mismo tiempo realizan valoraciones políticas:

GRÁFICO 2.

RED DE TWITTER DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Fuente: elaboración propia, con información recolectada en NodeXL, simulada en Gephi, bajo modelo ForcedAtlas2.

\* Véase el gráfico en color en la versión electrónico de la revista: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp>.

6. Debe tenerse en cuenta que el art. 425 de la Constitución ecuatoriana plantea: «El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente [...] y los demás actos y decisiones de los poderes públicos».

Esta red representa el flujo de los últimos 18 000 tuits efectuados por los ministros del ramo, la Presidencia de la República y el presidente. Como se puede observar en la misma, se genera un flujo de información importante entre todos los actores ministeriales entre sí, pero existe una preponderancia hacia el jefe de Estado, manifestada en forma de centralidad en la red (Wasserman y Faust, 2013: 194). De hecho, hasta la misma Casa de Gobierno (@presidenciaec) cita de forma continua hacia el jefe de Estado (@mashirafael).

La existencia de esta centralidad ocurre tanto en las relaciones entre las cuentas de los ministros como personas individuales como en la de los ministerios como instituciones, ya que se encuentran también centralizados actuando hacia y en favor de ellos respecto a la figura del presidente. Este hecho es natural en los sistemas presidencialistas, donde a partir de los años noventa las figuras elitarias no solo pasan de ser la de jefe de Gobierno y jefe de Estado, sino a figura congregadora y decisora en los detalles más pequeños del sistema público (Pollitt y Bouckaert, 2010: 246). La centralización tiene dos efectos en el nivel de la comunicación política: el primero es la potenciación del jefe de Estado como emisor de heurísticas de política pública; por otro lado, es un mecanismo para generar eficiencia de la Administración mediante la gestión directa con el primer mandatario (Wasserman y Faust, 2013: 197).

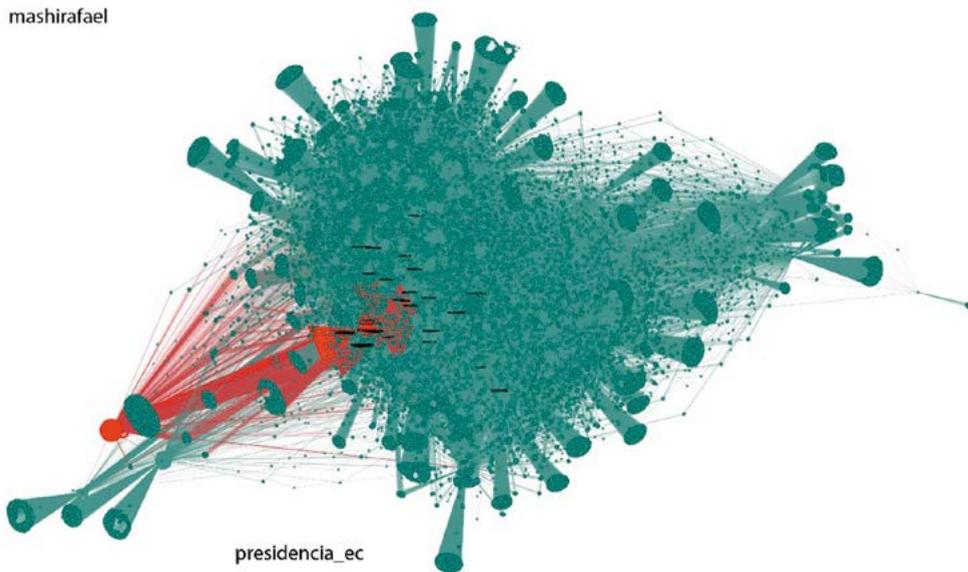
### *Ciudadanos y función ejecutiva ecuatoriana en Twitter: centralidad presidencial*

La segunda red, que incluye a los ciudadanos que interactuaron con las instituciones del Estado ecuatoriano, llegó a contar con una red de 68 827 usuarios de muestra, que realizaron 153 178 interacciones, proyectadas mediante el algoritmo ForcedAtlas2. Este modelo de representación de red la plantea como un mecanismo mecánico: los nodos sin conexión son alejados del centro del sistema, mientras aquellos con altos niveles de interacción, son unidos entre sí (Bastian *et al.*, 2009). Esto asegura dos objetivos básicos: un aumento de la interpretación de los datos disponibles en función de su visualización, y mostrar si existen comunidades de usuarios a partir de los datos comunes que se encuentren. Todo esto puede explicarlo mejor el siguiente gráfico.

Esta red ofrece información de utilidad sobre el comportamiento de la red y de los usuarios. En primer lugar, se repite la tendencia observada en el caso de los ministros y las instituciones: las relaciones más fuertes no se hacen con la Presidencia de la República como institución (nodo rojo en la esquina inferior izquierda del gráfico), sino con el presidente de la República como usuario. Como se ve en el gráfico, el presidente es el nodo con mayor peso dentro de la red, con una amplia diferencia respecto al resto de actores de la misma. El peso de su cuenta en la red es de 4075 puntos<sup>7</sup>. La amplia dife-

7. El grado ponderado de un nodo se basa en el número de aristas para un nodo, pero ponderado por el peso de cada arista (Wasserman y Faust, 2013: 211).

GRÁFICO 3.  
RED DE TWITTER GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



*Fuente:* información recolectada en NodeXL, simulada en Gephi, bajo modelo ForcedAtlas2.

\* Véase el gráfico en color en la versión electrónico de la revista: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp>.

rencia del presidente con el segundo usuario con más conexiones (el ministro del Interior –@ppsesa–, con 2967) muestra que el usuario más conectado en la red es la del presidente como persona, incluyendo la Presidencia de la República como institución, que apenas tiene 1100 puntos. Se encuentra poco conectada y además está alejada del centro de la red de actores que intercambian información entre sí, que cuentan con un alto nivel de modularidad –0.481– (Himmelboim y Shneiderman, 2013: 205)<sup>8</sup>. Por esta razón se puede concluir que el nodo más importante de red es el de la cuenta personal de Rafael Correa, y la existencia de una tendencia a que la institucionalidad se encuentra superada por la legitimidad democrática (O'Donnell, 2010: 4). A partir de estos datos, que demuestran la centralidad del Ejecutivo en la red, analizaremos cómo las acciones comunicacionales del presidente de la República pueden tratarse como actos de gobierno dentro de los mecanismos de la Administración Pública ecuatoriana.

8. Un detalle para tomar en cuenta es la existencia de varias «islas» en la red: usuarios que solo siguen a un actor político o a una institución. Una posibilidad que explique este hecho puede ser existencia de «granjas de usuarios», que generan perfiles automáticos para lograr dar una sensación de mayor cantidad de seguidores, autoridad y capacidad de extender el mensaje. En este orden de cosas, es posible que exista una mecánica de estas características en el gobierno ecuatoriano.

*Comportamiento del presidente de la República como actor dentro de la red social Twitter*

Al descender al nodo más importante de la Administración Pública ecuatoriana, hay que tener en cuenta los siguientes datos de contexto: desde que Rafael Correa se unió a la red social, el 29 de octubre de 2010, ha mantenido una presencia muy activa dentro de la misma: ha enviado 83 073 tuits a la red, a un total de 2 168 634 usuarios<sup>9</sup>. El TFF ratio, entre «amigos» y «seguidores» es muy amplio: el primer mandatario ecuatoriano tiene 433 725,60 seguidores por cada «amigo» en la red. En comparación, la cuenta de su homólogo de Estados Unidos (@barackobama) tiene 91,57 seguidores por cada «amigo»<sup>10</sup>. Eso debe interpretarse de la siguiente manera: el número de perfiles que siguen a un usuario indican su popularidad, pero no está directamente relacionada con su influencia. Eso depende de la manera en que la información se traslada dentro de la red y cómo influyen «en el mundo real» las actividades del usuario con el TFF ratio alto (Bigonha *et al.*, 2010: 110).

En el caso del presidente ecuatoriano, existe un uso muy activo de la red social, especialmente en relación con el comportamiento de sus seguidores. Del lapso medido entre el 3 de septiembre de 2013 y el 7 de mayo de 2015 (3200 tuits), se mantuvo un alto nivel de menciones: el 66 % de todos los tuits analizados era una respuesta o interacción con un usuario, llegando a un total de 2152. Esa alta efectividad en el comportamiento del actor público se visibiliza en la labor de extensión de la información que se realiza entre los diferentes nodos de la red. El 93,9% de los mensajes son retuiteados (puestos en la red propia por cada usuario, a modo de una cita), y el 98,7% de los mismos son calificados como favoritos. Esto demuestra que hay una fuerte extensión del mensaje y una alta capacidad de penetración de la información presidencial en relación al mensaje realizado.

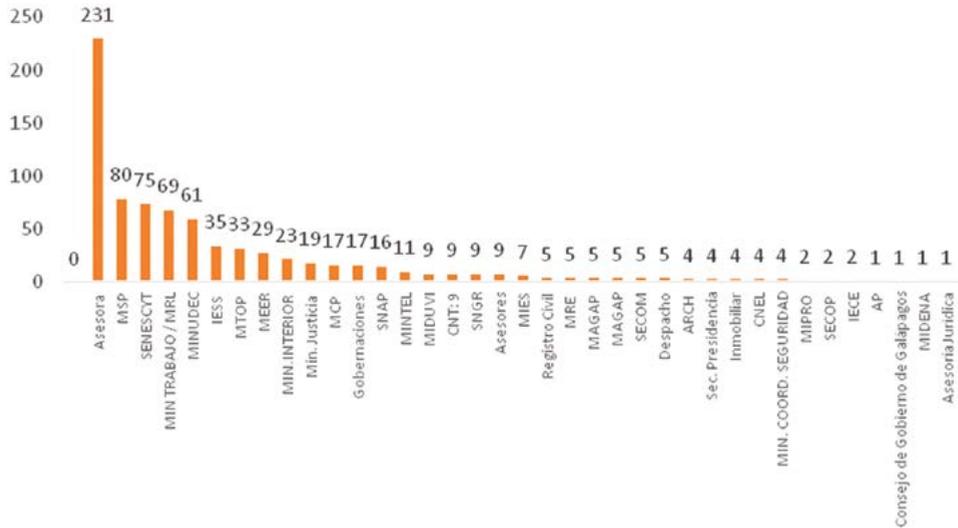
Usualmente, esto sería un comportamiento normal o propio de una cuenta de Twitter con una gran cantidad de seguidores, si no se tuviera en cuenta un detalle importante en este caso: se llevan a cabo actos de gobierno vía Twitter. Es una tendencia que tuvo su inicio en el año 2010, cuando la cuenta @presidencia\_ec decretó el estado de excepción en el territorio nacional por motivo de los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010 (Guerrero y Rivera, 2014: 184-185). A partir de ese momento, el presidente dispone a través de la red la atención de diferentes organismos del Estado para la resolución de peticiones que realizan los ciudadanos, que van desde información puntual a la obtención de trabajo, atención médica, denuncias sobre corrupción, entre una larga serie de otras necesidades. El examen de tuits muestra que de los 3200 realizados en dicho periodo, 795 estuvieron relacionados con la solicitud de atención y la resolución de cuestiones por parte de entidades del Estado. El siguiente gráfico detalla la actividad presidencial al respecto:

9. Fecha de corte: 7 de mayo de 2015, 9:13 am. Información obtenida mediante informe automatizado entregado por el servicio *Twitonomy* (<https://www.twitonomy.com/>).

10. En el caso de Obama se mantienen dos cuentas: una con su nombre (@barackobama) y una en su calidad de primera autoridad de estados Unidos (@POTUS).

GRÁFICO 4.

RESPUESTA DESDE LA CUENTA PERSONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (@MASHIRAFEL)



Fuente: Twitter, a partir del seguimiento de 3 meses del comportamiento presidencial (marzo-mayo 2015).

\* Véase el gráfico en color en la versión electrónico de la revista: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp>.

Esta información permite realizar una serie de observaciones. En primer lugar, la respuesta presidencial respecto a las peticiones ciudadanas es aleatoria: la información recogida muestra que no existe una tendencia para la elección de los tuits a los que se decide responder. Esto se debe principalmente a la cantidad tan amplia de seguidores y la misma centralización de la decisión de la que adolecen los sistemas presidenciales. En este orden de cosas, el mismo presidente ha reconocido el problema en un tuit del 2 de abril de 2015: «@MCECILIA GV Lamentablemente no puedo revisar todos los miles de tw que me llegan».

En tal razón hay que asumir que la tarea presidencial, especialmente en el masivo proceso de reforma del Estado en Ecuador, obliga a una decisión táctica, en función del tiempo en el que efectivamente se encuentre conectado a Twitter. De los datos obtenidos, se comprueba que la mayor cantidad de tuits del período analizado se realizaron los lunes (30,9%), entre las once de la mañana y la una de la tarde. En ese orden de cosas, lo que ha sucedido es que Correa responde de forma personal y como parte de sus actividades a la red social, fortaleciendo la idea de una buena administración y una comunicación dialógica (Sáez Martín *et al.*, 2015: 423). El punto negativo está relacionado con el «ruido comunicativo», por la cantidad de usuarios que le envían información, lo que hace virtualmente imposible poner en funcionamiento la «caja negra» del Estado para todos los casos presentados (Easton, 1957).

En segundo lugar, existe un protocolo de actuación respecto a cada tuit. En este sentido, el seguimiento de la respuesta del tráfico de Twitter es imprescindible para las administraciones públicas: en primer lugar, sirve como un medio para poder actuar de forma reactiva y proactiva, mediante la acción directa sobre necesidades ciudadanas, y a largo plazo a través de un ejercicio de prospectiva, cosa que ya se ha hecho a nivel internacional. A nivel político, resulta igualmente ventajoso, por cuanto genera una percepción de eficiencia administrativa, y la gestión adecuada de casos específicos de personas. En relación con el caso ecuatoriano, no existe ninguna normativa publicada en el *Registro Oficial*, ni en los portales de transparencia del Gobierno ecuatoriano que explique cuál es el tratamiento de un tuit. En la dinámica de comunicación actual, lo que se estila es la existencia de un *community manager* que administre la red de una organización con el fin de volverla operativa.

En el caso ecuatoriano ocurre lo contrario: el presidente envía un tuit y activa al Estado, por lo que se convierte la labor de seguimiento de este dictamen presidencial en un tema interno de cada institución. Según la información proporcionada por varios tuits, el procedimiento pasa por la existencia de una cuenta presidencial de seguimiento de casos (@asesoria1p), que contacta al ciudadano que hizo una petición (por esta vía), solicitando su número de teléfono o su correo electrónico, para dar seguimiento al caso<sup>11</sup>. Esto implica una nueva labor de seguimiento basada en la acción de la presidencia y por otro lado la del *community manager* de cada ministerio, que haría el seguimiento a la acción del ministerio.

Se trata de un procedimiento ventajoso, pero tiene un problema: al ser un mecanismo que depende de la atención que el usuario tiene de parte de la cuenta presidencial, puede ser que las urgencias o temas críticos se vean avasallados por la cantidad de información circundante. En segundo lugar, los ciudadanos tienen que verse forzados a promocionar sus peticiones para obtener una masa crítica que logre atraer la atención de los funcionarios. Esto rompe la idea de la igualdad ante la Administración, ya que puede darse la situación en que un ciudadano que no utilice Twitter plantee la misma petición a través de los canales ministeriales regulares, y no sea atendido con la misma eficacia que un ciudadano que lo solicite a través de esta red social.

Finalmente, se da una indiferenciación de la actividad del canal de Twitter presidencial y de la actividad política. Se dedica un tiempo importante para responder a solicitudes de los ciudadanos: concretamente, el 25,7 % del total de tuits recogidos son actividad de respuesta a ciudadanos. Al analizar los tuits, hay una fuerte aleatoriedad por parte del canal presidencial en responderlos y en usar un lenguaje común respecto a lo que se espera por parte de los ministerios del ramo en relación con la actividad del ciudadano; y en algunos casos, el mismo presidente debe solucionar sus propios errores ortográficos. Al respecto, la teoría plantea que es importante que la decisión política no se centre en un solo individuo, especialmente en los sistemas presidencialistas,

---

11. Esta cuenta se encontraba activa al momento de la recogida de datos. En febrero de 2016, se comprobó que la cuenta fue desactivada.

cuyo diseño institucional establece mayores riesgos para la centralización del poder. En este orden de cosas, el canal de Twitter presidencial puede considerarse ineficiente a nivel administrativo, ya que obliga a un seguimiento permanente del comportamiento presidencial, por parte de los encargados de redes sociales en cada institución.

Así, el procedimiento de cumplimiento de las decisiones presidenciales realizadas mediante tuits, debería suponerse trazable con mecanismos internos y la trazabilidad del mismo debería estar coordinada con la normatividad nacional de acceso a la información pública<sup>12</sup>. De la información obtenida de usuarios que han recibido el servicio, algunos de ellos hablaban de haber sido atendidos por parte del Gobierno nacional, pero que no conocían qué tipo de trámites internos se estaban realizando y cuál era el alcance de la gestión. Eso implica la necesidad de que los ciudadanos tengan capacidad de contar con trazabilidad del procedimiento, que hasta el momento no se encuentra establecida.

Para conocer la trazabilidad de la acción presidencial hay que darle un valor jurídico dentro del sistema jurídico ecuatoriano, que a partir del año 2008 deslocaliza al Estado, por cuanto los derechos individuales están centrados en la persona y en la naturaleza, y hace que todo derecho sea justiciable, incluido el de la propia Administración (Ávila, 2016: 56-58). Ese ejercicio interpretativo será materia de la siguiente sección.

### *Naturaleza jurídica de las expresiones presidenciales en Twitter, de acuerdo con el ordenamiento jurídico ecuatoriano*

El primer factor que tener en cuenta es la naturaleza jurídica de los tuits. Son mensajes realizados en la plataforma electrónica de un tercero, por lo que hay que dotarlos de cierta capacidad jurídica, a la luz del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Al respecto, la Ley núm. 67, publicada en el *Registro Oficial, Suplemento* núm. 577, de 17 de abril del 2002 (Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos), dispone en su art. 2 que los mensajes de datos «tendrán igual valor jurídico que los documentos escritos». El Reglamento a la citada ley prevé además que una información como la escrita en un tuit puede entenderse como información escrita, tal como lo manifiesta su art. 3, por ser «información que ha sido generada y puede ser almacenada en un lenguaje electrónico/informático y formato entendibles por las partes involucradas en el intercambio de información y sus respectivos sistemas informáticos de procesamiento de la información».

Por esa razón, un tuit, a la luz de la legislación ecuatoriana, es un mensaje electrónico válido que tiene los mismos efectos de uno realizado de forma física. A nivel ad-

---

12. La libertad de información está reconocida tanto en el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el art. 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y en el caso ecuatoriano en la Constitución y en la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (*Registro Oficial, Suplemento* 337 de 18 de mayo de 2004).

ministrativo, hay que buscar la respuesta en la norma constitucional: el art. 425 de la Constitución establece una norma de control de la jerarquía normativa, y sitúa al final de la pirámide normativa «los demás actos y decisiones de los poderes públicos», por lo que por extensión podrían entrar los actos presidenciales en una situación en concreto, tomando en cuenta eso sí, el límite que establecen los derechos humanos consagrados en la Constitución como límites al poder.

En ese orden de cosas, el mismo sistema normativo establece un límite, ya que la Ley Orgánica de Comunicación, promulgada en el *Tercer Suplemento del Registro Oficial* de 25 de junio de 2013, plantea que la actividad en redes sociales de tipo personal no es regulable. En tal razón, la cuenta de Twitter presidencial tiene que ser analizada caso por caso, por cuanto mezcla actividades personales, con actividad política y, como interesa en este caso, con actividad administrativa; este último tipo de actividad administrativa debería ser regulado por otra norma, ya que supera las decisiones personales, y se trata de actividad pública.

Dado que la decisión presidencial no puede calificarse de un acto libre de comunicación, la duda sobre el valor de un tuit en el que se solicita que una institución haga o deje de hacer alguna actividad se mantiene. Una de las respuestas a este dilema es que los mensajes en Twitter deberían entenderse no como un acto de comunicación, sino como un acto de gestión de gobierno, únicamente en el caso de los tuits en los que solicita a la Administración Pública que se tomen determinadas acciones. Al respecto, se puede acudir a las reflexiones sobre una reclamación de la Superintendencia de Comunicación, al respecto de las acciones realizadas por el República en relación a las actividades realizadas en el *Enlace Ciudadano*, programa de TV realizado por el presidente:

Rafael Correa no es un medio de comunicación. Los Enlaces Ciudadanos no son contenidos comunicacionales, sino actos de gestión pública propios de la administración del Estado. Y la Supercom<sup>13</sup> debe considerar única y exclusivamente aquellos contenidos cuya responsabilidad se puede atribuir a los medios de comunicación. Esta entidad de vigilancia, intervención y control, asimismo, quiere evitar gastos innecesarios al Estado y a las partes<sup>14</sup>.

Es lógico afirmar que la persona del primer mandatario no es un medio de comunicación, pero al afirmar que los enlaces ciudadanos (y por ende todo acto de comunicación como los tuits) son actos de gestión pública, cambia totalmente el panorama. Al calificar las actividades presidenciales de cada sábado como actos de gestión, el de-

13. Superintendencia de la Información y Comunicación, órgano de control de los medios de comunicación en la República del Ecuador.

14. La Superintendencia reflexiona de esta manera para no admitir la queja con la que Blasco Peñaherrera Solah, principal de la empresa de estudios Market, solicitaba su derecho a la réplica por las declaraciones del primer mandatario expresadas el sábado 22 de febrero de 2013, un día antes de las elecciones seccionales.

recho administrativo clásico establece que son actos de naturaleza unilateral de la Administración Pública, que tienen efectos legales frente a los ciudadanos, y por tanto son legalmente relevantes<sup>15</sup>. En otras palabras, superan el derecho a la libertad de expresión del funcionario, y constituyen declaraciones «de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria» (Pérez Dayán, 2003: 60), y deberían tener consecuencias jurídicas, acarreando responsabilidad legal, dado que estos actos tienen unos efectos directos sobre los ciudadanos (Dromi, 1996: 202). Por extensión, otros actos que hiciera Correa utilizando una plataforma de comunicación como Twitter y que tuvieran efectos legales o activaran la acción de gobierno, deberían entenderse como «de gobierno» y por lo tanto entrar en la calificación planteada en el art. 425 de la Constitución.

El problema se complica, ya que si nos atenemos exactamente al contenido de la ley, lo realizado por el presidente es un acto de simple administración, de acuerdo al art. 70 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ya que constituye una «declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia». Lo realizado, a pesar de que es realizado de forma pública, supone una activación de la Administración para que ejecute acciones con el fin de satisfacer la demanda ciudadana. Entonces, debería cumplir una serie de requisitos, establecidos en el art. 121 del citado Estatuto:

- a) indicación del titular del órgano;
- b) indicación de la norma que atribuye la potestad al órgano y a su titular para expedirlo;
- c) indicación clara de los fundamentos de hecho y las normas aplicables al caso, así como su relación,
- d) indicación de los actos de simple administración, informes, estudios o actos de trámite que han conformado el procedimiento administrativo previo a la expedición del acto.

En el caso ecuatoriano, solo serían aplicable al tuit, los elementos a y d, pero no los de tipo técnico b y c, de manera que es menester a la Función Ejecutiva dotar de naturaleza jurídica, integrándola en el cauce regular de la Administración, con el fin de que no afecte al ordenamiento jurídico (art. 121.1 y 2 del ERJAFE).

---

15. Al respecto, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE: Decreto Ejecutivo 2428, *Registro Oficial*, 536, de 18 de marzo de 2002), plantea en su art. 70: «Son toda declaración unilateral interna o inter orgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia».

## CONCLUSIONES

A la luz de los datos aportados en el presente texto, podemos afirmar que existe un mecanismo administrativo interno para propiciar que el presidente pueda cumplir de manera eficiente sus acciones de gobierno realizadas en la red social Twitter, que tiene varios retos para que sea una herramienta de comunicación institucional altamente eficiente. La alta penetración del mensaje presidencial a través de esta red, obliga a que haya un seguimiento constante de sus actividades, transparencia, colaboración y participación en tiempo real, elementos que deberían repercutir en un servicios mejor valorados por los ciudadanos (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 391). Además, ese mecanismo es provechoso, tanto a nivel administrativo como político, puesto que establece un sistema que acelera la comunicación directa entre el Gobierno y la ciudadanía (Sadegui, 2012), y que genera una percepción de rapidez y eficiencia que la ciudadanía recoge favorablemente, con lo que en la opinión pública se crea una «esfera pública en red» que funciona a la par de discusión fuera de la red (Benkler, 2006).

Sin embargo, pueden hacerse varias críticas a este procedimiento. Este sistema de comunicación presidencial centra la toma de decisiones en el jefe de Estado, que actúa y pide la activación del sistema de Administración Pública con un tuit, que se basa en la información de un ciudadano, que puede o no ser una fuente verificable, cosa que implica mayores exigencias y formación a los equipos de apoyo presidenciales (Mergel, 2012: 470). Por otro lado, dada la cantidad de tuits que solicitan la acción pública, el presidente tiene la complicada tarea de discriminar, generando asimetrías en la atención ciudadana. Finalmente, la red social es una arena de comunicación en la que existe el favor de la presión de las masas. Para el jefe del Gobierno, verse en un espacio donde existen grupos de presión capaces de movilizar a la masa pública puede conllevar dificultades en el momento de responder adecuadamente; pero estas limitaciones pueden ser controladas, ya que se puede controlar la acción ciudadana y la reacción social, mediante un uso táctico de la red social (Fenton, 2016: 12).

A nivel jurídico, los tuits presidenciales son actos de gobierno incompletos que obligarían a la Administración a generar una respuesta de estabilización jurídica de la acción presidencial. Al ver esto en el escenario descrito, es imprescindible que se estandarice y se generen mecanismos de atención que puedan generar condiciones de trazabilidad durante todo el proceso. Esto ayudaría a que esta herramienta de gobierno (inédita en la historia ecuatoriana) tuviera resultados integrados en el mecanismo de planificación y evaluación de la actividad pública. Solo así, la ambiciosa reforma del Estado ecuatoriano puede volverse una instancia que integre plenamente las TIC y que superen la novedad para articularse con la Administración Pública al completo.

En comparación con otras experiencias, todos estos hechos no son patrimonio del caso ecuatoriano. A nivel mundial, el uso extensivo de las redes sociales como mecanismos de gestión administrativa y de interrelación entre ciudadanos y miembros de la Administración Pública sigue en aumento, y con ella un doble efecto: la presión a los Estados por acciones que deben ser reportadas en tiempo real y a vista de los ciudadanos, y la informalización de los procesos burocráticos, cosa que construye una

reputación cambiante y en tiempo real (Sweetser y Lariscy, 2008: 179). Esta situación, como se ha visto en el presente texto, obliga a todos los actores políticos a una mejor gestión de un espacio en el que no cuentan a primera vista con un nivel real de soberanía, y a una nueva veta de estudio y reflexión que tiene que estar centrada en la acción, como corresponde a la ciencia de la Administración Pública (Subirats *et al.*, 2012), y en la mejora de condiciones administrativas para todos los ciudadanos, que constituye objetivo primordial del Estado moderno.

En la actuación pública, las herramientas con las que se transmiten informaciones a los ciudadanos, que en último término buscan satisfacer derechos<sup>16</sup>, en el caso de las redes sociales, aún se encuentran en debate y construcción. Para lograr ese cometido, es imprescindible que se estandaricen mecanismos de atención que puedan generar condiciones de trazabilidad durante todo el proceso. Esta idea es una constante a nivel regional: los administradores sufren la profunda avalancha de información en la que terminan presos de una «sobrecarga informativa» (Speier *et al.*, 1999; Cornella, 2003), que lleva a que las decisiones sean llevadas sin la adecuada reflexión, únicamente basadas en eslóganes (Kissinger, 2016: 14). En suma, es necesario que el Estado sea capaz de construir mecanismos político-administrativos que puedan trasladarse en clave jurídica y visibilizarse en forma de productos y servicios útiles. Solo de esta manera el uso de las redes se volverá una forma efectiva de trasladar de forma bidireccional los actos de gobierno, de forma transparente, organizada y técnicamente correcta. Solo así, el Estado puede volverse una instancia que integre plenamente las TIC y que superen la novedad para articularse con la Administración Pública al completo.

### Bibliografía

- Annis, Sheldon. 1991. «Giving Voice to the Poor», *Foreign Policy*, 84: 93-106. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1148784>.
- Arterton, F. Christopher. 1987. *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Beverly Hills, CA: Sage.
- Ávila, Ramiro. 2016. *El Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Huaoponi Ediciones.
- Bastian, Mathieu, Sebastien Heymann y Mathieu Jacomy. 2009. «Gephi: an open source software for exploring and manipulating networks», en *Proceedings of the Third International ICWSM Conference*. San Jose, California: The AAAI Press.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.

---

16. Debe tenerse en cuenta que «las personas no solo tienen el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social». Corte IDH. Caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Párrafo 64.

- Bauman, Zygmunt. 2007. *Vida líquida*. Buenos Aires: Paidós.
- Bauman, Zygmunt. 2012. *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, Ted y Christa Daryl Slaton. 2000. *The Future of Teledemocracy*. Westport, CT: Praeger.
- Benkler, Yochai. 2006. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Bigonha, Carolina, Thiago Cardoso, Mirella Moro, Virgilio Almeida y Marcos Gonçalves. 2010. «Detecting evangelists and detractors on Twitter», en *Proceedings of the 16th Brazilian Symposium on Multimedia and the Web*. Salvador, Brazil: Webmedia 13.
- Brugué, Quim y Raquel Gallego. 2003. «A democratic public administration?, *Public Management Review*, 5 (3): 425-447. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/1471903032000146973>.
- Carrington, Peter y John Scott. 2011. «Introduction», en *The SAGE Handbook of Social Networks Analysis*. Londres: Sage.
- Castells, Manuel. 2003. *internet Galaxy*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, Manuel. 2012. *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Choucri, Nazli. 2012. *Cyberpolitics in international relations*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Comité Invisible. 2015. *A nuestros Amigos*. Madrid: Pepitas de Calabaza.
- Congosto, María Luz y Pablo Aragón. 2012. «Twitter, del sondeo a la sonda: nuevos canales de opinión, nuevos métodos de análisis», *Más poder local: Redes sociales y gobernanza*, 12: 50-56.
- Cornella, Alfons. 2003. *Infoxicación: buscando un orden en la información*. Barcelona: Zero Factory S.L.
- Denning, Peter. 1989. «The science of computing: The ARPANET after twenty years», *American Scientist*, 77 (6): 530-534.
- Dominguez, Ricardo. 2008. «Electronic Civil Disobedience Post 9/11», *Third Text*, 22 (5): 661-670. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/09528820802442454>.
- Downey, John. 2012. «Introduction: comparing media systems in Central and Eastern Europe: politics, economy, culture», en John Downey y Sabina Mihelj, *Central and Eastern European Media in Comparative Perspective: Politics, Economy Culture*. Farnham: Ashgate.
- Dromi, Roberto. 1996. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Easton, David. 1957. «An Approach to the Analysis of Political Systems», *World Politics*, 9 (3): 383-400. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2008920>.
- Ehrlich, Thomas. 2000. *Civic Responsibility and Higher Education*. Westport, CT: Oryx Press.
- Fenton, Natalie. 2015. «Left out? Digital media, radical politics and social change», *Information, Communication & Society*, 19 (3): 346-361. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2015.1109698>.

- Franceschini, Iván y Gianluigi Negro. 2014. «The 'Jasmine Revolution' in China: the limits of the cyber-utopia», *Postcolonial Studies*, 1 (17): 23-35. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13688790.2014.912190>.
- Gomez, Ricardo. 2000. «The Hall of Mirrors of internet in Latin America», *Current History*, 99: 72-77.
- Gonçalves da Conceição Rossini, Patricia y Paulo Figueira Leal. 2012. «Os perfis de presidentes latino-americanos no Twitter: desafios da representação política no contexto da desintermediação comunicacional», *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 1 (2): 96-119.
- Guerrero Salgado, Gilda y Freddy Rivera Vélez. 2014. «Web 2.0 and National Security Strategies: Similarities Between and Perspectives on Spain and Ecuador. The Cases of# 15M and# 30S», *American International Journal of Social Science*, 3 (1), 180-190.
- Hansen, Derek y Mark Smith. 2010. *Analyzing social media networks with NodeXL: Insights from a connected world*. Burlington, MA.: Morgan Kaufmann.
- Himmelboim, Itai, y Ben Shneiderman. 2013. «Tweeting apart: Applying network analysis to detect selective exposure clusters in Twitter», *Communication methods and measures*, 73 (4): 195-223. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/19312458.2013.813922>.
- Hofheinz, Albrecht. 2011. «Nextopia? Beyond revolution 2.0.», *Oriente Moderno, Nuova serie*, 91 (1): 23-39.
- Huberman, Bernardo, Romero, Daniel y Fang, Wu. 2008. *Social Networks that Matter: Twitter Under the Microscope*. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1313405> [consulta: 1 de octubre de 2015].
- Kaplan, Andreas y Michael Haenlein. 2010. «Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media», *Business Horizons*, 53 (1): 59-68. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.bushor.2009.09.003>.
- Kissinger, Henry. 2016. *Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Barcelona: Debate.
- Jae Park, Min, Dongsuk Kang, Jae Jeung Rho y Duk Hee Lee. 2015. «Policy Role of Social Media in Developing Public Trust: Twitter communication with government leaders» *Public Management Review*, 1-24. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1066418>.
- Jae Park, Min, Kim Suk Kyoung y Jae Jeung Rho. 2015. «Effect of the Government's Use of Social Media on the Reliability of the Government: Focus on Twitter», *Public Management Review*, 17 (3): 328-355. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.822530>.
- Leadbeater, Charles. 2012. *We-think: The Power of Mass Creativity*. Londres: Profile Books.
- Lynch, Marc. 2011. «The big think behind the Arab Spring: do the Middle East's revolutions have a unifying ideology», *Foreign Policy*, diciembre 2011: 46-47.

- Mergel, Ines. 2012. «The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace», *Journal of Public Affairs Education*, 18 (3): 467-492.
- Mickoleit, Arthur. 2014. *Social Media Use by Governments: Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities, and Guide Decision Makers*. OECD Working Papers on Public Governance, 26. Paris: OECD Publishing.
- Milgram, Stanley. 1967. «The small-world problem», *Psychology Today*, 1 (1): 61-67.
- Morison, John. 2010. «Gov 2.0: towards a user generated state?», *The Modern Law Review*, 73(4) 551-577. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.2010.00808.x>.
- O'Brien, Rory. 1989. *Networking and Computer Networking*. Major Research Paper, Faculty of Environmental Study. Toronto: York University.
- O'Connor, Brendan, Michel Krieger y David Ahn. 2010. «TweetMotif: Exploratory Search and Topic Summarization for Twitter», en *Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. AAAI: Menlo Park.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. «Revisitando el concepto de democracia delegativa», *Casa del Tiempo*, 3 (31): 1-8.
- Pérez Dayán, Alberto. 2003. *Teoría General del acto administrativo*. México, D.F.: Editorial Porrúa.
- Peruzotti, Enrique. 2008. «Populismo y representación democrática», en *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO – Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Polga-Hecimovich, John. 2013. «Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa», *Revista de Ciencia Política*, 33 (1): 135-160. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>.
- Pollitt, Christopher y Geer Bouckaert. 2010. *La reforma de la gestión pública, un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rosecrance, Richard. 1996. «The rise of the virtual state: territory becomes passe», *Foreign Affairs*, 75 (4): 45-61. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/20047658>.
- Sadeghi, Leila. 2012. «Web 2.0», en Mordecai Lee, Graant Neely y Kendra Stewart (eds.), *The Practice of Government Public Relations*. Boca Raton: CRC Press.
- Sáez Martín, Alejandro, Arturo Haro de Rosario y María del Carmen Caba Pérez. 2015. «Using twitter for dialogic communication: Local government strategies in the European Union». *Local Government Studies*, 41 (3): 421-444. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2014.991866>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinee Larrue y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Madrid, España: Ariel.
- Surowiecki, James. 2005. *The wisdom of crowd The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nation*. New York: Random House.
- Speier, Cheri, Joseph S. Valacich e Iris Vessey. 1999. «The influence of task interruption on individual decision making: An information overload perspective», *Decision Scien-*

- ces, 30 (2): 337-360. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5915.1999.tb01613.x>.
- Sweetser, Kaye. D. y Ruthmann W. Lariscy. 2008. «Candidates make good friends: An analysis of candidates' use of Facebook», *International Journal of Strategic Communication*, 2 (3): 175-198. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/15531180802178687>.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511813245>.
- Ward, Stephen y Rachel Gibson. 2009. «European political organizations and the internet: mobilization, participation, and change», en Andrew Chadwick y Philip Noward (eds.), *Routledge Handbook of internet Politics*. New York: Routledge.
- Wirtz, Bernd W. y Steven Birkmeyer. 2015. «Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives», *International Journal of Public Administration*, 38 (5): 381-396. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>.
- Wasserman, Simon y Katherine Faust. 2013. *Análisis de Redes Sociales: métodos y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Presentado para evaluación: 5 de octubre de 2015.

Aceptado para publicación: 12 de junio de 2016.

EFRÉN GUERRERO

eeguerrero@puce.edu.ec

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Ciencias Jurídicas y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), máster en Protección de Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá y máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Ortega y Gasset. Subdecano de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE. Sus líneas principales de investigación son la calidad de la democracia, la conflictividad social y las interacciones entre la política pública y los derechos humanos.

---

# Two approaches to communicative rationality: analysing democratic deliberation and collective learning processes

*Dos aproximaciones a la racionalidad comunicativa: analizando  
la deliberación democrática y los procesos de aprendizaje colectivo*

MARCOS ENGELKEN-JORGE

Humboldt Universität zu Berlin

## **Cómo citar/Citation**

Engelken-Jorge, M. (2016). Two Approaches to Communicative Rationality: Analysing Democratic Deliberation and Collective Learning Processes. *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 141-158. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.06>

## **Abstract**

Political theory's deliberative turn has provided novel theoretical insights, variously interpreted, into the rationality of communication. The goal of this research note is to clarify how these theoretical arguments and concepts have informed empirical research. To this end, a number of studies in this area are examined, and the argument is made that at least two research models inform empirical research, each of which embraces different methodological perspectives and understandings of the concept of discourse. The standard, political theory approach regards discourse as a regulative ideal, with which to assess actual political communication and empirically identify cases of deliberation. Furthermore, it adopts a co-variational explanatory template. The narrative, social theory model sees discourse as a counterfactual ideal in the heads of participants in communication, and assumes a narrative methodological perspective. These two models imply different theoretical choices with different implications for empirical research.

*Keywords:* discourse, discourse theory, deliberation, deliberative democracy, Jürgen Habermas, communicative rationality, collective learning.

## **Resumen**

El giro deliberativo de la teoría política ha producido un nuevo conjunto de ideas teóricas, interpretadas de desigual manera, sobre la dimensión racional de la comunicación. El objetivo de esta nota de investigación es clarificar de qué modo estos argumentos teóricos han informado

la investigación empírica. Para ello, se examina un número amplio de estudios en esta área, y se formula la siguiente tesis: existen actualmente dos modelos de investigación alternativos que inspiran estos estudios empíricos y que adoptan perspectivas metodológicas distintas, así como diferentes concepciones de la idea de discurso. El enfoque convencional de teoría política entiende la noción de discurso como un ideal regulativo con el que valorar la comunicación política real e identificar empíricamente casos de deliberación. Adopta, además, un enfoque explicativo covariacional. El modelo de la teoría social del discurso concibe el discurso como un ideal contrafáctico en la mente de los actores inmersos en la comunicación, y asume una perspectiva metodológica narrativa o secuencial. Estos dos modelos conllevan diferentes decisiones teóricas con distintas implicaciones para la investigación empírica.

*Palabras clave:* discurso, teoría discursiva, deliberación, democracia deliberativa, Jürgen Habermas, racionalidad comunicativa, aprendizaje colectivo.

---

## INTRODUCTION

Political theory's deliberative turn in the 1980s and 1990s has provided a novel set of theoretical insights into the *epistemic* or *communicatively rational* dimension of communication. By the latter, I refer to the practice of giving and taking reasons and the capacity of the said reasons to influence the political preferences and behaviours of social actors. The theoretical arguments advanced by the deliberative turn rely on a family of concepts which, depending on the authors considered, have been variously interpreted. This is the case, for instance, of the concept of *discourse*, construed as synonymous with deliberation, as providing a kind of "Weberian ideal type" with which to assess "how far away a particular speech situation is from the ideal type" (Steiner, 2008: 188-189) – whilst other scholars understand it "not [as] a normative model against which we judge the adequacy of existing arrangements", but as a counterfactual ideal assumed by participants in communication, which somehow influences communicative interaction (Eder, 2007: 399). The goal of this research note is to clarify how these theoretical arguments and concepts have informed *empirical research*. Thus, the emphasis of the argument will be laid on the *research models* behind empirical studies, that is, the recurrent theoretical ideals and methodological perspectives shared by a number of studies. More precisely, I will contend that there are at least two such models, which are the result of (1) how the concept of discourse or deliberation is interpreted and (2) which methodological perspective –co-variational or narrative– is adopted. The *standard, political theory approach* sees deliberation as a regulative ideal with which to assess actual political communication and empirically identify cases of deliberation. Furthermore, it is interested in how different variables are regularly associated with one another. This approach is probably best illustrated by the work of Steiner, Bächtiger and colleagues (e.g. Steiner *et al.*, 2004). In contrast, the *narrative, social theory model* understands discourse as a counterfactual ideal in the heads of participants in communication. Moreover, it pays greater attention to the

pathways that connect different events and variables to each other *in time*. Its main topics of research are collective learning processes and processes of ideational change in general. Brunkhorst (2014) provides a recent example of this approach.

This research note therefore seeks to make a contribution to conceptual clarification as regards the empirical research of communicative rationality. The two models reconstructed here partly overlap, thus there is no neat distinction between them. Yet, the fact remains that they follow different logics and pull in different directions. Dealing with the tensions arising from this requires, first, that we acknowledge the existence of these models and understand their underlying logics and implications. For one thing, the range of empirical phenomena linked to the rational dimension of communication varies according to the model considered –the political theory approach admits less variation in what communicative rationality empirically means than the social theory perspective. Furthermore, the distinction between these models challenges a common criticism against the broad conception of communicative rationality of the social theory perspective, namely, that of concept stretching, for this is a criticism that holds within the theoretical parameters of the political theory approach, but is less compelling within the social theory framework. There are also differences concerning the normative impetus of these two models, more visible in the political theory approach than in the social theory perspective; as well as regarding the explanatory logic favoured by each of these models –the standard political theory model seeks to isolate the constant effects of certain variables, whereas the narrative, social theory model pays greater attention to path dependency.

The argument will be structured as follows. First, I will briefly present two methodological approaches, namely, the variable-centred or co-variational one and the narrative or sequential approach. Subsequently, I will introduce two interpretations of the concept of discourse: the political theory reading and the social theory reading. I will then contend that the intersection of these two methodological approaches and viewpoints of discourse leads to the above-mentioned research models: the standard, political theory perspective and the narrative, social theory model. The next two sections will be devoted to discussing these research models, and the last section will summarise the argument made in this research note.

## VARIABLE-CENTRED AND NARRATIVE APPROACHES IN THE SOCIAL SCIENCES

Different accounts of what constitutes a satisfactory “explanation” in the social sciences coexist –whereas some authors privilege *co-variational* approaches, others prefer explanatory templates based on *social mechanisms*, or they base their studies on *thick description*, among other possibilities. For the sake of simplicity, let us call these alternative perspectives *methodological approaches*. Methodological approaches rely on different sets of assumptions about how the social world works and what our epistemological limits and possibilities are, among other things (Della Porta, 2010). Fur-

thermore, they tend to be mutually exclusive, for the assumptions behind these different methodological perspectives often conflict.

Given the scope of this paper, I would like to mention here just two competing methodological perspectives, namely, the *co-variational* or *variable-centred* approach (Blatter and Blume, 2008) and the *narrative* or *sequential* approach (Abbott, 2001). The first perspective is the dominant one in comparative analysis. Essentially, it seeks to define discrete variables and identify whether there is some correlation between them. As such, the variable-centred approach concentrates on the standardised effects of some independent variables over other dependent variables. This perspective is the one that researchers adopt when they seek to pinpoint the “institutional determinants of deliberative interaction”, tout court (Landwehr and Holzinger, 2010), or when they explore “whether democratic deliberation”, in general, “enhances ‘civic virtues’” (Grönlund *et al.*, 2010). Co-variational templates assume what Abbott (2001: 44) calls “constant relevance,” namely, that “a given cause is equally relevant at all times.” Certainly, this variable-centred approach allows for the interaction between variables as well as for context-specific effects, but once other variables are controlled for and the context is specified, the assumption remains that the effects of a given (independent) variable are constant (in the said context).

This contrasts with the assumptions made by the narrative or sequential approach, according to which *time* as well as the *order* of events matter as much as, or even more than, the standardised effects of a given set of independent variables. A case in point is Fukuyama’s (2014: 30) dictum that “sequencing [...] matters enormously,” for “high-quality governance” is much more difficult in countries where “democracy preceded modern state building” than in those where modern state building preceded democracy. In this view, action is conceived of as unfolding in time, with previous events conditioning subsequent ones, that is, opening up new paths and possibilities and foreclosing others. As such, social life is taken to have a narrative structure, where events are connected to each other by “casual emplotment” (Somers, 1994: 616), that is, by “causal pathways” that link different events to each other in time (Somers, 1998: 771).

These two methodological perspectives together with the specific understanding of the concept of discourse, to which I turn now, lead to two different research models of deliberation.

## POLITICAL THEORY AND SOCIAL THEORY READINGS OF THE CONCEPT OF DISCOURSE

Two different understandings of the concept of discourse are also at the heart of the two research models of deliberation reconstructed in this paper. Let us call them the *political theory* and the *social theory* readings of discourse (Deitelhoff and Müller, 2005: 177). According to the former, discourse (or deliberation) is a *regulative ideal* against which political communication *should* be assessed. According to the latter,

discourse is a *counterfactual ideal* that *inevitably* permeates communication and thus contributes to shaping it. This has implications for empirical research: the political theory approach uses the concept of discourse as a standard with which to measure the deliberative quality of communication or identify cases of genuine deliberation (typically, Bächtiger *et al.*, 2005; Steenbergen *et al.*, 2003). In contrast, the social theory perspective seeks to account for certain features of communication by drawing on its discursive dimension, that is, the inevitable raising of validity claims in communication (e.g. Brunkhorst, 2014; Eder, 1991).

The distinctive feature of the political theory interpretation of discourse is that it is conceived of as a regulative ideal, or “an ideal to which, all else equal, a practice should be judged as approaching more or less closely” (Mansbridge *et al.*, 2010: 65). There is, however, disagreement among political theorists as to what exactly this regulative ideal looks like and how it can be justified theoretically. Bächtiger *et al.* (2010), for instance, distinguish between two broad conceptions of deliberation in the scholarly literature, which they simply label *type I* and *type II* deliberation. Type I deliberation refers to “a systematic process wherein actors tell the truth, justify their positions extensively, and are willing to yield to the force of the better argument” in order “to reach understanding, or consensus” (Bächtiger *et al.*, 2010: 33). In contrast, type II deliberation “involves more flexible forms of discourse, more emphasis on outcomes versus process, and more attention to overcoming ‘real world’ constraints on realizing normative ideals” (Bächtiger *et al.*, 2010: 33).

Similarly, there is disagreement regarding the theoretical arguments used to set this normative standard. Habermas (1981, 1992) and Apel (2000), for example, take arguments from the philosophy of language, in particular from so-called universal pragmatics, which they then extend to the domain of politics and morality, whereas Gutmann and Thompson (2004: 3) ground the deliberative ideal on a “moral basis” that is “common to many conceptions of democracy”, namely, that “persons should be treated not merely as objects of legislation, as passive subjects to be ruled, but as autonomous agents who take part in the governance of their own society.” More often than not, the epistemic value of deliberation is also cited as an argument for these normative standards (Lafont, 2006). Be that as it may, what is common to the work of many political theorists, though by no means all of them (e.g. Gaus, 2013), is that they seek to establish a normative ideal that prescribes how actual deliberation should be (for recent reviews of the literature in this area, see Bächtiger *et al.*, 2010 and Steiner, 2012).

This contrasts with the social theory concept of discourse, which can be traced back to the work of Habermas, in particular to his attempt to develop a critical social theory of society. As a *critical* theory, its goal is to uncover the traces of reason in a world that is taken to be, on the whole, unreasonable. In this context, the concept of discourse is thus intended to grasp the rational dimension of linguistically mediated communication. More precisely, it “captures just those pragmatic features of a communicative setting that anybody tacitly presupposes once he [*sic*] seriously enters an argumentation in order to check a problematic validity claim by either supporting or

denying the truth or rightness of some statement with reasons pro and con” (Habermas, 2005: 385). Nonetheless, given the internal link between argumentation and linguistically mediated communication, the concept of discourse captures not only those counterfactual assumptions that people must make once they enter an argumentation, but also counterfactual assumptions shaping “everyday contexts of communicative action” (Habermas, 2005: 385). This is because there is an internal logic linking the practices of communication and deliberation. Let us unpack this.

The starting question to understand this internal link is the following: How is it possible that the actions of different social actors can be coordinated through communication? According to the theory of communicative action, there are two ways. First, communication can be used strategically. Typically, social actors can give orders and make explicit threats to make other actors comply with their orders. Social actors can also use communication to achieve perlocutionary effects –that is, they can surreptitiously manipulate other actors to behave in a specific way, as when they tell lies. Secondly, social actors can use communication to reach mutual understanding. Essentially, this second use of communication is what Habermas calls communicative action.

The crucial point is that perlocutionary effects are parasitic of this second, non-strategic use of communication (Habermas, 1981: 370). Let us simply illustrate this with the example of a lie. Lies can only be successful if the fact that one is lying remains concealed –in other words, liars have to pretend that they are using language in order to reach mutual understanding, hiding that they are trying to manipulate other actors. This, however, is not the case with explicit threats and orders, the other way of using communication strategically (Habermas, 1981: 391). Since it is strikingly obvious that only a small part of everyday communication consists of explicit threats and orders, it is safe to argue that most of everyday communication consists of communication oriented towards reaching understanding, irrespective of whether this orientation is genuine (as in the case of communicative action) or not (as when one seeks to achieve a perlocutionary effect).

In communication oriented towards reaching understanding, speakers raise validity claims, which can be accepted or not by hearers. Through this type of communication, social actors can coordinate their actions if they accept these validity claims and thus bind themselves to their content. The interesting point is that social actors can be rationally motivated to bind themselves to the content of these claims only if they “know the kinds of reasons that a speaker could provide in order to convince [them] that he [*sic*] is entitled in the given circumstances to claim validity for his utterance” (Habermas, 1998: 232) –in other words, when social actors know what makes a given validity claim acceptable. This means that the coordination capacity of communication oriented towards reaching understanding is internally related to the explicit or implicit practice of giving and taking reasons (Habermas, 1981: 386), for only these explicit or implicit reasons can motivate social actors to accept certain validity claims and bind themselves to them.

In this reading, therefore, communication is a rule-governed social interaction, the regulative logic of which is apprehended by the concept of discourse. What this concept provides is not primarily a regulative ideal of deliberation, but “a ‘reality’ that

pervades our communication and has to be taken into account when communicative action, i.e. a speaker relating to other speakers in the social world, goes on” (Eder, 2007: 399). The implication of this argument is that deliberation, understood as the explicit or implicit giving and taking of reasons, should be seen less as a *variable* than as a *constant* in communication (Deitelhoff and Müller, 2005: 172) –a constant which, as argued by Eder, should be taken into account in order to understand everyday communication, even communication that violates the rules of discourse (as in the example of a lie). The second point is that the aim of this social theory understanding of discourse is not so much to *assess* communication, but to *account for* certain features of linguistically mediated communication.

## TWO RESEARCH MODELS OF DELIBERATION

The intersection of these two readings of discourse and the above-mentioned methodological approaches has given rise to two research models of deliberation: the standard, political theory model, and the narrative, social theory one. These models should be understood as ideal types, that is, analytical constructs. Yet, as shall become clear in this paper, these models partly overlap and can be even combined differently. The point, however, is that despite this overlap, both models emphasise different aspects, pursue different goals, and carry different implications. To clarify this, the ideal types reconstructed here are useful.

The standard, political theory model is characterised by an interest in the constant effect of certain variables, as well as in the quality of deliberation as measured against a regulative ideal. As such, research within this model typically seeks to assess the quality of deliberation, to identify its conditioning factors, and to explore its consequences.

In contrast, research within the narrative, social theory model usually pays greater attention to specific processes of ideational change (or the lack thereof) and the role of deliberation, conceived of as a counterfactual idealisation that is always already part of communication, in these processes. Typically, it strives to reconstruct, model, and explain specific processes of ideational change and collective learning that happen through the medium of communication, as well as to explore collective learning blockages and pathologies. More generally, it also seeks to assess the general utility of Habermas’s social theory insights for empirical research.

The recent *systemic turn* in deliberative theory (Parkinson and Mansbridge, 2012) has thus far encouraged little empirical research, notwithstanding efforts in this direction<sup>1</sup> –hence, I will not expand on this perspective here. Yet there are reasons to believe that it might lead to novel ways of combining methodological approaches and

---

1. See, for instance, O’Flynn and Curato (2015) and the workshop on *Deliberative Systems in Comparative Perspective*, organised as part of the 2016 ECPR Joint Sessions.

conceptions of discourse; for example, Goodin (2005) adopts a political theory conception of discourse while stressing the time dimension by theorising about the “sequencing” of deliberative moments. In this regard, emerging systemic approaches illustrate a relevant point, namely, that there is no necessary theoretical relation between the variable-centred approach and the political theory reading of deliberation, nor between the narrative perspective and the social theory understanding of discourse. In sum, conceptions of discourse and methodological approaches are independent from each other and thus can be combined differently.

## THE STANDARD, POLITICAL THEORY MODEL

The standard, political theory model is the research model that lies behind most of the empirical studies carried out by scholars involved in the so-called *empirical turn* in deliberative theory. Again, this model is characterised by a variable-centred approach and a political theory reading of discourse, without there being any intrinsic connection between these two elements.

Probably the clearest example of the standard, political theory approach to deliberation is the work carried out by Bächtiger, Steiner and various colleagues (Bächtiger *et al.*, 2005; Steenbergen *et al.*, 2003; Steiner, 2012, Steiner *et al.*, 2004), which essentially consists of measuring the deliberative quality of a debate, usually in a parliamentary setting, as well as exploring the conditioning factors and consequences of deliberation –hence, a combination of a political theory reading of discourse and a variable-centred approach. In the following, let us look at these two aspects in turn.

The notion of deliberation as a normative standard is expressed variously depending on the studies considered. In research carried out by Bächtiger and colleagues, deliberation is empirically measured through a coding scheme, namely, the Discourse Quality Index (DQI), which operationalises different attributes of rational discourse. As interpreted by Steenbergen *et al.* (2003: 24-30), a perfectly deliberative interaction implies civility, which means letting other speakers express themselves freely and without interruption, and showing explicit respect toward other speakers, as well as towards their claims. Furthermore, it requires speakers to be sincere, to explicitly justify their own claims in terms of the common good, and to be constructive, that is, to aim at reaching a rationally motivated consensus or at least to “attempt to reach mutually acceptable compromise solutions” (Steenbergen *et al.*, 2003: 26). Finally, genuine deliberation implies that counterarguments are considered seriously, that is, that they are acknowledged and explicitly valued. This set of features describes in a nutshell both how deliberation as a regulative ideal is conceived of and how it is measured empirically. Leaving aside aspects such as authenticity (i.e. the fact that speakers are expected to be sincere in deliberation), which can hardly be measured, it is assumed that there should be a one-to-one correspondence between the regulative ideal of deliberation and the actual speech acts that qualify as deliberative.

Other coding schemes follow a similar rationale although they rely on normative standards that are reinterpreted and adapted to the specific object of study considered in each research. Wessler (2008), for instance, proposed a coding scheme for “investigating deliberativeness comparatively”, which was then slightly modified and applied to studying the “deliberative performance of television news” (Wessler and Rinke, 2014). This coding scheme distinguishes between the input, output, and throughput dimensions of deliberativeness, concentrating on the openness of debates, their dialogical rather than monological features, and the orientation of public debates towards decision-making. Here, a wider gap between the ideal of discourse and its empirical manifestation becomes evident. The crucial point is how this gap is theoretically justified – namely, as the outcome of the researcher adapting the regulative ideal to a new setting in the light of some contextual constraints. In other words, the regulative ideal is modified according to the peculiarities of newspapers, television news, and the like, where some form of deliberation is expected to happen, and this readapted ideal is then used to empirically identify cases of deliberation or measure the deliberative quality of communication. (The fact that it is the researcher, rather than social actors themselves, who adapts the regulative ideal to a specific setting constitutes a key difference between the political and the social theory approach to discourse, as we will see.) Hence, these studies stick to the concept of discourse as a regulative ideal although contextual constraints are considered in the application of the said ideal.

Many research projects, however, do not measure deliberation directly, but rather treat it as a black box or observe it informally. This is the case of some deliberative experiments, as well as a number of studies of deliberation in mini-publics. In said studies, enabling conditions for deliberation are provided and sometimes modified according to the researcher’s goals, while the consequences of deliberation are registered, but the actual process of giving and taking reasons is not systematically analysed (Fishkin 2005, 2012; Ganuza *et al.*, 2012; Grönlund *et al.*, 2010; Niemeyer, 2011; Smith, 2009; Smith and Wales, 2000). This notwithstanding, these studies are also guided by an understanding of deliberation as a regulative ideal, in the sense that what is taken to be deliberation in these projects is a form of communicative interaction whose observable features closely approach one of a number of definitions of deliberation provided by political theorists. In this regard it is telling, for example, that the very design of these experiments and mini-publics is intended to bring about the said forms of deliberative interactions that conform to the normative ideal. More generally, this same logic also informs studies on deliberation in the public sphere and cyberspace, relying on research techniques other than those previously discussed, which also assume that the observable characteristics of a communicative interaction should closely approach a given normative conception of deliberation in order to be considered a case of deliberation (Dahlberg, 2001; Dahlgren, 2005; Gerhards *et al.*, 1998; Pilon, 2009; Rohlinger, 2007; Tsaliki, 2002). The argument for this understanding of deliberation is frequently a negative one: researchers avoid the danger of concept stretching only by considering forms of interaction the observable features of which closely approach a given normative definition of deliberation (Steiner, 2008).

Also common to the studies mentioned above is the fact that they rely on a variable-centred perspective, this is, a perspective that seeks to identify the constant effects of some variables over others. By examining the statistical associations between different variables, Bächtiger *et al.* (2005), for instance, explore the favourable contexts for deliberation in legislatures, as well as deliberation's outcomes. Similarly, Wessler and Rinke (2014: 828) study, among other things, "the impact of system, organizational, and news format variables on the deliberative features of television news", again using a standard co-variational template. The same holds for Ganuza *et al.* (2012) when they analyse the variables that influence participants' change of opinion in deliberation, or for Grönlund *et al.* (2010) when they study deliberation's influence over some "civic virtues". Studies that do not rely so strongly on statistical analysis also adopt a variable-centred perspective, as when Smith (2009: 7) explores "to what degree [...] different [institutional] designs realise the six institutional goods that form [his] analytical framework", thus assuming that the effects of institutional designs are more or less stable. These examples can be multiplied although I take it to be evident to anyone familiar with the social science literature that this co-variational template is a popular, widely accepted methodological approach, so it is not necessary to dwell longer on this issue to show that it is also common among scholars analysing deliberation.

## THE NARRATIVE, SOCIAL THEORY APPROACH TO DELIBERATION

In contrast to the standard, political theory approach, the narrative, social theory perspective combines a sequential methodological approach with a social theory reading of discourse. Let us discuss these two elements in turn.

What the social theory understanding of discourse suggests, as elaborated above, is that the explicit or implicit giving and taking of reasons is a constant in everyday contexts of communicative action, which, in turn, implies that the more people communicate, the more they are exposed to the force of arguments (Eder, 2007b: 45, 49). Here, to be *exposed* to the force of arguments does not necessarily mean that they are actually driven by it, but this argument grounds the expectation that social actors "can learn –and in the long run even 'cannot not learn'" (Habermas, 1999: 8). In this regard, the key concept of this approach to deliberation is that of *learning* and –since learning is understood as linked to communication– of *collective learning*.<sup>2</sup>

Collective learning can be defined as a communicative process (usually a conflict-ridden one) driven by the pursuit of reaching mutual understanding and solving

---

2. Depending on who learns, under what conditions, what is learned, etc., a number of alternative concepts have been coined: institutional learning, societal learning, normative learning, systemic learning, etc. (Brunkhorst, 2014; Miller, 2006; Trenz and Eder, 2004). So as not to introduce unnecessary jargon, I will simply speak of collective learning.

problems that social actors encounter performatively in coping with the world. Through it, social actors construct, challenge, and modify their common symbolic world. Of course, scholars working within this narrative, social theory perspective acknowledge the fallibility of these learning processes, as well as the relevance of factors other than the force of arguments (e.g. power relations), in shaping or even blocking them –nonetheless, they also acknowledge that there is a (communicatively) rational dimension inherent to communicative interaction, which sometimes leads to collective learning.

Being interested in collective learning *processes*, and *processes* of ideational change more generally, studies within this narrative, social theory model adopt a narrative perspective, according to which different “events” (i.e. ideas, speech acts, arguments, actions of social actors, etc.) are connected to each other in time by casual employment, with previous events influencing subsequent ones. Certainly, attention is also paid to constant effects and observable regularities, a case in point being the notion of discourse itself, seen as a (counterfactual) constant in communicative interaction. Yet in the last instance, the said regularities are embedded in causal narratives that depict the pathways connecting different events to each other in time.

Cases in point are varied, from analyses of long-term processes such as the rise of Enlightenment sociology (Strydom, 2000) or the evolution of the societal relationship to nature (Eder, 1996), to micro perspectives dealing with conflicts among children or conflicts over ownership of the land on remote islands in the Pacific (Miller, 2006). Other studies – probably more interesting to political scientists – include the analysis of the emergence of cosmopolitanism and cosmopolitan norms (Benhabib, 2006; Delanty, 2013); cases of normative learning in legal revolutions (Brunkhorst, 2014); the creation of the International Criminal Court (Deitelhoff, 2009); environmental discourse and environmental policy making (Eder, 1995); informal political talk and learning processes regarding the definition of social identities and the formation of political perspectives (Walsh, 2004); Germany’s path into modernity and the evolution of the German political culture during the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries (Eder, 1991), or the democratising dynamics of the European public sphere (Eder, 2007b; Statham and Trenz, 2014; Trenz and Eder, 2004). These are mostly case studies in which the goal is to account for the unfolding of events in time, examining turning points and how previous events paved the way for subsequent ones, whilst foreclosing alternative courses of action.

Again, this research also embraces a social theory reading of discourse, according to which discourse is a set of counterfactual presuppositions that actors make in communication although, their counterfactual nature notwithstanding, they are expected to influence actual communicative interactions. Unlike the standard, political theory approach, the social theory perspective does not necessarily see the expression of discourse in speech acts that closely approach these counterfactual assumptions or any other ideal redefined by the researcher in the light of contextual constraints. Since they are counterfactual assumptions in the heads of participants in communication, it is social actors themselves, rather than social scientists, who have to negotiate the ten-

sion between these counterfactual assumptions and other factors, contextual or otherwise, that also influence their behaviour.

Leaving aside these *theoretical* differences, the question remains as to what the *observable, empirical* manifestations of discourse are. Different answers have been provided to this question. According to the social theory perspective, the typical empirical phenomena that can be traced back to discourse –and which are thus expressions of communication’s rational dimension– are more varied than imagined by the political theory perspective.

First, it has been contended that discourse might give rise to “islands of persuasion” (Deitelhoff, 2009), this is, it might shape communicative interactions in such a way that they closely approximate the ideal speech situation. This is what the standard, political theory perspective would also call deliberation. Islands of persuasion can be specific, temporary events, which can nevertheless decisively shape subsequent events by helping to disseminate certain ideas and discrediting others.

Secondly, the empirical manifestation of discourse has also been presented as consisting of *diffuse* and *long-term processes of opinion-formation*, involving the constant reinterpretation, discussion, and updating of prior opinions and attitudes in the face of events and new pieces of information (Benhabib, 2006; Habermas, 2006: 420; Peters, 2007: 202). Along these lines, Habermas (2006: 420) contends that

[...] in the long term, readers, listeners, and viewers can definitely form reasonable attitudes toward public affairs, even unconsciously. They can build them by aggregating their often tacit and since forgotten reactions to casually received bits and pieces of information, which they had initially integrated into and evaluated against the background of evolving conceptual schemes.

To the extent that this constant updating of opinions happens through the medium of communication, they involve the exchange of explicit or implicit reasons. Again, this is because communication inevitably raises validity claims, which, in turn, can only be accepted (or not) against the background of the reasons that are actually adduced, or could be adduced, in support of them. It might be rightly argued that these diffuse and long-term processes of opinion formation are not as sophisticated epistemically as those cases in which actual communication approaches the ideal speech situation. Yet the occasional *self-correcting* (Habermas, 2005b: 51, 84) or *self-repairing* (Eder, 2014) capacity of communication in the light of the counterfactual standards set by the concept of discourse (as when cases of exclusion from public communication are denounced and rectified), as well as according to the force of the specific arguments put forward in every case, attest to the epistemic dimension of these diffuse processes of opinion formation. This epistemic dimension might not be as sophisticated as in other cases, but in this view there is an epistemic dimension nonetheless.<sup>3</sup>

---

3. Interestingly, some approaches closer to the political theory reading of deliberation also stress the value of everyday talk and the processes of opinion formation triggered by it, yet their main

Thirdly, *argumentative self-entrapments* have also been traced back to the notion of discourse (Risse, 2000). Self-entrapments occur when social actors behaving strategically have to accept validity claims contrary to their interests in order not to appear inconsistent and discredit themselves –that is, in order to continue *pretending* that they are acting according to the rules of discourse (when they are not). Although there is a difference between *genuinely* behaving according to the rules of discourse and simply *pretending* to do so, the point is that argumentative self-entrapments lead, at least superficially, to changes in an actor's discourse, which can constitute a crucial turning point in a wider process of opinion formation (Deitelhoff, 2009, shows this for the case of the creation of the International Criminal Court). On these occasions, it is consistency and the force of arguments that carries the day, even if social actors are not really moved by the force of arguments, but by the desire to save face.

Finally, the empirical manifestation of discourse can simply consist of the *problematization* of a state of affairs, namely, in rejecting validity claims used to justify the status quo, interrupting routines, “mobiliz[ing] latent reasons,” and potentially destabilising certain institutions, practices, decisions, and so on (Føessel and Habermas, 2015; see also Brunkhorst, 2014, on “negativity”). The problematisation of a situation constitutes an expression of the rational dimension of communication to the extent that it results from the critical examination of the validity claims underpinning the existing state of affairs.

As such, the narrative, social theory perspective does not only depart from the standard, political theory approach vis-à-vis its methodological perspective and its theoretical understanding of discourse, but also regarding the phenomena that it conceives as empirical manifestations of discourse and thus of the rational dimension of communication. Granted, such a broad understanding of discourse can be criticised from a political theory perspective for overstressing the concept of deliberation. Yet it should be noted that the opposite also holds –the social theory perspective can accuse the political theory one of oversimplifying and limiting the meaning of discourse.

## CONCLUSION

This research note has sought to contribute to conceptual clarification as regards the empirical research of communicative rationality. It has been argued that there are at least two research models that inform empirical research on this topic, which embrace different methodological perspectives and understandings of discourse. The standard, political theory approach regards deliberation as a regulative ideal with which to assess actual political communication and identify cases of deliberation. Furthermore, it adopts a co-variational explanatory template. The narrative, social theory

---

goal remains the definition of normative standards with which to assess the quality of this everyday talk (Mansbridge, 1999).

model sees discourse as a counterfactual ideal in the heads of participants in communication and assumes a sequential methodological perspective. These models imply different theoretical choices with different implications for empirical research. One can regard them, however, as implying middle-range theoretical decisions, in the sense that they do not demand a continued and exclusive commitment to them. Indeed, Habermas's work shows that it is perfectly possible to move between these two approaches without this being *necessarily* inconsistent from a theoretical perspective. Yet the fact remains that these two models pursue different goals, emphasise different aspects, and entail theoretical decisions with different implications. Although the two approaches can be reconciled in principle, researchers are well advised to consider them explicitly in order to successfully deal with them.

## ACKNOWLEDGEMENT

The author would like to express his gratitude to Klaus Eder and two anonymous reviewers for their comments and suggestions. This paper is part of the LearningDemoi project, supported by a Marie Curie Intra-European Fellowship within the 7th European Community Framework Programme.

## References

- Abbott, Andrew. 2001. *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Apel, Karl-Otto. 2000. "Globalization and the Need for Universal Ethics", *European Journal of Social Theory*, 3 (2): 137-155. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/13684310022224732>.
- Bächtiger, André, Markus Spörndli, Marco R. Steenberg, and Jürg Steiner. 2005. "The Deliberative Dimensions of Legislatures", *Acta Politica*, 40 (2): 225-238. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500103>.
- Bächtiger, André, Simon Niemeyer, Michael Neblo, Marco R. Steenberg and Jürg Steiner. 2010. "Disentangling Diversity in Deliberative Democracy", *The Journal of Political Philosophy*, 18 (1): 32-63. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x>.
- Benhabib, Seyla. 2006. "Democratic Iterations: The Local, the National, and the Global", in S. Benhabib, *Another Cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195183221.003.0003>.
- Blatter, Joachim and Till Blume. 2008. "In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence?", *Swiss Political Science Review*, 14 (2): 315-356. Available at: <http://dx.doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x>.
- Brunkhorst, Hauke. 2014. *Critical Theory of Legal Revolutions: Evolutionary Perspectives*. London: Bloomsbury.

- Dahlberg, Lincoln. 2001. "The Internet and Democratic Discourse", *Information, Communication and Society*, 4 (4): 615-633. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/13691180110097030>.
- Dahlgren, Peter. 2005. "The Internet, Public Spheres, and Political Communication", *Political Communication*, 22 (2): 147-162. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/10584600590933160>.
- Deitelhoff, Nicole. 2009. "The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case", *International Organization*, 63 (1): 33-65. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/S002081830909002X>.
- Deitelhoff, Nicole and Harald Müller. 2005. "Theoretical paradise – empirically lost?", *Review of International Studies*, 31 (1): 167-179. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210505006364>.
- Delanty, Gerard. 2013. "The prospects of cosmopolitanism and the possibility of global justice", *Journal of Sociology*, 50 (2): 213-228. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/1440783313508478>.
- Della Porta, Donatella. 2010. "How many approaches in the social sciences?", in D. della Porta and M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eder, Klaus. 1991. *Geschichte als Lernprozess? Zur Pathogenese politischer Modernität in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Eder, Klaus. 1995. "Rationality in Environmental Discourse: A Cultural Approach to Environmental Policy Analysis", in W. Rudig (ed.), *Green Politics Three*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Eder, Klaus. 1996. *The Social Construction of Nature: A Sociology of Ecological Enlightenment*. London: Sage.
- Eder, Klaus. 2007. "Cognitive Sociology and the Theory of Communicative Action", *European Journal of Social Theory*, 10 (3): 389-408. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/1368431007080702>.
- Eder, Klaus. 2007b. "The public sphere and European democracy: mechanisms of democratisation in the transnational situation", in J.E. Fossum and P. Schlesinger (eds.), *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* London: Routledge.
- Eder, Klaus. 2014. "The Paradox of Political Participation", *Partecipazione e Conflitto: The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 7 (3): 551-575.
- Fishkin, James. 2005. "Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion", *Acta Politica*, 40 (3): 284-298. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500121>.
- Fishkin, James. 2012. "Deliberative Polling: Reflections on an Ideal Made Practical", in B. Geissel and K. Newton (eds.), *Evaluating Democratic Innovations*. Oxon: Routledge.
- Foessel, Michaël and Jürgen Habermas. 2015. "Critique and Communication: A Conversation with Jürgen Habermas", *Eurozine*. Available at: <http://www.eurozine.com/articles/2015-10-16-habermas-en.html> [Retrieved: 6 November 2015].

- Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. London: Profile Books.
- Ganuza, Ernesto, Francisco Francés, Regina Lafuente and Fernando Garrido. 2012. "Do Participants Change Their Preferences in the Deliberative Process?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139: 111-132.
- Gaus, Daniel. 2013. "Rationale Rekonstruktion als Methode politischer Theorie zwischen Gesellschaftskritik und empirischer Politikwissenschaft", *Politische Vierteljahresschrift*, 54 (2): 231-255. Available at: <http://dx.doi.org/10.5771/0032-3470-2013-2-231>.
- Gerhards, Jürgen, Friedhelm Neidhardt and Dieter Rucht. 1998. *Zwischen Palaver und Diskurs: Strukturen Öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der Deutschen Diskussion zur Abtreibung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-12466-5>.
- Goodin, Robert E. 2005. "Sequencing Deliberative Moments", *Acta Politica*, 40 (2): 182-196. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500098>.
- Grönlund, Kimmo, Maija Setälä and Kaisa Herne. 2010. "Deliberation and civic virtue", *European Political Science Review*, 2 (1): 95-117. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773909990245>.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy*. Princeton: Princeton University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1515/9781400826339>.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Teoría de la Acción Comunicativa, vol. I*. Madrid: Taurus, 2003.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996.
- Habermas, Jürgen. 1998. *On the Pragmatics of Communication*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Habermas, Jürgen. 1999. *Truth and Justification*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2003.
- Habermas, Jürgen. 2005. "Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics", *Acta Politica*, 40 (3): 384-392. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500119>.
- Habermas, Jürgen. 2005b. *Between Naturalism and Religion*. Cambridge: Polity, 2008.
- Habermas, Jürgen. 2006. "Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension?", *Communication Theory*, 16 (4): 411-426. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>.
- Lafont, Cristina. 2006. "Is the Ideal of a Deliberative Democracy Coherent?", in S. Besson and J.L. Martí (eds.), *Deliberative Democracy and Its Discontents*. Aldershot: Ashgate.
- Landwehr, Claudia and Katharina Holzinger. 2010. "Institutional determinants of deliberative interaction", *European Political Science Review*, 2 (3): 373-400. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773910000226>.

- Mansbridge, Jane. 1999. "Everyday Talk in the Deliberative System", in S. Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane, et al. 2010. "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy", *The Journal of Political Philosophy*, 18 (1): 64-100. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x>.
- Miller, Max. 2006. *Dissens: Zur Theorie diskursiven und systemischen Lernens*. Bielefeld: Transcript. Available at: <http://dx.doi.org/10.14361/9783839404843>.
- Niemeyer, Simon. 2011. "The Emancipatory Effect of Deliberation", *Politics and Society*, 39 (1): 103-140. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/0032329210395000>.
- O'Flynn, Ian and Nicole Curato. 2015. "Deliberative democratization: a framework for systemic analysis", *Policy Studies*, 36 (3): 298-313. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2015.1065965>.
- Parkinson, John and Jane Mansbridge (eds.). 2012. *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139178914>.
- Peters, Bernhard. 2007. *Der Sinn von Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Pilon, Dennis. 2009. "Investigating Media as a Deliberative Space", *Canadian Political Science Review*, 3 (3): 1-23.
- Risse, Thomas. 2000. "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics", *International Organization*, 54 (1): 1-39. Available at: <http://dx.doi.org/10.1162/002081800551109>.
- Rohlinger, Deana A. 2007. "American Media and Deliberative Democratic Processes", *Sociological Theory*, 25 (2): 122-148. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9558.2007.00301.x>.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Smith, Graham and Corinne Wales. 2000. "Citizens' juries and deliberative democracy", *Political Studies*, 48 (1): 51-65. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.00250>.
- Somers, Margaret R. 1994. "The Narrative Constitution of Identity", *Theory and Society*, 23 (5): 605-649. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/BF00992905>.
- Somers, Margaret R. 1998. "'We're No Angels': Realism, Rational Choice, and Rationality in Social Science", *American Journal of Sociology*, 104 (3): 722-784. Available at: <http://dx.doi.org/10.1086/210085>.
- Statham, Paul and Hans-Jörgrenz. 2015. "Understanding the mechanisms of EU politicization", *Comparative European Politics*, 13: 287-306. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/cep.2013.30>.
- Steenbergen, Marco R, André Bächtiger, Markus Spörndli and Jürg Steiner. 2003. "Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index", *Comparative European Politics*, 1 (1): 21-48. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110002>.

- Steiner, Jürg. 2008. "Concept Stretching: The Case of Deliberation", *European Political Science*, 7 (2): 186-190. Available at: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210186>.
- Steiner, Jürg. 2012. *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139057486>.
- Steiner, Jürg, André Bächtiger, Markus Spörndli and Marco R. Steenbergen. 2004. *Deliberative Politics in Action: Crossnational Study of Parliamentary Debates*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strydom, Piet. 2000. *Discourse and Knowledge: The Making of Enlightenment Sociology*. Liverpool: Liverpool University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.5949/UPO9781846312960>.
- Trenz, Hans-Jörg and Klaus Eder. 2004. "The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere", *European Journal of Social Theory*, 7 (1): 5-25. Available at: <http://dx.doi.org/10.1177/1368431004040016>.
- Tsaliki, Liza. 2002. "Online Forums and the Enlargement of Public Space", *The Public*, 9 (2): 95-112.
- Walsh, Katherine C. 2004. *Talking about Politics: Informal Groups and Social Identity in American Life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wessler, Hartmut. 2008. "Investigating Deliberativeness Comparatively", *Political Communication*, 25(1): 1-22. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/10584600701807752>.
- Wessler, Hartmut and Eike Mark Rinke. 2014. "Deliberative Performance of Television News in Three Types of Democracy", *Journal of Communication*, 64 (5): 827-851. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/jcom.12115>.

Presentado para evaluación: 19 de febrero de 2016.

Aceptado para publicación: 12 de junio de 2016.

#### MARCOS ENGELKEN-JORGE

[marcos.engelken-jorge@hu-berlin.de](mailto:marcos.engelken-jorge@hu-berlin.de)

Marcos Engelken-Jorge is a Marie Curie Fellow at Humboldt Universität zu Berlin. He received his doctoral degree in Political Science from the University of the Basque Country, where he worked as a doctoral and then postdoctoral researcher. His research interests are in contemporary democratic theory, the sociology of the public sphere, and democratic innovations. His work on these and other topics has appeared in collective volumes and journals such as *Critical Horizons*, *Política y Sociedad*, *Journal of Political Ideologies* and *Foro Interno: Anuario de Teoría Política*. His current research project, *LearningDemoi*, seeks to bring together the concepts of deliberative democracy and collective learning, and advance our empirical understanding of the latter.

---

# Movilización social en tiempos de recesión: un análisis de eventos de protesta en España, 2007-2015

*Mobilization in times of recession:  
an analysis of protest events in Spain, 2007-2015*

MARTÍN PORTOS

Center on Social Movement Studies (COSMOS), Scuola Normale Superiore  
Istituto Universitario Europeo

## **Cómo citar/Citation**

Portos, M. (2016). Movilización social en tiempos de recesión: un análisis de eventos de protesta en España, 2007-2015. *Revista Española de Ciencia Política*, 41, 159-178. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.07>

## **Resumen**

Las movilizaciones del 15M han sido protagonistas de un ciclo más amplio de acciones colectivas contra la austeridad y el *statu quo* político en el contexto de la recesión. Esta contribución presenta y explora una base de datos original recabada con análisis de eventos de protesta para España entre 2007 y 2015, que permite capturar las fluctuaciones en el ámbito de la contienda política a lo largo de este período. En base a ella, se establece una periodización del ciclo de protestas y se analizan las dinámicas temporales de determinados aspectos relacionados con las mismas, como los asistentes, organizadores, niveles de interrupción, evolución de las demandas y distribución territorial.

*Palabras clave:* 15M, indignados, eventos de protesta, ciclo de acción colectiva, austeridad, España.

## **Abstract**

15M mobilizations represent the most relevant events of a broader cycle of collective actions against austerity and the political status quo in the context of recession. This contribution introduces and explores an original dataset collected through protest event analysis conducted for Spain between 2007 and 2015. It allows us to pin down the longitudinal fluctuations of political contention over this period. Based on it, a chronology of the cycle of protest is established; moreover, the temporal dynamics of some aspects related to protests are analyzed, such as protest participants, organizers, levels of disruption, evolution of claims and territorial distribution.

*Keywords:* 15M, indignados ('those outraged'), protest events, cycle of collective action, austerity, Spain.

Los últimos años han estado marcados por elevados niveles de movilización y resistencia social en un contexto marcado por la crisis financiera global a lo largo y ancho del globo, desde Chile a Israel, pasando por Estados Unidos, Brasil, varios países árabes y el sur de Europa, entre otros muchos ejemplos.

Dentro del contexto español, la emergencia del 15M y el movimiento de los *indignados* en 2011 han alterado notablemente la escena de movilización socio-política. El 15 de mayo de 2011, el colectivo ¡Democracia Real Ya! reunió en el centro de Madrid a unos pocos cientos de manifestantes bajo los eslóganes «No nos representan» y «No somos mercancía en manos de políticos y banqueros». Esta manifestación tuvo lugar justo una semana antes de los comicios municipales y autonómicos (en 13 de las 17 comunidades autónomas). Tras la protesta, algunos jóvenes improvisaron una sentada pacífica en la plaza de Callao, que fue duramente reprimida. Como reacción, convergieron en la Puerta del Sol y, junto con cientos de simpatizantes adicionales informados gracias a medios digitales (*#SpanishRevolution* se había convertido en *trending topic* en Twitter por aquel entonces), formaron una acampada, siguiendo el *modus operandi* de la plaza Tahrir, en El Cairo (Egipto). Las ocupaciones se extendieron a la mayoría de capitales de provincia españolas en menos de 24 horas.

De este modo, una campaña de protesta no partidista, organizada en asambleas públicas, abiertas y populares, emergía con comisiones específicas que facilitaban la participación directa ciudadana. Estas han supuesto las movilizaciones más intensas y concurridas desde la Transición al margen de instituciones intermedias de representación, como sindicatos y partidos políticos. No solamente más de un millón de personas han participado activamente, sino que más del 70% de españoles han mostrado actitudes positivas hacia las mismas (Martí i Puig, 2011). Este apoyo ha sido transversal, aunque los jóvenes de izquierdas altamente educados, interesados en política, con redes de contactos preestablecidas e insatisfechos con la democracia estuvieron sobre-representados en las protestas, como demuestran diversos estudios empíricos existentes (Calvo *et al.*, 2011; Calvo, 2013; Likki, 2012; Anduiza *et al.*, 2014).

Tras unas semanas de ocupaciones, con la Puerta del Sol (Madrid) y la plaza de Catalunya (Barcelona) como puntos neurálgicos, el movimiento se disgregó en asambleas locales, que alimentaron el ciclo más amplio de acciones colectivas contra la austeridad. Así pues, limitar las actividades de protesta en el marco de la Gran Recesión al 15M y las ocupaciones en la Puerta del Sol es simplista y reduccionista. Nos impediría entender lo que en realidad ha sido un ciclo de confrontación social mucho más complejo e irregular, con variables estrategias, actores, interacciones y multitud de frentes abiertos en la acción colectiva contenciosa: antidesahucios, mareas, movimientos urbanos, etc.

No obstante, carecíamos de información sistemáticamente recabada que permitiese analizar y entender las recientes fluctuaciones temporales de las dinámicas de protesta en España. Esta nota, que supone una exploración preliminar de mi base de datos recabada con análisis de eventos de protesta, aspira a contribuir a llenar esta laguna. Esta técnica, *Protest Event Analysis* (PEA), nace para dar cuenta de esta evolución longitudinal de las protestas, particularmente dentro de un período de

conflicto intensificado y más allá de campañas específicas (Tarrow, 1989, 1991; Hutter, 2014).

Esta base de datos forma parte de un proyecto de investigación doctoral más amplio que trata de explicar las dinámicas temporales y de participación en el reciente ciclo de protesta español. En él se triangulan diversos tipos de datos empíricos y técnicas metodológicas (encuestas y métodos estadísticos, entrevistas, análisis de contenido, etc.) que ya han dado pie a varias contribuciones académicas. Por ejemplo, Portos (2016), con esta misma base de datos de PEA, establece una periodización del ciclo de protestas y explica la persistencia del pico de movilizaciones entre 2011 y 2013. Con datos de encuesta, Portos y Masullo (2016) estudian el impacto de la insatisfacción democrática para distintas intensidades de participación dentro del 15M con respecto a los no activistas. Por su parte, basándose en entrevistas con informadores clave, Fernández y Portos (2016) analizan la transición entre el abandono de estrategias no convencionales de acción colectiva en favor de vías institucionalizadas.

Esta nota de investigación tiene una doble aspiración. Por un lado, trata de presentar la primera base de datos que existe aplicando un PEA acerca del reciente ciclo de protesta español contra la austeridad y el *statu quo* político, con la excepción parcial de Calvo y Garciamarín (2016). Por otra parte, en relación con estos datos, se pretende analizar la evolución temporal de determinados aspectos relacionados con la contienda.

Esta nota se vertebra siguiendo estos dos ejes. A continuación, explicamos en qué consiste un análisis de eventos de protesta, en general, y exploramos las características más destacables de la base de datos específica que aquí se presenta. Después, exploramos las dinámicas evolutivas de algunos elementos durante el ciclo de protesta. Primero nos ocuparemos de las fases, eventos y participación; después de los niveles de disrupción y características organizativas, seguidos por las motivaciones principales y la distribución territorial. Finalizaremos subrayando las principales aportaciones de este breve informe y la base de datos.

## PEA PARA ESPAÑA, 2007-2015: INTRODUCIENDO UNA NUEVA BASE DE DATOS

PEA es una técnica metodológica empleada para mapear, analizar e interpretar la ocurrencia de protestas a lo largo del tiempo y el espacio, y factores asociados con los mismos, a través de análisis de contenido (Koopmans y Rucht, 2002: 231; Hutter, 2014). Tradicionalmente, como en mi caso, se ha utilizado información recogida en periódicos (ej. Tarrow, 1989; Tilly, 1995; Kriesi *et al.*, 1995; Beissinger, 2002). La unidad de análisis empleada son *eventos*, que he definido, siguiendo a Mark Beissinger (2002:14; Tilly, 2002), como «actos de contienda (colectiva) y potencialmente subversivos que canalizan prácticas normalizadas, modos o sistemas de autoridad».

En concreto, he ensamblado mi base de datos de PEA con datos procedentes de *El País* (N= 2002). Me he servido de las versiones digitalizadas impresas almacena-

das en *El País Archivo*<sup>1</sup> y de su buscador de palabras clave<sup>2</sup>. Cada artículo viene con una serie de etiquetas agregadas. La herramienta de búsqueda automáticamente selecciona aquellos artículos que encajan con mi entrada introducida durante el lapso temporal escogido<sup>3</sup>. Basándose en estas etiquetas, los archivos de *El País* se estructuran en bloques temáticos. Como varios de estos bloques están asociados al comportamiento político no convencional en un contexto de austeridad y podrían contener eventos de protesta no codificados (p. ej., los titulados «protestas sociales», «actos de protesta», «manifestaciones», «huelgas», «conflictos laborales», «15M», etc.), estas áreas temáticas han sido manual y cuidadosamente revisadas entre los meses de enero de 2007 y febrero de 2015, ambos incluidos. La decisión final acerca de si un artículo en cuestión informa sobre un evento de protesta o no (ej. falsos positivos, referencias a eventos ya codificados, etc.) ha sido manualmente tomada para cada caso<sup>4</sup>.

Asimismo, las –hasta 77– variables incluidas por evento de protesta registrado han sido codificadas manualmente, combinando elementos de los libros de códigos de Kriesi *et al.* (1995), el proyecto Dynamics of Collective Action<sup>5</sup> y Beissinger (2002), amén de diversas innovaciones propias (p. ej., con respecto a la codificación del número de participantes y los niveles de disrupción, que se detallan más abajo). Así, esta base de datos de PEA para España contiene información detallada acerca del contexto del evento (lugar, fecha, duración), el tipo de protesta (p. ej., relacionada con la educación, nacionalismo, ecologista, vivienda, etc.), los organizadores, los repertorios de acción, nivel de disrupción y violencia, las proclamas y justificación, los objetivos y propósitos, los niveles de asistencia, la existencia de aliados, la introducción de reformas o concesiones inmediatas por parte de autoridades e instituciones.

No han sido empleadas técnicas de muestro diacrónico. Es decir, se ha comprobado –y, en su caso, recogido– información para todos y cada uno de los días dentro de nuestra franja temporal (para el proceso de recolección de datos se emplearon 17 semanas consecutivas, con plena dedicación). Siguiendo a Kriesi *et al.* (1995), las secciones de opinión y editoriales han sido omitidas. Asimismo, se ha evitado seleccionar sobre la variable dependiente: se ha recabado información acerca de todos los tipos de

- 
1. Hasta el 7 de febrero de 2012, cuando el departamento editorial cambió su sistema de funcionamiento. Desde entonces, los artículos impresos son idénticos a las versiones digitalizadas almacenadas en la Hemeroteca de *El País*.
  2. Utilizar la versión impresa digitalizada permite tomar en consideración, además de la edición nacional de *El País*, todas sus versiones territoriales simultáneamente.
  3. En la lista de palabras clave se encuentran: *protesta, manifestación, escrache, 15M, indignados, marea, movilización, marcha, acampada, sentada, boicot*.
  4. Algunas palabras clave como *corrupción, austeridad, asamblea* y *concentración* han sido descartadas por la cantidad ingente de falsos positivos generados, que imposibilitaba gestionarlas manualmente.
  5. Coordinado por D. McAdam, J. McCarthy, S. Olzak y S. Soule. Más información en <http://web.stanford.edu/group/collectiveaction/cgi-bin/drupal/>

eventos de protesta encontrados, no solo los estrictamente relacionados con la austeridad, la crisis, asuntos laborales o el *statu quo* político.

Aunque PEA es una técnica longitudinal muy útil para analizar tendencias longitudinales de los actos de protesta, a menudo presenta dificultades que exigen cautela y cuidado en el manejo de este tipo de datos (para introducciones, revisiones y análisis de sus limitaciones, véanse Koopmans y Rucht, 2002; Earl *et al.*, 2004; Hutter, 2014)<sup>6</sup>. El gran desafío reside en la selectividad de la información publicada por los medios de comunicación. Los eventos a los que se da cobertura «nunca son una muestra representativa (ni aleatoria)» (Della Porta, 2014: 451). Es decir, existe un claro sesgo en la selección de los eventos publicados y los medios solo se hacen eco de una fracción de los eventos realmente existentes (Earl *et al.*, 2004; Hutter, 2014)<sup>7</sup>.

No obstante, los medios impresos han sido y siguen siendo una arena crucial para el «claim-making» (entendido como *realización de demandas*)<sup>8</sup>, ya que los actores, en un momento u otro, tienden a recurrir a los mismos para hacer sus visiones públicas (Earl *et al.*, 2004). Algunos autores han argumentado que si estos eventos carecen de repercusión mediática y no llegan a su potencial audiencia quizás ni tan siquiera deban ser considerados «eventos de protesta» (Gamson y Wolfsfeld, 1993: 116).

El horizonte temporal del estudio está comprendido entre enero de 2007 y febrero de 2015. Para analizar la evolución de las dinámicas de protesta bajo la sombra de la austeridad en España, estudio el desarrollo de la contienda tras los primeros síntomas de la Gran Recesión en 2007 (cuando se observan los primeros cambios en las tendencias de desempleo juvenil, el pico de endeudamiento a nivel doméstico, el estallido de la crisis financiera global derivada de las *hipotecas basura*, etc.) y hasta finales de febrero de 2015. Este es un momento oportuno para finalizar nuestro período de observación por tres motivos principales.

Primero, por criterios de índole económica. Aunque muchos efectos de la crisis persisten más allá de esta fecha, varios macroindicadores apuntan hacia un cambio de tendencia en el ciclo económico. Por ejemplo, la prima de riesgo se encuentra por debajo de los cien puntos básicos por primera vez desde 2005 y el nivel de desempleo

---

6. Como el eminente Charles Tilly (2002: 249) había advertido: «Cualquiera que construye [una base de datos con eventos] se preocupa inevitablemente por su selectividad, fiabilidad, verificabilidad, comparabilidad, interconexión e inclusión. Y si los compiladores de catálogos de eventos no lo hacen, lo harán sus críticos».

7. A fin de minimizar potenciales limitaciones derivadas del uso de una única fuente primaria (sesgo de selectividad) e ideológicos, he realizado un test parcial con datos procedentes de *El Mundo*. He comparado dos meses aleatorios, pre y pos-15M (abril de 2009 y noviembre de 2013) y no he encontrado diferencias sustanciales en cuanto al nivel de eventos cubiertos (correlación superior al 85 %).

8. Una *claim* se refiere a «una unidad de la acción estratégica en la esfera pública [...] Es una pronunciación de la opinión política en forma de acción verbal o física independientemente de la forma de expresión (el debate, la protesta, la decisión del juez, etc.) y del tipo de actor (Gobierno, movimiento social, periodista, etc.)» (Koopmans, 2002).

—aunque todavía muy elevado— se mantuvo durante tres trimestres consecutivos por debajo del 24 %, un hecho inaudito en el lustro precedente.

El segundo argumento se refiere a las propias dinámicas políticas. Principios de marzo de 2015 supone el comienzo de la campaña electoral para las elecciones autonómicas andaluzas. Son los primeros comicios en un año con un calendario electoral muy intenso y apretado (elecciones municipales y en trece autonomías en mayo, catalanas en septiembre y generales en diciembre). Implica que los medios de comunicación, la opinión pública y los esfuerzos organizativos y de movilización se focalizan hacia la dimensión electoral de la participación política, especialmente tras la emergencia de fuerzas institucionalizadas como Podemos o diversas alternativas municipales (p. ej., Barcelona en Comú, Ahora Madrid, Marea Atlántica, etc.)

Una tercera razón, tal y como apuntan nuestros datos, es que surge una fase de desmovilización paralelamente a la emergencia de estas nuevas fuerzas institucionalizadas, que supone un restablecimiento del orden social, la reducción drástica del número de eventos y el final del ciclo de protesta (Tarrow, 1989, 1991; Beissinger, 2002). No obstante, las consecuencias de la ola de protestas, de diversa índole (biográficas, culturales, políticas), pueden prolongarse en el tiempo (Giugni, 2008).

## FASES, EVENTOS Y PARTICIPACIÓN

Al agregar nuestros datos de eventos mensualmente, el gráfico 1 nos arroja una imagen de la evolución de las protestas compleja, con una trayectoria caracterizada por grandes fluctuaciones. Valles profundos y picos agudos se observan para el período comprendido entre enero de 2007 y febrero de 2015. Este no es un aspecto novedoso, ya que redonda en hallazgos sólidos para contextos tan variopintos como el ciclo de conflictos industriales en la Europa Occidental de finales de los sesenta y los setenta (Crouch y Pizzorno, 1978) o las movilizaciones nacionalistas y el colapso de la URSS (Beissinger, 2002).

Ya que esta irregularidad dificulta discernir la tendencia de las series, en el gráfico 2 utilizamos medias móviles para suavizarlas (con 5 períodos)<sup>9</sup>. En líneas generales, existen pocos eventos durante el período 2007-2010, con movilizaciones masivas muy ocasionales. A pesar de algunos picos precedentes, un clímax de protestas tuvo lugar tras el desencadenante que ha supuesto el 15M, a mediados de 2011, y se extendió hasta bien entrado 2013. Posteriormente, las protestas decayeron progresivamente. Calvo y Garciamarín (2016) apuntan una tendencia similar.

9. Las técnicas de suavización son un recurso estándar y ampliamente utilizado en los trabajos con series temporales (ej. Accornero y Ramos Pinto, 2014). Las tendencias en mis series no son estacionales; la intensidad un pico no puede ser calculada en base al valor de picos previos.

GRÁFICO 1.

EVENTOS DE PROTESTA EN ESPAÑA, 01/2007- 02/2015. DATOS BRUTOS DEL PEA

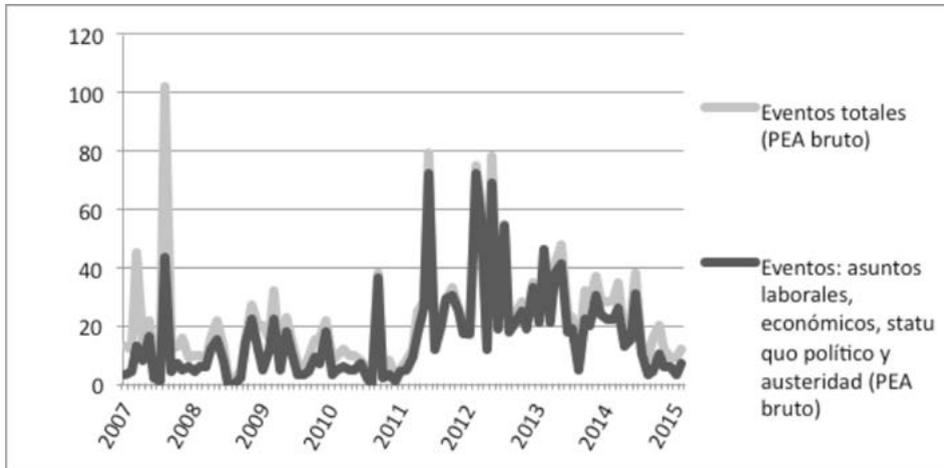
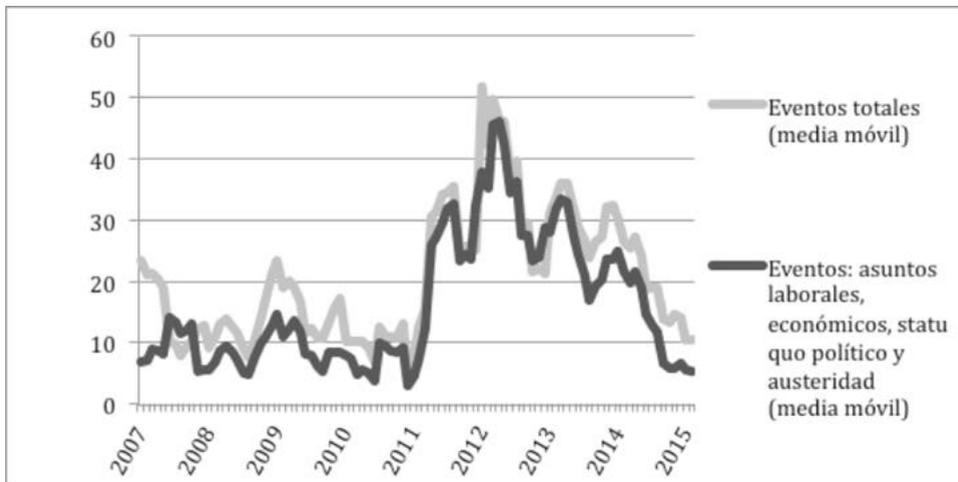


GRÁFICO 2.

EVENTOS DE PROTESTA EN ESPAÑA, 01/2007- 02/2015. MEDIA MÓVIL (APLICANDO UN FILTRO SUAVIZANTE A LOS DATOS BRUTOS DEL PEA, 5 PERÍODOS)



Para los dos gráficos, nivel de agregación: mensual. Y= número de eventos. X= tiempo (años, 2007-2015). Tono claro: todo tipo de eventos de protesta. Tono oscuro: solo eventos relacionados con el trabajo, asuntos económicos, statu quo político y austeridad.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recabados de *El País* (N=2002).

También podemos observar cómo la proporción de eventos contra la austeridad, la crisis, el *statu quo* político y asuntos laborales es alta con respecto al total del número de eventos –aproximadamente, dos tercios a lo largo del período de observación–. Esta proporción es especialmente elevada durante el clímax de las protestas, cuando se corresponden casi con el 90 % de los eventos totales. En la fase inicial del ciclo, esta proporción es notablemente inferior.

Hemos agregado los eventos como reacción a agravios de índole socioeconómica (desigualdad, pobreza, desempleo, asuntos laborales) y política puesto que ambas crisis, particularmente en un contexto de recesión, no pueden ser consideradas aisladamente (Zamora-Kapoor y Coller, 2014). La respuesta institucional a los desafíos económicos subyace a las percepciones políticas ciudadanas. Es más, las reacciones contra el *statu quo* político se refieren no solo al mal funcionamiento de los mecanismos de representación democrática, la corrupción y mala praxis o la manifiesta incapacidad de las élites para satisfacer parte de las demandas ciudadanas –que también–, sino que atañen a la propia gestión de la crisis.

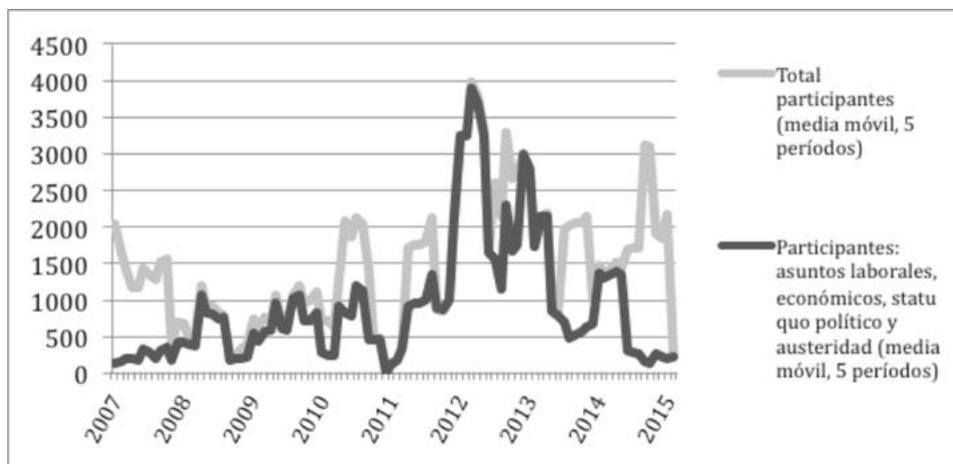
Un aspecto sensible con PEA es el cálculo y estimación del número de participantes en un evento determinado. Dependiendo de la fuente, los datos tienden a diferir sobremanera, son escasos y parciales. Para corregir este potencial sesgo, he recabado información sobre los datos de participación proporcionados por las tres fuentes principales por separado, cuando estaba disponible: 1) policía, autoridades o instituciones gubernamentales; 2) los organizadores; y 3) el propio periódico *El País*. Como las autoridades tienden a infraestimar el tamaño de las protestas y los organizadores lo sobreestiman, se utilizan coeficientes correctores a fin de calcular la desviación con respecto a la media para los casos donde dispongo de información completa acerca de los tres indicadores. Y he extrapolado esos coeficientes penalizados para cada una de las tres fuentes, que calculan la desviación media de las estimaciones, al total de la muestra a fin de obtener tres medidas de participación corregidas para cada fuente. Finalmente, he calculado un índice de participantes definitivo a partir de la media de las tres primeras fuentes (corregidas por sus respectivos coeficientes de penalización). Cuando se proporcionan solamente estimaciones de asistencia, con cifras vagas o no específicas (p. ej., «unas pocas decenas», «varios cientos», «muchos miles», etc.), se transforma en un indicador continuo ( $N^2 = 505$ )<sup>10</sup>.

---

10. Para la transformación en una variable continua, se siguen los criterios estipulados para Dynamics of Collective Action: 1) <100 participantes; 2) 100–999; 3) 1000–4999; 4) 5000–9999; 5) 10.000–19.999; 6) 20.000–49.999; 7) 50.000–99.999; 8) 100.000–199.999; 9) 200.000–499.999 y 10) 500.000.

GRÁFICO 3.

PARTICIPANTES EN EVENTOS DE PROTESTA EN ESPAÑA, 01/2007- 02/2015



Nivel de agregación: mensual. Y= número definitivo –corregido– de participantes en eventos de protesta. X= tiempo (años, 2007-2015). Medias móviles, aplicando un suavizador a los datos brutos del PEA (5 periodos). Tono claro: total de participantes en todos los tipos de eventos de protesta. Tono oscuro: solo eventos relacionados con el trabajo, asuntos económicos, statu quo político y austeridad.

Fuente: elaboración propia a partir de datos recabados de El País (N=2002) (Portos, 2016).

De acuerdo con las teorías clásicas de ciclos de acción colectiva (Tarrow, 1989, 1991; Tilly, 1995; Della Porta, 2014), podemos distinguir tres fases en una ola de protestas: ascenso, cima y descenso. Nuestro caso no presenta una excepción a esta regla si atendemos a la evolución estratégica y táctica de los actores en contienda.

Sabemos que inicialmente un ciclo escala sobre movimientos preexistentes y llega a capas más amplias de la población a medida que tiene recursos disponibles y las oportunidades políticas se abren. En esta fase, actores de la sociedad civil como sindicatos, partidos y organizaciones de movimientos sociales tradicionales jugaron un rol preeminente, simultáneamente apropiándose y ensanchando las oportunidades políticas, pues el ciclo asciende en un contexto donde se concatenan las crisis política y socio-económica anteriormente mencionadas.

El 15M emergió, por un lado, sobre el legado de las tres fases de movilización en España que destaca Viejo (2012)<sup>11</sup>: 1) pro-democratización durante la Transición; 2) los nuevos movimientos sociales (p. ej., pacifista anti-OTAN), conflictos laborales y educativos de los ochenta, y 3) las movilizaciones del movimiento altermundialista en los noventa (Jiménez y Calle 2007; Flesher Fominaya 2014). Además, una red con múltiples capas de activistas fueron capaces de crear sus propios foros, espacios de encuentro y debate durante la parte baja de la ola (Portos, 2016). El surgimiento del

11. Para un recorrido histórico de la protesta en España en general, consúltese Cruz (2015).

15M no puede entenderse sin el sedimento proporcionado por al menos siete movimientos que, aunque con una capacidad de movilización y visibilidad limitadas, florecieron desde 2003 y ganaron vigor a finales de la primera década del 2000 (*por una vivienda digna, okupas, estudiantes anti-Bolonia, la juventud precaria, contra el bipartidismo, por la cultura libre/comunes digitales y por la auto-determinación en Cataluña*). Asimismo, nacida en el seno de la izquierda autónoma a finales de los noventa, la iniciativa ciudadana Rompamos el Silencio supone un «madrugador» y clave antecedente. Basada en la desobediencia civil, la acción directa no violenta y la organización horizontal, descentralizada y asamblearia, esta red aglutina a múltiples colectivos y vertebró reivindicaciones de diversa índole (feminista, anti-globalización, pacifista, etc.). Además, son destacables las sinergias proporcionadas por otras campañas de movilización durante esa época (p. ej., contra la guerra en Irak o el hundimiento del petrolero Prestige).

Con estos precedentes, el 15M surgió como una explosión de descontento con el *statu quo* político («politics-as-usual») en un escenario de acuciante y creciente privación material. Inicialmente impulsado por organizaciones como Juventud sin Futuro y ¡Democracia Real Ya!, el 15M y sus asambleas enseguida adoptaron repertorios y características organizacionales distintivos. El 15M supuso un primer desencadenante, uno de esos «momentos de locura colectiva [...] donde todo deviene posible» (Zolberg, 1972:183), que dio lugar a un pico agudo de movilizaciones que se prolongó en el tiempo, hasta bien entrado 2013.

El 15M ha persistido durante este período. De un movimiento general que aspiraba a cambiar el sistema socioeconómico, abandonó la ocupación visible de las plazas centrales y se descentralizó a través de asambleas locales. Aunque al regresar a sus raíces el 15M perdió visibilidad y participantes totales a corto plazo, la transformación permitió a los activistas retomar contacto con las necesidades más básicas de la ciudadanía, más allá de las prácticas idealistas y prefigurativas en las acampadas del 15M. Así, los indignados se especializaron y unieron sus esfuerzos a los movimientos de base en áreas diversas, de acuerdo con necesidades apremiantes. Por ejemplo, las actividades desarrolladas por el movimiento de lucha contra los desahucios, y particularmente la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, se acentuaron durante los meses que siguieron el pico de protestas del 15M, ganando gran legitimidad popular<sup>12</sup>. Asimismo, diversas campañas, denominadas *mareas*, emergieron con el objetivo de luchar contra los recortes en sectores específicos, como la *marea blanca* para proteger la calidad del sistema de salud y contra medidas que conlleven su privatización parcial; la *marea verde* contra los recortes en educación pública o la *marea naranja* en defensa del trabajo social y las políticas de bienestar y dependencia, entre otras. A pesar de la fragmentación organizativa, en muchas de estas mareas y en las dos huelgas generales de 2012 se

12. De acuerdo con un sondeo de Metroscopia para *El País*, el apoyo popular a la campaña de escraches para luchar contra los desahucios rondaba el 80% en 2013 [http://politica.elpais.com/politica/2013/04/07/actualidad/1365358645\\_241274.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/04/07/actualidad/1365358645_241274.html)

entretijeron alianzas entre actores asociados al 15M, sindicatos y otros colectivos claves para mantener a buena parte de la sociedad civil movilizada.

Todo ciclo, y este no ha sido una excepción, trae consigo nuevas demandas –más bien, reenfocadas y adaptadas–, repertorios de acción innovadores y se forjan identidades colectivas<sup>13</sup>. Si bien alcanzar estándares de movilización elevados es costoso, mantenerlos a lo largo del tiempo es, si cabe, todavía más difícil, ya que la «euforia inicial de la primavera de las gentes parece evaporarse rápidamente» (Tarrow, 2011:198). Aunque los movimientos y sus estrategias conllevaron diferentes niveles de éxito en el caso español (p. ej., se redujeron los desahucios, se paralizaron determinadas leyes, se atrajo hacia la arena política a buena parte de la juventud previamente despolitizada, etc.), la capacidad para perseguir aspiraciones adicionales a través de las mismas tácticas era limitada y las tácticas disuasorias empleadas por las autoridades cada vez más eficientes.

Sabemos que la desmovilización en un ciclo de acción colectiva habitualmente resulta de la concatenación de dos procesos: radicalización e institucionalización (Tarrow, 1989, 1991, 2011). A medida que se desarrolla el ciclo, nuevos agentes movilizados emulan a los iniciadores y compiten por alcanzar a nuevos sectores de la población a través de campañas y estrategias más atractivas, normalmente de sectores claves a periféricos, siguiendo la lógica de una marea, como Tarrow (1989) apunta. Y esta re-intensificación del conflicto reduciría las audiencias a las que apela el movimiento, conllevaría cierta involución sectaria y conduciría a un cambio de aspiraciones: mientras algunos optan por rutas institucionalizadas, otros prefieren seguir adoptando formas de acción no convencionales, al tiempo que se radicalizan.

Si bien en el caso español la institucionalización fue pospuesta, ha tenido lugar desde finales de 2013, en paralelo a la desmovilización por vías no convencionales. La apuesta por la vía electoral es estratégica y deliberada, inicialmente impulsada por una élite reducida de activistas, pero abrazada por amplias bases, que son capaces de apropiarse de diversas oportunidades políticas florecientes: el agotamiento de los repertorios de protestas para alcanzar las aspiraciones de buena parte de los movimientos, junto con la crisis de los partidos mayoritarios y, particularmente, de los socialdemócratas, así como el aprovechamiento de la construcción simbólica de liderazgos (Fernández y Portos, 2016).

Sin embargo, como veremos a continuación, a pesar de varios fogonazos de violencia esporádica, no existe una clara tendencia hacia la radicalización en el ciclo de protesta español.

---

13. Uno de los rasgos definitorios de este ciclo, y particularmente del 15M, ha sido la adopción de acampadas y asambleas como elementos organizativos y, simultáneamente, como formas de acción. Pero también se han incorporado y adaptado otras tácticas, como los escraches. Asimismo, se han desarrollado múltiples marcos estratégicos a lo largo del ciclo (p. ej., la juventud precaria, el 99%, el pueblo contrapuesto a las élites corruptas y privilegiadas, etc.) en los que no podemos profundizar en esta nota por el límite de extensión establecido.

## NIVELES DE DISRUPCIÓN

Las dinámicas de contienda son el resultado de la interacción entre movimientos sociales y otros actores, varios de ellos estatales. En ocasiones, esta interacción se sitúa en el marco de la violencia y la represión, como apunta Jiménez (2005). Sin embargo, y aún siendo la violencia y la represión importantes para dirimir la trayectoria de ulteriores movilizaciones (Cruz, 2015), a tenor de nuestros datos, no se puede concluir que hayan existido fluctuaciones diacrónicas acusadas en los niveles de disrupción y violencia. No se ha incrementado el nivel de coerción de las autoridades empleado para reprimir las protestas ni los activistas han recurrido progresivamente a tácticas violentas a lo largo del tiempo y, contrariamente a lo que se ha argumentado desde las teorías clásicas de ciclos de contienda (Tarrow, 1989, 1991), no ha habido una radicalización en la fase de desmovilización (Portos, 2016). En esta línea, la inadecuación de las teorías de ciclos existentes para explicar los procesos de desmovilización ya ha sido subrayada por Della Porta (2014) en algunas olas de protesta previas a la consolidación democrática de Europa del Este y Latinoamérica a finales del siglo xx.

El gráfico 4 muestra, por un lado, la evolución de la represión policial medida con un indicador binario (1 si los activistas han utilizado estrategias violentas; 0 en caso contrario, o si no se registra el uso de violencia). Por otra parte, también se toma en consideración el grado de coerción (las medidas tomadas por las autoridades para reprimir las acciones de los activistas) en una escala 0-3<sup>14</sup>. Por último, también se captura la severidad e intensidad del desorden general, es decir, el nivel de violencia total. Se consigue combinando en una misma escala el grado de disrupción de las tácticas y recursos empleados tanto por activistas como por autoridades. Este indicador se toma prestado del estudio de Spilerman (1976), utilizado originariamente para capturar el nivel de daño humano y sobre la propiedad infligido en los conflictos raciales en Estados Unidos durante los sesenta, y se adapta a nuestro contexto específico. Su rango es 0-4<sup>15</sup>.

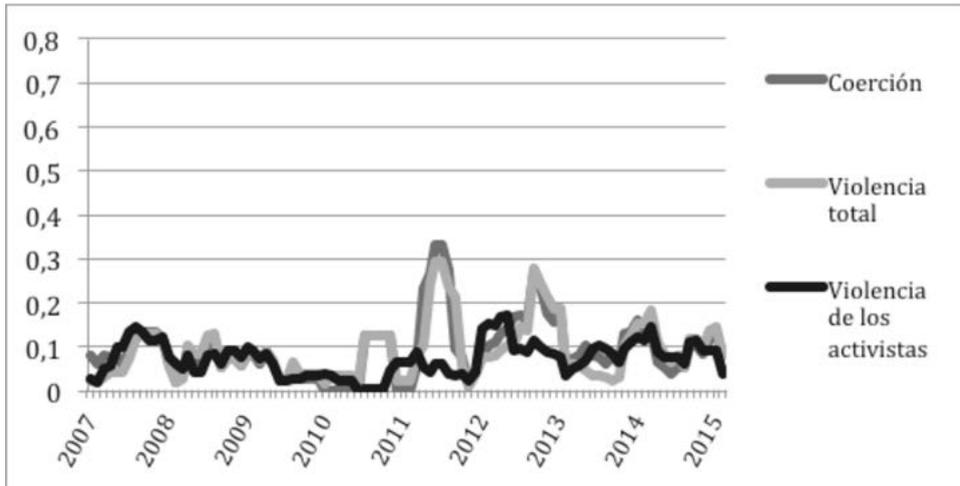
---

14. La codificación de las categorías es la siguiente: 0 = sin coerción conocida; 1 = coerción de baja intensidad (arrestos esporádicos y/o heridas, definidos como menos de 10); 2 = coerción sustancial (definida como 10-75 arrestos o 10-40 heridas); 3 = gran represión (más de 75 arrestos o más de 40 heridas).

15. Se adjudica al evento la categoría máxima de disrupción posible, siempre y cuando satisfaga al menos dos de las condiciones especificadas a continuación: 0 = sin violencia de ningún tipo conocida; 1 = baja intensidad de lanzamiento de objetos contundentes (p. ej., piedras, botellas), poco daño a la propiedad, <15 arrestos, <8 heridos; 2 = lanzamiento de objetos contundentes, enfrentamientos violentos, incendio provocado, pillaje, 10-30 arrestos, 5-15 heridos; 3 = violencia sustancial, incendio provocado, pillaje, destrucción considerable de la propiedad (valorada en 1.000-10.000 €), 25-75 arrestos, 10-40 heridos; 4 = violencia de gran intensidad; derramamiento de sangre, gran destrucción de la propiedad (valorada en >10.000 €), >65 arrestos, >35 heridos.

GRÁFICO 4.

EVOLUCIÓN DE REPRESIÓN Y VIOLENCIA EN EL TOTAL DE EVENTOS DE PROTESTA<sup>16</sup> EN ESPAÑA, DENTRO DEL CONTEXTO DE LA GRAN RECESIÓN, 01/2007-02/2015



Nivel de agregación: mensual. X= tiempo (meses, 01/2007-02/2015). Tono medio: «coerción» se refiere al tipo de tácticas utilizado por las autoridades contra los activistas (escala 0-3). Tono claro: la «violencia total» captura de severidad del desorden general (escala 0-4). Tono oscuro: la «violencia de los activistas» recoge si estos han utilizado algún tipo de violencia (escala 0-1).

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes del PEA con información de *El País* (N=2002) (Portos, 2016).

Como hemos apuntado, no ha existido una mayor coerción, al menos pública y visible, en lo que a mecanismos tradicionales de represión se refiere. Ello no contraviene la posibilidad de que las autoridades puedan haber aumentado su eficiencia y capacidad disuasoria a través del empleo de otro tipo de mecanismos coercitivos más subrepticios, como la proliferación de multas, tal y como apunta Martín García (2014). Tampoco ha existido una clara radicalización de los protestantes. De hecho, los picos de disrupción coinciden con los de protesta y las series siguen trayectorias similares (gráficos 1, 2 y 3) –y no siguen una tendencia opuesta, sino paralela, a los eventos y participantes en la fase de desmovilización (también decrecen)–. Los picos de violencia se refieren, entre otros sucesos, al asalto al Parlamento catalán en junio de 2011, a la campaña «Rodea el Congreso» y varias movilizaciones antiausteridad en septiembre de 2012 y a los enfrentamientos vecinales en el barrio de Gamonal ante el plan de construcción de un bulevar (Burgos, enero de 2014).

Como se he apuntado en otras publicaciones (Portos, 2016), es muy probable que esta no radicalización esté vinculada a la necesidad de tender lazos y estrategias por

16. Los resultados para la submuestra de eventos contra el *statu quo* político, asuntos laborales, la crisis y la austeridad no cambian sustantivamente (gráfico no aportado).

parte de las nuevas organizaciones con actores tradicionales, particularmente los sindicatos.

## CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVAS

Durante este ciclo ha existido bastante tensión entre las nuevas organizaciones que emergieron en el contexto de la austeridad (p. ej., Juventud sin Futuro, asambleas del 15M, etc.) y los sindicatos mayoritarios (p. ej., CC. OO., UGT, etc.). Sin embargo, el entendimiento mutuo puntual entre viejos y nuevos actores responde al interés de ambos. Por un lado, ante la crítica y el enorme respaldo social de nuevos actores, los sindicatos son conscientes de que pierden el liderazgo en la movilización y corren el riesgo de desvincularse definitivamente de las demandas de una sociedad cada vez más precarizada. Por el contrario, las nuevas organizaciones ven a los sindicatos como integrantes del *statu quo* político, alejados de las necesidades de la ciudadanía. No obstante, estos siguen teniendo una serie de recursos (materiales, experiencia, redes, acceso a instituciones, etc.) de las que carecen las nuevas organizaciones.

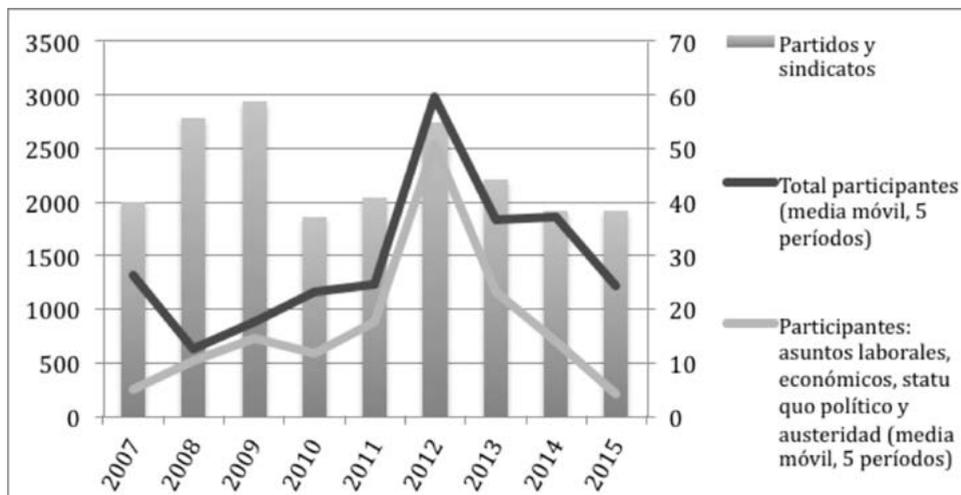
Es más, siguen teniendo el músculo para movilizar grandes capas de la ciudadanía. Por ejemplo, estas alianzas entre nuevos y viejos actores han sido cruciales para el éxito de movilización en campañas de protesta específicas, como las mareas blancas, las mareas verdes o las propias huelgas generales de 2012. Las nuevas organizaciones necesitan recurrir ocasionalmente a actos masivos intensos —«eventful performances» (Sewell, 1996)— o «ceremonias regulares de protesta» (en palabras de Casquete, 2005) para mantener el sentido e identidades colectivas, las diversas coaliciones unidas y motivadas, propagar marcos estratégicos e incrementar su capacidad de presión ante actores institucionalizados.

Una de las características más destacables de este ciclo es que han surgido nuevos actores con potencial para movilizar a gran cantidad de gente al margen de los partidos y sindicatos tradicionales. No obstante, estos últimos han jugado —y siguen haciéndolo— un rol muy relevante en el ámbito de la protesta durante la Gran Recesión, como el gráfico 5 demuestra.

Algo muy similar ha acontecido en Portugal, tal y como Accornero y Ramos Pinto (2014) han subrayado recientemente. Y es que en España, este ciclo no ha supuesto la muerte de los sindicatos mayoritarios, sino que les ha forzado a adaptarse a un contexto social cambiante, con nuevos competidores. A pesar de las relaciones tensas entre sindicatos tradicionales y recientes organizaciones civiles, los actores nuevos y tradicionales han sido capaces de entretejer alianzas estratégicas —más o menos formales y con desigual permanencia en el tiempo.

GRÁFICO 5.

PARTICIPANTES Y ORGANIZADORES EN EVENTOS DE PROTESTA EN ESPAÑA, 01/2007- 02/2015



Nivel de agregación: anual (media mensual). Eje Y izquierdo= número –corregido– de participantes en eventos de protesta medido en millares (promedio anual, prorrateado mensualmente; variable continua). Se han utilizado medias móviles, aplicando un suavizador a los datos brutos del PEA, 5 períodos. Eje Y derecho= porcentaje de eventos organizados por partidos y/o sindicatos. X= tiempo (años, 2007-2015). Barras: organizadores tradicionales en proporción al total de eventos (suma de principales sindicatos y partidos). Línea oscura: total de participantes en todos los tipos de eventos de protesta. Línea clara: solo eventos relacionados con el trabajo, asuntos económicos, statu quo político y austeridad.

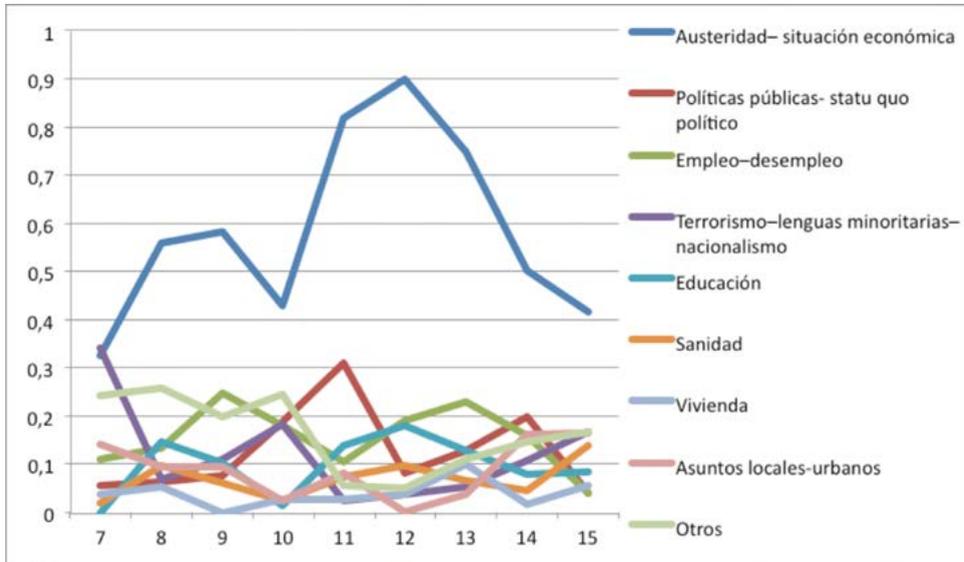
Fuente: elaboración propia a partir de datos recabados de *El País* (N=2002).

## MOTIVACIONES

Nuestra base de datos de PEA también ayuda a arrojar luz sobre las motivaciones que subyacen a las dinámicas de protesta a lo largo del ciclo. Durante el punto álgido, entre mediados de 2011 y hasta finales de 2013, más del 70 % de los eventos de protesta estaban directamente relacionadas con los recortes, la austeridad y la situación económica. Contrasta con la proporción de eventos motivados por estos factores en los primeros y últimos años del ciclo, inferior al 50 %. Así como cae el número de eventos y participantes totales, el peso relativo de las protestas directamente relacionadas con la crisis, recortes y austeridad hacen lo propio. Las movilizaciones asociadas con el empleo y desempleo, por un lado, y la corrupción, críticas al *statu quo* político y la implementación de decisiones políticas específicas, por otro, reflejan esta misma trayectoria decreciente durante la fase de desmovilización. En contraste, cerca del 30 % de las protestas en 2011 estuvieron motivadas por este último grupo de factores, cuyo peso relativo era inferior al 10 % antes de 2010.

## GRÁFICO 6.

## PROBABILIDAD DE OCURRENCIA DE UN TIPO DE EVENTO DE PROTESTA



El «tipo» de evento se determina de acuerdo con el tema las principales demandas hechas públicas durante el mismo. Respuesta múltiple permitida, por lo que la probabilidad agregada en determinados puntos temporales excede 1. Y = probabilidad 0-1. X = tiempo (años, 01/2007-02/2015). Nivel de agregación: anual.

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes del PEA con información de *El País* (N=2002) (Portos, 2016).

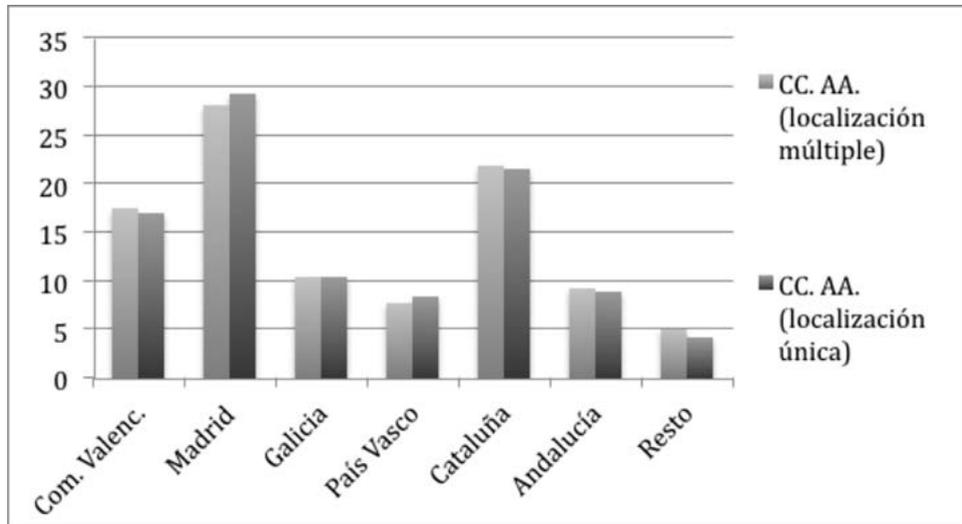
\* Véase el gráfico en color en la versión electrónico de la revista: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp>.

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

Un último aspecto a considerar en esta nota de investigación concierne a la distribución geográfica de las protestas. Más de la mitad de los eventos en este ciclo han tenido lugar en Madrid y/o Cataluña. Se ofrecen datos agregados para todo el período, pues no existen tendencias diacrónicas destacables. Solo el 5% de los eventos en la base de datos de PEA han tenido lugar fuera de las seis autonomías más subversivas, que aglutinan al 70% de la población total española.

GRÁFICO 7.

EVENTOS DE PROTESTA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Tono claro: se permite localización múltiple (hasta 3 CC. AA. codificadas por evento; N=2002). Tono oscuro: eventos con localización múltiple excluidos (N=1570). Y=porcentaje. X=CC. AA. Nivel de agregación: todo el ciclo, 01/2007-02/2015.

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes del PEA con información de *El País*.

## CONCLUSIONES

En esta breve nota se presenta una base de datos recabada con análisis de eventos de protesta sobre España, 2007-2015. Esta técnica metodológica, desarrollada de la mano del paradigma de proceso político, se basa en análisis de contenido cuantitativo. Sirve para trazar la ocurrencia de protestas a lo largo del tiempo y el espacio. En la flexibilidad radica la gran virtud de PEA, pero también su principal limitación: es muy sensible ante determinadas decisiones tomadas durante la investigación, como por ejemplo, la selección de la unidad de análisis o el proceso de codificación. Aunque presente múltiples limitaciones (es costosa en términos de tiempo, los sesgos mediáticos son difíciles de controlar, etc.), PEA es útil para analizar dinámicas y tendencias del ciclo de protesta.

Esta evidencia empírica permite respaldar la interpretación del conjunto de movilizaciones acaecidas en España en el contexto de la recesión como un ciclo de protesta. Considerando los niveles de eventos y participantes, observamos que el ciclo consta de las tres fases tradicionales: ascenso, clímax y declive. El 15M supone el desencadenante de un pico de protestas que se mantiene hasta bien entrado 2013, cuando comienza la desmovilización. Si bien existe una evolución táctica hacia vías más institucionalizadas, no constatamos sin embargo una tendencia hacia la radicalización ni mayores niveles de disrupción durante la fase de desmovilización.

Con esta base de datos, también podemos observar que los actores tradicionales (como partidos y sindicatos) siguen desempeñando un rol fundamental en la organización de protestas. Además, los niveles relativos de acciones relacionadas con la austeridad, el desempleo, la crisis y el *statu quo* político han sido variables, pero más acentuados durante los picos de protesta. Por su parte, la distribución territorial de las movilizaciones no ha sido equilibrada.

### Referencias

- Accornero, Guya y Pedro Ramos Pinto. 2014. «Mild Mannered? Protest and Mobilisation in Portugal under Austerity, 2010–2013», *West European Politics*, 38 (3): 491-515. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.937587>.
- Anduiza, Eva, Irene Martín y Araceli Mateos. 2014. «Las consecuencias electorales del 15M en las elecciones generales de 2011», en Eva Anduiza, Agustí Bosch, Lluís Orriols y Guillem Rico (eds.), *Elecciones generales 2011*. Madrid: CIS.
- Beissinger, Mark R. 2002. *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511613593>.
- Calvo, Kerman. 2013. «Fighting for a Voice: The Spanish 15M/Indignados Movement», en Cristina Flesher Fominaya y Laurence Cox (eds.), *Understanding European Movements: New Social Movements, Global Justice struggles, Anti-Austerity Protest*. Londres: Routledge.
- Calvo, Kerman y Hugo Garciamarín. 2016. *¿Qué ha pasado con la movilización social? Continuidad y cambios en la protesta social en España*. Informe 2016/28. Madrid: Fundación Alternativas Laboratorio. Disponible en: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones\\_archivos/ce0bc292d3691a22338f26802e04b310.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/ce0bc292d3691a22338f26802e04b310.pdf).
- Calvo, Kerman, Teresa Gómez-Pastrana y Luis Mena. 2011. «Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican?», *Zoom Político*, 4: 4-17.
- Casquete, Jesús. 2005. «Manifestaciones e identidad colectiva», *Revista Internacional de Sociología*, 42: 101-125. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2005.i42.198>.
- Crouch, Colin y Alessandro Pizzorno (eds.). 1978. *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*. London: MacMillan. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-03022-4> y <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-03025-5>
- Cruz, Rafael. 2015. *Protestar en España, 1900-2013*. Madrid: Alianza Editorial.
- Della Porta, Donatella. 2005. «Protest on unemployment: forms and opportunities», en Marco Giugni y Paul Statham (eds.), *The Contentious Politics of Unemployment in Europe. Political Claim-making, Policy Deliberation and Exclusion from the Labour Market*. Disponible en: <http://www.eurpolcom.eu/exhibits/ch9-protest.pdf>. [Consulta: 20 de febrero de 2013].
- Della Porta, Donatella. 2014. «Cycles of protest and the Consolidation of Democracy», *Partecipazione e Conflitto*, 7 (3): 447-468.

- Earl, Jennifer, Andrew Martin, John D. McCarthy y Sarah A. Soule. 2004. «The use of newspaper data in the study of collective action», *Annual Review Of Sociology*, 30: 65- 80. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110603>.
- Fernández, Joseba y Martín Portos (2016) «Moving from the squares to the ballot box. Podemos and the institutionalization of anti-austerity protests: a cycle-based approach», próximamente.
- Flesher Fominaya, Cristina. 2014. «Debunking Spontaneity: Spain's 15M/Indignados as Autonomous Movement», *Social Movement Studies*, 14 (2): 142-163. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/14742837.2014.945075>.
- Gamson, William A. y Gadi Wolfsfeld. 1993. «Movements and media as interacting systems», *Annals of the American Academy of Political Science*, 528: 114-125. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0002716293528001009>.
- Giugni, Marco. 2008. «Political, Biographical, and Cultural Consequences of Social Movements», *Sociology Compass*, 2 (5): 1582-1600. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1751-9020.2008.00152.x>.
- Hutter, Swen. 2014. «Protest Event Analysis and its Offspring», en Donatella della Porta (ed.), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198719571.003.0014>.
- Jiménez, Manuel. 2005. *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: CIS.
- Jiménez, Manuel y Ángel Calle. 2007. «The Global Justice Movements in Spain», en D. Della Porta (ed.), *The Global Justice Movement: Cross-National and Transnational Differences*. Boulder: Paradigm.
- Koopmans, Ruud. 2002. «Codebook for the analysis of political mobilisation and communication in European public spheres». Disponible en: <http://europub.wzb.eu/codebooks.en.htm>.
- Koopmans, Ruud y Dieter Rucht. 2002. «Protest Event Analysis», en Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg (eds.), *Methods of Social Movement Research*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Kriesi, Hanspeter; Ruud Koopmans, Jan Willem Dyvendak y Marco Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. London: UCL Press.
- Likki, Tiina. 2012. «15M Revisited: A Diverse Movement United for Change», *Zoom Político*, 11: 1-16.
- Martí i Puig, Salvador. 2011. «15M: The Indignados», en J. Bryne (ed.), *The Occupy Handbook*. New York: Back Bay Books.
- Martín García, Óscar. 2014. «Soft repression and the current wave of social mobilizations in Spain», *Social Movement Studies*, 13 (2): 303-308. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/14742837.2013.863147>.
- Masullo, J. y Martín Portos. 2015. «Voicing outrage unevenly. Democratic dissatisfaction and differential participation in the Spanish 15M protest campaign». Sin publicar.
- Portos, Martín. 2016. «Taking to the streets in the context of austerity: a chronology of the cycle of protest in Spain, 2007- 2015», *Partecipazione e Conflitto*, 9 (1): 181-210.

- Sewell, William H. 1996 «Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology», en Terrence J. McDonald (ed.), *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Spilerman, Seymour. 1976. «Structural characteristics of cities and the severity of racial disorders», *American Sociological Review*, 41 (5): 771-793. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2094726>.
- Tarrow, Sidney G. 1989. *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965–1975*. Oxford: Oxford University Press.
- Tarrow, Sidney G. 1991. «Ciclos de protesta», *Zona Abierta*, 56: 53-76.
- Tarrow, Sidney G. 2011. *Power in Movement*. 3ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1995. *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tilly, Charles. 2002. «Event catalogs as theories», *Sociological Theory*, 20 (2): 248-254. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9558.00161>.
- Viejo, Raimundo. 2012. «Indignación: Política de movimiento, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación», en Fermín E. Rivas, M. Ángeles Mascott y Efrén Arellano (eds.), *La actuación del legislativo en los tiempos de crisis*. México: CESOP, pp. 123-156.
- Zamora-Kapoor y Xavier Coller. 2014. «The Effects of the Crisis: Why Southern Europe?», *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1511-1516. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0002764214530649>.
- Zolberg, Aristide R. 1972. «Moments of Madness», *Politics and Society*, 2: 183-207. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/003232927200200203>.

Presentado para evaluación: 6 de noviembre de 2015.

Aceptado para publicación: 3 de abril de 2016.

## MARTÍN PORTOS

[martin.portos@eui.eu](mailto:martin.portos@eui.eu)

Investigador doctoral Salvador de Madariaga en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia y research fellow en el Center of Social Movement Studies (COSMOS), Scuola Normale Superiore. Trabaja principalmente sobre protestas antiausteridad en el sur de Europa. Se graduó en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela (Premio Autonómico y Primer Premio Nacional de Fin de Carrera). Ha completado un MSc Politics Research (Comparative Government) por la Universidad de Oxford y un MRes Political and Social Sciences por el IUE. Ha obtenido becas y ayudas, entre otras, de la Fundación Caja Madrid, Obra Social La Caixa, Linares Rivas Universidad de Oxford, Centro de Investigaciones Sociológicas y IUE–Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

---

ÁNGEL RIVERO

*Civilizados y salvajes. La mirada de los ilustrados sobre el mundo no europeo*

María José Villaverde y Gerardo López Sastre (eds.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, 303 pp.

Hace ya una década, el debate en torno a la malhadada Constitución Europea generó una discusión pública reveladora, por el antagonismo que expresaba, en torno a las señas de identidad de la Unión Europea. En este debate unos sostuvieron que la constitución debía hacer referencia a las raíces cristianas de Europa y otros enfatizaron que lo que debía colocarse como inspiración de la carta magna del proyecto de integración europeo era la Ilustración. Para estos últimos, todos los valores positivos de Europa debían vincularse al proyecto dieciochesco de alumbrar con la razón los males de la sociedad para remediarlos. Para Immanuel Kant la Ilustración no era otra cosa que la salida del hombre de una minoría de edad de la que era culpable: vivía en la ignorancia cuando podía dar el paso de conocerse a sí mismo; al hacerlo, transformaría el mundo.

El culto ilustrado por la ciencia, frente a la oscuridad de la superstición y el prejuicio, había generado, sostenían los defensores de la Ilustración, un proceso de transformación social que dio paso a la emancipación de los hombres, hasta entonces sometidos, haciendo que gozaran de una libertad e igualdad presentes que se proyectan ampliadas hacia el futuro. En suma, que para los defensores de las raíces ilustradas de Europa todo lo positivo que asociamos hoy día con la libertad de la que gozan las democracias europeas podía vincularse con un único origen: el proyecto ilustrado de transformación del mundo desde la oscuridad a la luz.

Ciertamente muchos han sostenido que la libertad e igualdad de los hombres como ideales podían anteceder a la Ilustración y que como ideales no eran necesariamente ajenos al mundo clásico o cristiano, pues allí también se había hablado en términos parecidos de arcádicas edades de oro y de paraísos anteriores a la caída. Si acaso, la diferencia mayor era que la sociedad perfecta se situaba en el pasado (o en un futuro más allá de este mundo) y que los ilustrados hacían del futuro guiado por la ciencia la realización de las potencialidades e ideales humanos. Ahora bien, si nadie discute la bondadosa voluntad de los ilustrados por mejorar la vida de los hombres en la tierra, sin embargo, los sueños de la razón no dejan de estar poblados de monstruos. Así, legítimamente, muchos han visto en los experimentos totalitarios del siglo XX la conse-

cuencia última del propósito de crear sociedades perfectas mediante la aplicación implacable de la ciencia sobre la vida de los hombres.

La afirmación monista de que la verdad es una y el error múltiple, no solo fue el credo de inquisidores y fanáticos sino que también se convirtió en parte del credo científico aplicado a la organización política de los pueblos. Si el esquema maniqueo propio de la intolerancia religiosa se traslada secularizado y revestido de ciencia a la ingeniería social, sus consecuencias dolorosas sobre quienes lo sufren no se aminoran sino que se agrandan porque el consuelo de la religión es sustituido por la frialdad de la razón en su aplicación. Así, cuando en la organización de las sociedades se opera con un esquema binario que contraponen luz a oscuridad, verdad a error, progreso a atraso o a regreso, desarrollo a estancamiento y, el tema del libro que aquí comentamos, civilización a salvajismo, la tragedia está servida. Pues cuando se opera bajo estas disyunciones maniqueas, la posibilidad de una mediación entre opuestos se hace imposible y la condena de todo aquello que se señala como negativo se hace absoluta, esto es, científica, de forma que su defensa se desacredita en el altar del progreso, o lo que es lo mismo, de una sociedad futura guiada por la verdad de la ciencia.

Este reproche a la Ilustración es tan antiguo como la Ilustración misma. Heine y Hegel encontraron en ella las semillas que sembraron el terror que fructificó en 1793; Horkheimer y Adorno, en 1944, culparon de nuevo a la Ilustración del terror totalitario que asolaba a Europa; Derrida, Foucault y el movimiento postmoderno de los años ochenta no hizo sino reiterar esta conexión entre Ilustración y dominación imperialista. La Ilustración no fue solo luz sino que arrojó muchas sombras. En 1981, Alasdair MacIntyre publicó *Tras la virtud*, una refutación sin contemplaciones del proyecto ilustrado que fue enormemente influyente.

Sin embargo, a partir de los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, la crítica a la Ilustración quedó orillada y comenzó un movimiento de afirmación radical de su valor frente a lo que se veía como resurgimiento de la superstición y la violencia religiosa. Así, autores como Richard Dawkins y Mark Lilla enfatizaron la idea de que la Ilustración se encontraba asediada por la vuelta del fanatismo. Otros como John Gray se hicieron cargo de la vuelta de la religión a la política desde un punto de vista más matizado.

En cualquier caso, la defensa de una Ilustración autoritaria en su lucha contra la creencia religiosa, propia de la convulsa primera década del siglo XXI, ha dado paso a una nueva discusión de este movimiento y de su valor para el presente. Ahora lo que nos encontramos es una apología más políticamente correcta, donde lo importante son sobre todo los valores de la Ilustración, que señalan un legado permanente y universal mediante el cual el progreso de nuestras sociedades se hace posible. En esta línea es pionero el ensayo de Tzvetan Todorov, *El espíritu de la Ilustración* y que sería seguido por otros como el de Jonathan Israel, *La Ilustración radical* o Anthony Pagden, en su muy reciente *La Ilustración y por qué sigue siendo importante para nosotros*, donde se reitera, como en los anteriores, que en la Ilustración está todo aquello que universalmente valoramos y que la Ilustración también puede ser ilustrada.

Es por ello que el libro editado por María José Villaverde y Gerardo López Sastre abre una oportuna discusión en el mundo de lengua española sobre el valor aparentemente tan indubitable de la Ilustración en relación a los valores socialmente representados en nuestras sociedades. Para ello, los autores se hacen eco de una paradoja muy productiva que se hace cargo de esta ya larga discusión sobre el valor del legado de esta corriente intelectual: ¿cómo es posible que la Ilustración ejemplifique paradigmáticamente el proyecto de desarrollo de la libertad y la igualdad y que, sin embargo, la inmensa mayoría de los ilustrados fueran racistas, defendieran la esclavitud, hicieran apología de las empresas imperiales y despreciaran a las culturas no europeas tachándolas de salvajes, bárbaras o, en el mejor de los casos, las valoraran desde el paternalismo de quien contempla a unos niños ingenuos con los ojos del resentimiento de la edad proveya?

Sin duda, la respuesta fácil a esta paradoja es que hemos creado un mito que llamamos Ilustración en el que vamos metiendo todo aquello que consideramos positivo y vamos sacando todo aquello que condenamos. Así, cuando hablamos de este ente móvil, Ilustración, estamos recreando un ideal, pero cuando nos acercamos a los ilustrados no encontramos sino prejuicios adornados de pretensión de ciencia. Los ilustrados son hijos de su tiempo, pero la Ilustración es un mito que podemos recrear a nuestra conveniencia sin límites.

Como todos los libros colectivos, la diversidad de autores tiene sus inconvenientes y sus ventajas. Aunque claramente la paradoja antes señalada actúa como eje en el que se articulan la mayoría de las contribuciones, el libro no sustenta una única tesis y, por tanto, carece estrictamente de coherencia. Lo que se puede ver como una insuficiencia, pero también como una virtud. En este último sentido, resulta obvio que la respuesta a la paradoja de la Ilustración se puede entender de muy diversas maneras y así sucede en este libro.

María José Villaverde plantea con crudeza en su capítulo los extremos de la paradoja: de la defensa de la igualdad a la justificación del racismo. De alguna manera pareciera que su texto refleja sin piedad las raíces ilustradas de muchos de los peores males que podemos nombrar. Sin embargo, el tono es contenido porque podía haber ido mucho más lejos, por ejemplo en relación con Kant. Si parece abrupto lo que nos dice, es sin duda porque desde pequeños nos han contado que la Ilustración es algo bueno y está a salvo de las patologías y maldades de los ilustrados. Villaverde nos pone la paradoja delante para que nosotros la resolvamos.

Muy diferente es la actitud de Jonathan Israel. Este resuelve la paradoja estableciendo una distinción. La Ilustración no sería un movimiento homogéneo sino que a su vez estaría dividida entre los partidarios de la luz y los de la oscuridad. Los verdaderos ilustrados, los que comulgan con nuestros valores, serían los llamados ilustrados radicales. Mientras que los defensores del oprobio (el racismo, el colonialismo y la esclavitud) serían los ilustrados conservadores (se supone que partidarios de preservar todo aquello que ahora condenamos). Ciertamente, la de Israel es una salida a la paradoja que organiza el libro, pero parece demasiado fácil. ¿No sería más ecuánime decir que las luces y las sombras de la Ilustración van juntas y no en partidos distintos?

Francisco Castilla Urbano sigue una línea parecida la de Israel al ocuparse de John Locke y su visión del imperio. Si éste puede ser legítimamente considerado uno de los fundadores del liberalismo político, que vehicula las ideas de libertad e igualdad, sin embargo, en su visión imperial es proponente de un imperialismo occidental que también otros autores del volumen conectan de forma directa con esta doctrina política. Las sutilezas de Locke en relación con la protección de las propiedades del individuo como aquello que nos señala la calidad de un Gobierno, alcanzan únicamente a los occidentales. Allende los mares la propiedad no ha de ser respetada y el indio puede ser impunemente desposeído. Locke, concluye, quizás no era un ilustrado conservador, pero evidentemente tampoco era un enemigo del imperialismo.

En su capítulo, Jaime de Salas se hace eco de las contradicciones de Thomas Jefferson en relación con sus creencias políticas, expresadas en textos como la Declaración de Independencia, y en su prosaica existencia como terrateniente y poseedor de esclavos. El juicio de de Salas es severo porque enfatiza la falta de originalidad del pensador y la existencia ruin del terrateniente esclavista. Por su parte, Julio Seoane señala la paradoja dentro de la paradoja: el distinto del occidental es el salvaje, pero el occidental también tiene su salvaje interno. Para ello se centra en el arquetipo construido sobre los habitantes de las tierras altas de Escocia, que son presentados como enemigos de la civilización, por tanto salvajes, pero que al mismo tiempo se convertirán, por ausencia de civilización, en el paradigma de lo escocés por mor de su autenticidad. No deja de resultar fascinante que si el salvaje es aquello que éramos y debíamos dejar de ser, tomando la senda de la civilización, una vez que hemos alcanzado nuestro destino ilustrado tengamos la necesidad de inventarnos un pasado más auténtico, salvaje, con el que dirigirnos al futuro. Así sucede en Escocia y tantas partes.

El capítulo de John Christian Laursen es de los que más ha interesado a este comentarista. Líneas arriba he señalado que la Ilustración operaba a través de dicotomías maniqueas que hacían difícil la mediación y que, por lo tanto, animaban a la imposición autoritaria. Sin embargo, Laursen nos muestra a través de varios casos fascinantes de encuentros entre exploradores civilizados y salvajes en las costas septentrionales del Pacífico americano, que la mediación no solo era posible sino que estaba expresamente reglamentada. El mecanismo de superación del conflicto entre opuestos es denominado por Laursen como «olvido político» y la lectura de su argumento suscitará sin duda la reflexión del lector.

Fermín del Pino Díaz hace una fascinante reconstrucción de la manera en que el jesuita Clavijero fue capaz de dar la vuelta a la historia de América. Al hacerlo señala que la Ilustración no seguía una única senda, sino que era un movimiento coral del que hemos olvidado a muchos de sus autores. En una época donde los estudios sobre la historia de las ideas están hegemonizados nuevamente por una narración anglosajona del mundo, el recordatorio de Del Pino resulta de lo más actual. También para los autores de este libro. De hecho, el capítulo que sigue a este es el de Gerardo López Sastre, dedicado a William Robertson, viejo conocido de la historiografía española, rival de Clavijero en su narración de la historia de América y que aquí es estudiado a la luz de su visión con claroscuros de la India.

Paloma de la Nuez, en su ordenado y ameno capítulo, se ocupa de forma crítica de la teoría del progreso de Turgot; Rolando Minuti nos introduce al poco conocido y fascinante Jean-Nicolas Démeunier; Francisco Martínez Mesa se centra en la obra principal de Bernardin de Saint-Pierre relativizando su aparente reconocimiento de la diversidad cultural como valor y por tanto, como crítica a la civilización; Cinta Canterla estudia a Hammann y Herder como defensores de la diversidad cultural frente a una civilización que es únicamente francesa; y, por último, María Luisa Sánchez Mejía nos reconstruye el paso titubeante de una Ilustración que afirma sus ideales y se contradice a un liberalismo decimonónico que se convierte en apologeta de la misión civilizatoria del hombre blanco a través del imperio.

En conclusión, en este libro encontrarán los lectores temas muy diversos pero bien ordenados en torno a una cuestión que, aunque alejada en el tiempo en su formulación, no ha perdido actualidad. Si de verdad creemos en la libertad y la igualdad, ¿cuál ha de ser la actitud de los occidentales frente a un mundo en el que esos valores no se comparten de la misma manera? ¿Estamos tan seguros de que el progreso resolverá los problemas de la vida humana en un sentido cosmopolita? ¿Hemos aprendido algo de los sueños de la razón ilustrada y los monstruos a los que han dado lugar? En suma, ¿sigue teniendo autoridad la Ilustración para guiar al mundo?

### Referencias

- Dawkins, Richard. 2007. *El espejismo de dios*. Madrid: Espasa.
- Gray, John. 2008. *Misa negra. La religión apocalíptica y la muerte de la utopía*. Barcelona: Paidós.
- Horkheimer, Max y Theodor W. Adorno. 1998 [1944]. *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Trotta.
- Israel, Jonathan. 2012. *La Ilustración radical*. México: FCE.
- Lilla, Mark. 2010. *El dios que no nació. Religión, política y el occidente moderno*. Barcelona: Debate.
- MacIntyre, Alasdair. 2001 [1981]. *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- Pagden, Anthony. 2015. *La Ilustración y por qué sigue siendo importante para nosotros*. Madrid: Alianza.
- Todorov, Tzvetan. 2008. *El espíritu de la Ilustración*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

---

ANGIE GAGO

*The Left Divided. The Development and Transformation of Advanced Welfare States*

Sara Watson. New York: Oxford University Press, 2015, 350 pp.

*The Left Divided* es un libro principalmente histórico, pero de rabiosa actualidad. Su publicación llega en un momento en el que la izquierda española está dividida entre una opción reformista, el PSOE, y una opción más radical, Podemos. De esto último, de la fragmentación de la izquierda, es de lo que trata el libro. Conocedora de la actualidad política española, la autora de *The Left Divided*, Sara Watson, no ha querido pasar sin decir unas palabras sobre el tema, y en las páginas finales habla de la aparición de Podemos y de las posibles estrategias de las que dispondría el PSOE de aquí en adelante en el marco de la competición política.

Lo que no se podría imaginar la autora es que el PSOE está realmente dividido entre las dos estrategias que ella propone: acercarse a Podemos y atraer al votante de izquierda o excluir a Podemos y pelear por el centro político. Para saber hacia dónde girará finalmente el Partido Socialista tendremos que esperar a que pase el tiempo, pero de lo que no cabe duda es que los científicos sociales que analicen este fenómeno en un futuro tendrán que utilizar este libro como referencia.

*The Left Divided* nos da las claves para entender la evolución de la izquierda en España y Portugal desde las transiciones postautoritarias de ambos países desde finales de los años setenta del pasado siglo hasta los primeros años del presente siglo. Aunque la autora hace referencia en algunas ocasiones a la reciente gran recesión, el libro es sobre todo un análisis histórico. El argumento, planteado por Sara Watson en la introducción del libro, es que la división de la izquierda ha dado lugar a la existencia de diferentes estrategias electorales y partidistas en los dos países que, a su vez, han tenido un impacto distinto en el diseño e implementación de las políticas sociales. De esta forma, las diferentes formas de división de la izquierda presentadas como variable independiente, sirven a la autora para explicar por qué en Portugal se ha desarrollado un estado de bienestar liberal mientras que en España se ha creado un estado de bienestar protector.

En el plano teórico, el objetivo es argumentar que las explicaciones existentes en la literatura no son adecuadas para entender la existencia de estados de bienestar dispares. Para ello, la autora realiza un buen resumen de las hipótesis rivales que han intentado explicar el desarrollo de diferentes modelos de bienestar en base a argumentos

económicos, sociológicos o culturales. De entre ellas, el libro presta especial atención a la teoría de recursos de poder, que explica el desarrollo de modelos de bienestar protectores debido a la existencia de una izquierda fuerte. Esta explicación es insuficiente para Watson, pues en su opinión la izquierda no defiende las políticas de protección social de forma homogénea. Al contrario, son las divisiones en la izquierda las que determinan las estrategias de los partidos políticos en una dirección u otra, es decir, en defensa de políticas que expandan o no la protección social.

El libro está organizado en nueve capítulos. En el primero de ellos se describen los modelos de estado de bienestar desarrollados en Portugal como liberal y en España como protector, sobre la base del análisis de dos tipos de políticas concretas. Por un lado, las políticas de mercado de trabajo y de protección de salarios, con especial atención a los sistemas de la negociación colectiva y, por otro lado, las políticas de protección de empleo y desempleo. Según Watson, en España se habrían desarrollado una serie de instituciones que protegen a los trabajadores en mayor medida que en Portugal.

Este es quizás el punto más controvertido del libro, ya que tradicionalmente la literatura ha clasificado los sistemas de bienestar de los dos países de la península ibérica dentro de la misma categoría. Por una parte, durante mucho tiempo los científicos sociales han encontrado dificultades para situar los modelos de bienestar del Sur de Europa en las categorías creadas por Esping-Andersen (1990): liberal, conservadora o socialdemócrata. Maurizio Ferrera (1996) consiguió superar esa dificultad argumentando que tanto España como Portugal pertenecen a una nueva categoría en la que están incluidos todos los sistemas de bienestar del Sur de Europa. Sin embargo, y aunque Watson admite que a partir de finales de los noventa del pasado siglo los sistemas de protección portugués y español empezaron a converger hacia un modelo más parecido, su explicación no se basa en factores institucionales o de clientelismo político a la Ferrera, sino en las estrategias partidistas derivadas de los diferentes tipos de división existentes en la izquierda. Por otra parte, la capacidad de Watson para persuadir al lector de que existe un tipo de bienestar liberal portugués y otro protector español estriba en que no analiza el estado de bienestar en su conjunto sino que elige, conscientemente, una serie de políticas públicas concretas.

En el segundo capítulo, Sara Watson presenta su modelo teórico. Aquí argumenta que cuando la izquierda está dividida entre reformistas y radicales en el ámbito electoral, en el sindical o en ambos, esto puede dar lugar a que la izquierda reformista no persiga los objetivos tradicionalmente considerados de izquierdas, como la protección social. La construcción del estado de bienestar depende de cómo estén situados los partidos en el sistema político y de la posición de los sindicatos dentro del mercado laboral. Así, dependiendo del tipo de división en la izquierda, los partidos desarrollan diferentes estrategias.

La primera división sería el «impasse en la izquierda» (*intraleft stalemate*) y se da cuando la izquierda radical tiene un apoyo electoral importante, además de lazos fuertes con los sindicatos. En esta situación emerge una estrategia de exclusión de la izquierda radical por parte del resto de los partidos políticos (*exclusionary strategy*). La siguiente

modalidad de izquierda es el socialismo electoral (*electoral socialism*), que se caracteriza por la existencia de una izquierda radical débil y una izquierda moderada (socialdemócrata) que domina el espacio electoral, pero no tiene mucha influencia sobre los sindicatos. En este escenario de socialismo electoral pueden darse diferentes estrategias partidistas dependiendo del «dilema dual» (*dual dilemma*) en el que se ven atrapados los partidos, tanto en el plano económico respecto de los sindicatos, como en el plano electoral en relación con los votantes. Si hay un partido de centro-derecha en el poder, esto puede resultar, en contra de lo esperado, en una extensión de la protección social, ya que dicho partido intentará ganarse los votos del partido de izquierda moderada. Por otra parte, si el partido socialdemócrata está en el poder, éste también implementará políticas de expansión de bienestar. Sin embargo, su estrategia dependerá de su relación con los sindicatos. En concreto, si los socialdemócratas tienen lazos con las organizaciones sindicales harán todo lo posible para reforzar su posición en el mercado laboral. Por el contrario, en presencia de un sindicato radical fuerte de tendencia comunista, los socialdemócratas podrían aplicar políticas para debilitarlo.

Por último, el tercer tipo de izquierda identificado por la autora es el «radicalismo de izquierdas electoral» (*electoral left radicalism*). En este caso, existiría una izquierda radical sin vínculos con los sindicatos, pero con una presencia importante en las elecciones (como el caso de Podemos en la actualidad). El partido socialdemócrata podría optar por ignorarla, por aliarse con ella o por cooptarla con propuestas socioeconómicas afines.

Los cuatro capítulos siguientes ponen a prueba el modelo teórico y sus hipótesis. Los capítulos tercero y cuarto están dedicados a analizar las dinámicas políticas de las transiciones postautoritarias y su efecto en la distribución del poder en la izquierda. Por un lado, la autora identifica en Portugal el desarrollo de un «impasse en la izquierda». Durante las décadas de los setenta y los ochenta del pasado siglo, la fortaleza y radicalidad tanto del Partido Comunista portugués (PCP) como de su organización sindical hermana, la Intersindical, hizo que su rivales de izquierda moderada, el Partido Socialista Portugués (PSP), y de centro, el Partido Social Demócrata (PSD), adoptaran una estrategia de exclusión del PCP y se escoraran hacia la derecha para ganar el centro político. Esto dio lugar a la creación de un tipo de regulación del mercado de trabajo laxa, sin reglas claras de representatividad, con el objetivo de debilitar al sindicato comunista y permitir la emergencia de sindicatos más moderados. La intención de debilitar a la Intersindical era tan clara que el PSP acabó creando un sindicato alternativo, la Unión General de Trabajadores.

Por el contrario, en España emergió un tipo de «socialismo electoral». En los años en los que la UCD estuvo en el poder, la autora explica la estrategia de la «pinza», a través de la cual el partido de centro-derecha ayudó al Partido Comunista (que era débil electoralmente y moderado en sus demandas) y a su sindicato hermano, CC. OO., para debilitar al PSOE, su único rival real en las elecciones. Esa ayuda vino en forma de expansión de políticas sociales y de reconocimiento de derechos políticos tanto del partido como del sindicato. Paradójicamente, la izquierda española, aunque más débil que la portuguesa tanto electoral como sindicalmente, obtuvo una regula-

ción laboral más protectora y reglas de representatividad que acabaron fortaleciendo a CC. OO. (y más tarde también a la UGT española) en el plano institucional.

Los capítulos quinto y sexto explican el impacto de las dinámicas de división de la izquierda en el desarrollo de los sistemas de protección de empleo y desempleo en ambos países. En Portugal, el «impasse de la izquierda» está relacionado con la aparición de un modelo de protección social liberal. La búsqueda del centro político por parte del PSP y del PSD y la exclusión de los comunistas trajeron consigo la creación de sistemas de desempleo y de protección de empleo que dejaban a amplias capas de trabajadores desprotegidos. Por el contrario, en España, con el «socialismo electoral» se desarrollaron una serie de instituciones más protectoras. Así, por ejemplo, mientras que la capacidad de despido era mayor en Portugal que en España, las prestaciones por desempleo eran más generosas en éste último. Por otra parte, la convergencia de los sistemas de protección portugués y español a partir de los primeros años del siglo veintiuno, se debe, según Watson, a un cambio en Portugal del «impasse de la izquierda» a un tipo de «socialismo electoral» que utilizó la expansión de los derechos sociales para desmovilizar (*demobilizing protection*) al movimiento obrero.

Tal y como la misma autora reconoce, su argumento pierde capacidad explicativa en los últimos años analizados del caso español. La aparición de otros actores importantes como la Unión Europea o la CEOE complican el modelo teórico de Watson. En este sentido, la autora podría haberse apoyado más en la literatura de pactos sociales (Advagic, Rhodes and Visser, 2011) o de concertación social en el Sur de Europa (Molina and Rhodes, 2002).

Llama la atención que el libro hable de intercambio político sin apenas hacer referencia a dicha literatura, que serviría para explicar las negociaciones entre partidos políticos, sindicatos y empresarios. Aun así, la capacidad explicativa de sus mecanismos vuelve a quedar demostrada en el capítulo séptimo, que se centra en la cuestión agraria. Aquí, Watson muestra cómo las dinámicas de la división de la izquierda dieron lugar a la creación de un sistema liberal en Portugal, con ayudas sociales limitadas, mientras que en España se implementaron los subsidios agrícolas para compensar los salarios de los agricultores.

La capacidad explicativa de los mecanismos causales se ve reafirmada en el capítulo octavo, donde la autora testa su variable independiente con un análisis cuantitativo y ofrece una serie de estudios de caso de otros países. Este análisis le sirve para confirmar la idea de que la fuerza o debilidad de la izquierda radical tiene consecuencias en las estrategias que adoptan el resto de partidos respecto a las políticas públicas. Este es el argumento central de la obra, como queda explicitado en el capítulo noveno de conclusión, donde de una forma general Sara Watson habla de la capacidad explicativa de la competición partidista respecto a los diferentes modelos de estado de bienestar.

En definitiva, a pesar de la complejidad del argumento y de la riqueza empírica del texto, *The Left Divided* está escrito con un grado exquisito de parsimonia. Y aunque los mecanismos causales diseñados por Watson parecen ser más persuasivos en su primera parte, la que se refiere a los diferentes tipos de izquierda y sus estrategias, que en la segunda, la que conecta con los modelos de bienestar, esto no le resta capacidad de

convicción a la explicación global. De ahí que, a partir de ahora, todas las investigaciones sobre los cambios en el estado de bienestar deberán estar muy atentas a las divisiones entre los partidos de izquierda.

### *Referencias*

- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes y Jelle Visser (eds.). 2011. *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *Three Worlds of Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The 'Southern model' of welfare in social Europe», *Journal of European social policy*, (6): 17-37.
- Molina, Oscar y Martin Rhodes. 2002. «Corporatism: the past, present and future of a concept», *Annual Review of Political Science*, 5 (1): 305-31.

---

ÁLVARO LÓPEZ-OSUNA

*Protestar en España 1900-2013*

Rafael Cruz. Madrid: Alianza Editorial, 2015, 332 pp.

Pocos fenómenos han estado sometidos en las últimas décadas a un proceso de revisión teórico más profundo que los relacionados con la protesta social, la acción colectiva y los movimientos sociales. En este cambio de dirección, capital para comprender qué factores y mecanismos se conjugan para vertebrar la contestación, operaron dos factores desde comienzos de los años cincuenta. De una parte, la ruptura con la tradicional separación de espacios establecida por las ciencias sociales, que contemplaba la acción política rutinaria o formal (elecciones, legislación, gobierno, etc.) como la adecuada y la política no convencional o informal (manifestaciones, alteraciones del orden público, motines o rebeliones) como una anomalía. De otro lado, la confección de una agenda de trabajo en la que se interrelacionaran aspectos tan relevantes para el estudio, como las estructuras de la oportunidad política y de movilización, los marcos de acción colectiva o los repertorios de contestación empleados.

Sin duda, en esta interesante sinergia analítica jugaron un papel decisivo los autores más reputados de la denominada corriente del «proceso político»: Douglas McAdam (1990), Sidney Tarrow (2004) y, muy especialmente, Charles Tilly (1978, 1995 y 1997). Fruto de la colaboración entre estos tres autores se publicó su libro *Dinámica de la contienda política* (2005). Monumental obra planteada como un nuevo programa de estudio basado en la identificación de una serie de secuencias, procesos y mecanismos generales recurrentes con los que acometer cualquier fenómeno de cambio político. En sintonía con esta fértil y flexible propuesta teórico-metodológica, pero circunscrita en este caso a una tipología o modos de protesta en España que utiliza el concepto de repertorio, se construye este ambicioso libro de Rafael Cruz. Autor del que conviene recordar que ya había publicado *Repertorios. La política de enfrentamiento en el siglo XX* (2008), siguiendo esta línea de investigación.

En relación con su estructura formal, *Protestar en España 1900-2013* está estructurado en tres partes anteceditas de una introducción, y se compone de doce capítulos. Independiente de esta segmentación de bloques, en un aparte hay que situar el capítulo primero, «La política y la protesta», dedicado a la clarificación del utillaje conceptual que es el armazón de la obra. De esta forma, se define la protesta como «un tipo específico de actuación realizada para influir en la distribución existente de poder; para revertir la desigualdad de poder entre diferentes grupos políticos y sociales» (Cruz,

2008: 12). Siguiendo a los teóricos de la contienda, se caracterizan los modos de actuación que esta adopta: colectiva o individual, pública u oculta; procede del conflicto pero a la vez lo genera; afecta a desafiantes y oponentes, con la intervención de los medios y de los Gobiernos, que facilitan, encauzan o reprimen la protesta. Y, sobre todo, destaca que para su realización no basta con que exista un conflicto, ya que hace falta una oportunidad política favorable y una cultura previa de la disensión.

El capítulo inicial concluye con la presentación de un esquema clasificatorio de los repertorios utilizados por los desafiantes durante el siglo XX en España, acompañado de las diversas formas en que se ejerció la protesta. En este sentido, el autor distingue, por un lado, entre el repertorio comunitario, de ámbito local, basado en las luchas por la tasación del pan, el anticlericalismo y la ocupación de tierras; de otro lado, establece el repertorio cosmopolita, propio del movimiento obrero y de implantación nacional, del que son signo distintivo el mitin, la huelga, la manifestación, etc. Frente a la contestación, los distintos regímenes políticos acaecidos en la centuria anterior impusieron dos visiones del orden público. Primero, un modelo regido por el principio de autoridad, hegemónico hasta los comienzos de la Transición, en el que la escalada de la fuerza fue el recurso habitual para neutralizar la discrepancia. Segundo, el actual modelo blando, sustentado en la preservación de los derechos ciudadanos.

Siguiendo estas premisas metodológicas y apoyado en un exhaustivo conocimiento de la protesta acontecida en los ciento trece años que abarca, el libro se adentra en su primera parte, «Al vaivén de los regímenes políticos 1900-1939», en consignar cuáles fueron las principales transformaciones sociopolíticas que jalonaron los comienzos de la centuria. Reseña cómo se produjo una ampliación del sufragio, el crecimiento de los partidos de afiliación en detrimento de las asociaciones de notables, la multiplicación de los medios de comunicación (incluida la aparición de algunos nuevos, caso de la radio) o la emergencia de una opinión pública que dio lugar a mayores cotas de movilización.

En relación con la Restauración, en el capítulo titulado «Dos culturas de la protesta, 1900-1923», el profesor Cruz resalta que si bien tuvo lugar una convivencia entre ambas culturas de la protesta, puesto que siguieron desarrollándose fenómenos de protesta contra la subida del pan o motines anticlericales, el empleo de los recursos propios del repertorio cosmopolita se aceleró desde la crisis del 98, animados, sobre todo, por la aprobación de decretos y leyes que dulcificaron la Ley de Asociaciones de 1886, la división de los partidos dinásticos y el crecimiento del asociacionismo. A partir de la segunda década sucedieron las grandes huelgas generales obreras, como la de 1916 contra la carestía de la vida y la revolucionaria de 1917; grandes movimientos sociales como el de oposición a la guerra de Marruecos, la creación de las Juntas de Defensa o la Asamblea de Parlamentarios, o multitudinarias manifestaciones promovidas por «aliadófilos» y «germanófilos» en el transcurso de la Gran Guerra.

En el capítulo «La soberanía popular en la calle, 1924-1939», el autor afirma que, en contraste con los últimos años de vida del régimen canovista, la dictadura de Primo de Rivera se caracterizó en sus primeros años por una ocupación del espacio público por parte de sus partidarios con el fin de publicitar los logros del directorio: marchas

de adhesión, misas de campaña del Somatén Nacional y peticiones para un plebiscito de continuidad del jefe de Gobierno. Esta tendencia fue rota con el inicio de un ciclo protesta estudiantil en favor de la autonomía universitaria que trasladó el protagonismo de la protesta a los opositores. Proclamada la II República, el periodo de 1931 a 1936 se desarrolló en medio de un gran ciclo de protesta, espoleado por el crecimiento de los sindicatos y un aumento exponencial de la afiliación. Resultado de esta deriva, los choques entre adversarios y la policía dejaron un saldo aproximado de 2500 fallecidos. En esta dinámica se combinaron, de manera fatal, una presencia importante de la protesta comunitaria (ocupaciones de fincas, quema de conventos) con el repertorio cosmopolita (mítines, huelgas o movimientos en pos de la reforma agraria o de la libertad de enseñanza). Pero, acaso, el rasgo más sobresaliente de este periodo, abordado en el capítulo «La política revolucionaria», consistió en el uso o amenaza de uso de una serie de recursos que impidieron la acción rutinaria gubernamental: insurrección del 34 en Asturias o la proliferación de grupos paramilitares (requetés, falangistas, juventudes socialistas) que tuvo lugar tras el triunfo del Frente Popular.

En la *segunda parte*, «Protestar en tiempos difíciles, 1939-1977», se analiza con extraordinaria profundidad el largo y complejo periodo que comienza en el franquismo y finaliza con las primeras elecciones democráticas tras cuarenta años de dictadura militar. Las primeras décadas del régimen, acometidas en el capítulo «Un túnel oscuro, 1939-1963», estuvieron marcadas por una estricta reordenación jurídica del orden público, que impidió la protesta, ejemplificado en el Código Penal de 1944 y la creación de la Policía Armada. La movilización de masas quedó reducida al fomento de los rituales religiosos, desfiles de la victoria o exaltaciones patrióticas. Fuera de ese ámbito, acontecieron puntuales disputas entre las familias del régimen. La protesta subversiva se redujo al mínimo debido al miedo, la represión y el control policial, a la vez que se articuló un desmantelamiento de los órganos sindicales. El único cauce para la reivindicación tuvo que realizarse mediante el patrocinio de elementos autorizados: alcaldes, párrocos y hermandades de labradores.

A comienzos de los años sesenta, en conjunción con el desarrollismo económico y la liberalización de las leyes de asociación y de prensa, comenzó a emerger una protesta elíptica sustentada en la creación de una red cultural fuera del control de las autoridades, circunstancias que son analizadas en el apartado «Muchas oportunidades, 1964-1973». Nacen compañías de teatro independiente, cines de arte y ensayo, revistas (*Cuadernos para el Diálogo* y *Triunfo*), canción protesta, etc. En paralelo, el mundo laboral entró en erupción debido a las reclamaciones sectoriales con la creación de Comisiones Obreras, con fuerte presencia del mundo católico. En contraposición, el control autoritario de la protesta se incrementó. En 1967 es nombrado Carrero Blanco como vicepresidente, los campus universitarios son ocupados por la fuerza pública y empezó hacerse muy presente en la vida española la Brigada Político Social. Los delitos políticos incoados por el Tribunal de Orden Público se multiplicaron.

Con el título «Ciclo de protesta y cambio de régimen, 1974-1977», se encara la etapa transgresiva de la contienda caracterizada por el fracaso el aperturismo del espíritu del 12 de febrero de Arias y, finalmente, la muerte de Franco. En esta fase del

tardofranquismo tuvo lugar la «edad dorada» de la protesta, aunque su protagonista fue la ciudadanía y no el obrerismo. La asamblea se convirtió en recurso fundamental de la contestación. En esta ocupación de las calles se sucedieron las campañas de amnistía, reclamaciones vecinales y legalización de partidos y sindicatos. 1976 marcó el record histórico de huelgas en esta etapa. La contención gubernamental de la contestación se hizo utilizando el viejo modelo de escalada de la violencia, contándose decenas de víctimas.

En la tercera y última parte del libro, «La política del movimiento social, 1978-2013», el autor expone los cauces por los que ha venido transitando la protesta desde el establecimiento de la monarquía parlamentaria hasta la última oleada de movimientos sociales durante la crisis económica. En primer término señala, en el capítulo «Institucionalización y protesta, 1978-1982», el proceso de normalización sufrido al establecerse nuevos mecanismos de participación, representación y negociaciones políticas, introducidos por las elecciones sindicales, la descentralización de las autonomías o la constitución de los ayuntamientos. Con la consolidación de la democracia surgió toda una nueva cultura de la protesta, favorecida por la implementación del modelo blando de control policial. Los requisitos formales para manifestarse se agilizaron, siendo necesaria únicamente la comunicación de la convocatoria en el Gobierno Civil, según la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión. Destacó su incremento y su carácter pacífico. Surgieron nuevos métodos: «sentadas», marchas, cadenas humanas, «besadas». Todo ello queda consignado en el segmento denominado «Manifestarse en democracia».

Con respecto al movimiento sindical, abordado en el apartado «Las huelgas de la monarquía parlamentaria», estuvo dominado por UGT y CC. OO., cuya hegemonía se plasmó en la institucionalización de «la paz social», concertada en negociaciones marco con la patronal. Situación que no impidió la convocatoria de siete huelgas generales en respuesta a las sucesivas reformas del mercado de trabajo. A este respecto, desde finales de los ochenta, es sintomático el decaimiento de la clase social como sujeto histórico en favor de otras identidades colectivas como motores de la protesta (la ciudadanía, el género, las ONG). Asimismo, en virtud de ese desplazamiento pendular, asistimos en la actualidad al «esplendor de los movimientos sociales», nombre con el que se designa el siguiente capítulo. Se trata de una forma de confrontación dotada de una mayor complejidad, al requerir un despliegue de recursos, participación y durabilidad en el tiempo superior a la huelga. En este sentido cabe destacar las movilizaciones realizadas en contra del ingreso en la OTAN, el Movimiento contra la Objeción de Conciencia, Por el 0,7 %, o, más cercanas en el tiempo, el No a la Guerra y el 15M. El libro concluye con una recapitulación final: «Más de cien años de protesta».

Concluimos. Esta obra de Rafael Cruz está concebida como una estimulante sistematización de las protestas existentes en España en el último siglo, realizada sobre un milimétrico conocimiento de nuestro pasado. Aporta una visión luminosa del objeto de estudio aprehendido, al conseguir trazar los cauces operativos que ha ido atravesando la protesta en sintonía con las líneas de fuerza históricas que se sucedieron desde 1900. En el debe habría que consignar la falta de referencias en el libro hacia otro tipo

de protestas aparecidas en las últimas décadas, cuyo *leitmotiv* no se establece en torno a la tradicional lucha política o económica, sino en la línea apuntada por el propio autor del desplazamiento de la lucha de clases como sujeto histórico hacia otras identidades colectivas. A este respecto, pueden apuntarse las establecidas por colectivos de consumidores afectados por fraudes financieros (Forum Filatélico y Afinsa en 2006 o los preferentistas) o grupos animalistas (abolición de las corridas de toros), por ejemplo. No obstante, estas objeciones son mínimas a tenor de las grandes virtudes que atesora la obra, siendo sugeridas como motivos de futuras investigaciones, sobre todo. Desde aquí animamos a su lectura a todos aquellos estudiosos o simplemente interesados en los fenómenos de protesta, acción colectiva y dinámica política.

### *Referencias*

- Cruz, Rafael. 2008. *Repertorios. La política de enfrentamiento en el siglo XX*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- McAdam, Douglas. 1990. *Freedom Summer*. New York: University Press.
- McAdam, Douglas, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2005. *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- Tarrow, Sidney. 2004. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, Charles. 1978. *From mobilization to revolution*, New York, Random House.
- Tilly, Charles. 1995. *Las revoluciones europeas, 1492-1992*, Barcelona, Crítica.
- Tilly, Charles. 1997. *El siglo rebelde*, Zaragoza, Prensas Universitarias.

---

SILVIA LÓPEZ

*Una vida normal. Violencia administrativa, la política trans crítica y los límites del derecho*

Dean Spade. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2015, 276 pp.

Sostiene Carol Bacchi (2009) que una dimensión ineludible en el análisis de políticas públicas ha de ser el estudio de cómo las decisiones o inacciones desde la esfera institucional condicionan la manera en que nuestras vidas se desarrollan cotidianamente, el marco en el que estamos habilitados para tomar decisiones, los espacios a los que se nos permite concurrir y aquellos otros de los que somos excluidos. Asimismo, Judith Butler (2006, 2010) apela al analista de políticas públicas a explorar cómo las decisiones políticas sitúan a las personas en espacios diferenciales de vulnerabilidad y precariedad, hasta el punto que la acción institucional puede exponer diferencialmente a la violencia o a la «muerte prematura», expresión utilizada para incidir en esta misma idea por Ruth Wilson Gilmore (2007). El feminismo contemporáneo establece un fértil diálogo con desarrollos del análisis de políticas públicas que entroncan con el pensamiento postestructural, una de cuyas consecuencias es una apelación a estudiar cómo el relato político condiciona no solo las circunstancias que permiten la sostenibilidad de la vida sino también cómo las políticas públicas distribuyen desigualmente vulnerabilidad, seguridad, reconocimiento u ostracismo.

El libro aquí reseñado, *Una vida normal. Violencia administrativa, la política trans crítica y los límites del derecho*, de Dean Spade, nos invita a reflexionar acerca de cómo las políticas públicas estadounidenses que pretendían establecer un marco de reconocimiento, inclusión e igualdad de oportunidades para la población transexual han redundado en el establecimiento de espacios de mayor vulnerabilidad, exposición al riesgo y discriminación para los sectores de esta población que sufrían de inicio condiciones más precarias. Con un foco particular en la población transexual exconvicta, el libro reflexiona sobre cómo el relato institucional culpabiliza a estas personas de las situaciones de violencia y discriminación que padecen, convirtiéndolas en «personas de vidas imposibles». La individualización del problema (o la doble victimización de quien lo padece) deja sin cuestionar cómo se siguen diseñando e implementando políticas públicas que generan jerarquías entre aquellos sobre quienes actúan, extendiendo discriminación y falta de oportunidades para el desarrollo de la vida de los que habitan en espacios múltiples de discriminación (por género, raza, estatus socioeconómico o de migrante).

El libro de Dean Spade parte de la pregunta de por qué las políticas públicas en materia de igualdad y no discriminación no han tenido los efectos deseados para la población transexual, especialmente para los miembros más vulnerables de la misma. A lo largo de los diferentes capítulos del libro, el autor analiza cómo las políticas públicas, incluso aquellas que tienen como ánimo la mejora de las condiciones de vida de ciertos grupos de población, distribuyen desigualmente seguridad y oportunidades, y pueden redundar en el empeoramiento de las condiciones de vida de aquellas personas sobre las que se pretendía intervenir. En muchos casos, las estructuras burocráticas y las normas administrativas juegan un papel ineludible en el establecimiento de lo que el autor denomina «espacios de sufrimiento»: espacios físicos o simbólicos en los que la población transexual puede sufrir humillación, daño físico o incluso peligro para su vida. A partir de estas premisas, Spade se interroga acerca de cuál debe ser el papel de los movimientos sociales como espacios de resistencia, de activismo político y de ayuda mutua en un contexto en el que se están favoreciendo los liderazgos de los miembros más privilegiados del grupo de población al que se dice representar.

En el capítulo 1 («Derecho y política trans en un contexto neoliberal»), el autor debate las reformas jurídicas en materia de igualdad y no discriminación en un contexto neoliberal rampante que afecta de manera diferencial a la población: mientras se consolidan estructuras y prácticas que privilegian la agenda política de la «supremacía blanca, el capitalismo, el patriarcado y el capacitismo» (Spade, 2015: 50), se produce una merma de los derechos de grupos vulnerables a los que se tiende a vigilar y perseguir. Al mismo tiempo, Spade detecta cómo los movimientos sociales han ido adaptando sus agendas políticas al ideal neoliberal, abandonando los postulados más radicales y profundizando en las jerarquías de poder entre los miembros de los grupos a los que dice representar.

En los capítulos 2 y 3 («¿Qué pasa con los derechos?» y «Reflexionando sobre la transfobia y el poder», respectivamente), el autor se centra en el análisis de las reformas jurídicas y de las propias políticas públicas como instrumentos que pueden producir, reproducir o consolidar situaciones de vulnerabilidad en la población que parte de situaciones más precarias. Particularmente estos capítulos se centran en cómo las leyes antidiscriminatorias han producido situaciones de vulnerabilidad añadida para la población *trans* a través de la exclusión de la cobertura sanitaria estatal, de la dificultad de acceso a documentos identificativos acordes a su identidad y a su inclusión en espacios segregados por sexo insensibles a sus necesidades (prisiones, centros de acogida, aseos...). Especialmente en el capítulo 3 este análisis se aborda desde el enfoque *foucaultiano*, debatiendo conceptos como «sujeción», «control», «biopoder» o «resistencia», y aplicándolos a las preocupaciones que el libro debate.

En el capítulo 4 se pone en cuestión la supuesta neutralidad del sistema administrativo y se debate su papel como un instrumento de implementación de políticas públicas que puede convertirse en «fuente de riesgo y violencia para las personas *trans*», en áreas de política como la penitenciaria, migratoria, sanitaria o de vivienda. El capítulo 5 debate, finalmente, acerca del papel de los movimientos sociales en este contexto y, específicamente, de lo que Spade denomina «movimientos de resistencia *trans*».

El autor cuestiona la actual estructura de estos movimientos, subrayando su mayor conservadurismo y elitismo, por lo que propone un debate acerca de las funciones sociales que se deberían fortalecer en su seno, entre ellas, la creación de redes de ayuda mutua y de subsistencia, la contribución a la politización de los miembros del colectivo o el establecimiento de nuevos liderazgos. A lo largo del libro, el debate académico se ilustra con ejemplos tomados de la experiencia cotidiana del autor en la organización que creó con el fin de prestar ayuda a los miembros más vulnerables de la población *trans*, el Sylvia Rivera Law Project.

La investigación de Spade parte del análisis jurídico (no en vano es profesor de Derecho en la Universidad de Seattle), si bien su abordaje es deudor de la teoría crítica de la raza (*critical race theory*), el feminismo negro, la teoría *queer*<sup>1</sup>, los estudios sobre discapacidad y los enfoques del *policy analysis* conectados con los desarrollos *foucaultianos*. Por ello, este libro es ineludible para cualquier académico o académica que muestre interés en un análisis de políticas públicas que hunda sus raíces en la teoría feminista contemporánea, en la teoría *queer* y/o en los estudios sobre interseccionalidad, al menos por estos tres motivos.

En el análisis de políticas públicas es ineludible abordar cómo las decisiones políticas distribuyen desigualmente *espacios de vulnerabilidad o de seguridad*. Particularmente, no se puede omitir cómo las decisiones políticas distribuyen diferencialmente vulnerabilidad corporal. Spade muestra cómo determinadas políticas públicas exponen a determinados miembros de la población transexual a un mayor riesgo de violencia, humillación o muerte. Este libro nos invita a reflexionar acerca de cómo las políticas públicas tienen la capacidad para marcar los cuerpos y exponerlos a contextos de vulnerabilidad o indemnidad, donde entran en juego aquellas condiciones que Butler (2010) denomina «sustentadoras de la vida»: seguridad, bienestar, vidas vivibles. En un sentido más amplio, en el estudio de problemas públicos como el aborto, la violencia de género, el acceso a la sanidad pública, entre otros, existe una dimensión de análisis articulada por una pregunta irremplazable: cómo las decisiones políticas sitúan en posiciones de riesgo o de seguridad, también en un plano corporal. Desde esta perspectiva, se puede pensar en estudiar «cartografías de la vulnerabilidad», espacios sociales entendidos no como categorías geográficas sino políticas: espacios llenos de poder y simbolismo, donde tienen lugar complejas redes de dominación y subordinación, pero también de solidaridad y cooperación (Massey 1994). Espacios producidos por decisiones políticas y que condicionan la existencia cotidiana.

---

1. La teoría *queer* constituye una corriente teórica cuya aparición se puede situar en la última década del siglo xx en los Estados Unidos, a partir de los desarrollos de Judith Butler, Jack Halberstam, Eve Kosofsky Sedgwick o José Esteban Muñoz. La teoría *queer* desafía, partiendo de presupuestos postestructurales, el concepto de «género» desarrollado por el pensamiento feminista en la segunda mitad del siglo xx y pone en el centro del debate las nociones de cuerpo, identidad u orientación del deseo sexual como construcciones políticas sujetas al cuestionamiento.

En segundo lugar, uno de los ejes esenciales del libro es la reflexión en torno a la dialéctica entre *políticas inclusivas* y *políticas transformadoras*, que inevitablemente nos dirige hacia la ya clásica distinción de Judith Squires entre estrategias que buscan la inclusión (*inclusion*), las que buscan la protección de la diferencia (*reversal*) y aquellas otras que persiguen la transformación estructural (*displacement*) (1999). Spade argumenta que el objetivo de conseguir políticas que reconozcan la igualdad de oportunidades, la inclusión o el reconocimiento de nuevos derechos puede dejar sin observar la persistencia de prácticas discriminatorias en instancias políticas o administrativas, que reproducen o generan nuevas jerarquías entre la población sobre la que se actúa. Spade muestra cómo la presencia de un contexto de consecución de nuevos derechos puede convivir con prácticas cotidianas discriminatorias o excluyentes. A su vez, el foco dominante en la inclusión o el reconocimiento de nuevos derechos para una parte de la población (véase, por ejemplo, el derecho a contraer matrimonio) tiende a dejar sin debatir la heterogeneidad y la distribución desigual de poder en el seno de dicha población, y en la manera diferencial en la que van a ser afectadas en el proceso de implementación de esa norma las personas que la constituyen. Y ello tiene el riesgo de culpabilizar, patologizar o victimizar doblemente a aquellas personas cuyas vidas la norma precariza, dejando la norma misma o sus prácticas sustentadoras sin cuestionar<sup>2</sup>.

Finalmente, el libro de Spade invita al analista a concebir las políticas públicas como instrumentos para una utopía posible; en otros términos, a concebir las políticas públicas como catalizadoras de transformación de las estructuras y prácticas institucionales que han tendido a categorizar a determinados grupos de población como «gente imposible» (Spade, 2015: 209- 210), personas con la imposibilidad de ser constituidos como sujetos políticos legitimados y cuyas vidas son inconcebibles políticamente. En este sentido, se atisba una apuesta por alentar procesos de diseño de políticas públicas más participativos, donde las organizaciones sociales que responden a las necesidades cotidianas de las personas afectadas por la norma en cuestión tengan protagonismo. Como sostiene Butler, la tarea no es ya diseñar normas más inclusivas sino analizar qué vidas cuentan (2010), una dimensión ontológica de la que no puede escapar el análisis de políticas públicas. La puesta en cuestión de categorías binarias o de prácticas cotidianas disciplinantes o discriminatorias se relaciona con pensar de manera diferente los procesos políticos y administrativos, una tarea que merece ser alentada por aquella «imaginación situada» acuñada por Stoetzler y Yuval-Davis (2002). Spade alienta la necesidad de introducir en el debate político y en el diseño de políticas nuevas formas de concebir la realidad a partir de experiencias cotidianas que son necesariamente *si-*

---

2. Sirva como ejemplo de ello la Ley 25/2015, de 28 de julio, conocida como «ley de segunda oportunidad» para quienes se encuentran en una situación de impago de su vivienda habitual. El foco se sitúa en quienes precisan de una «segunda oportunidad», expresión que suele utilizarse para aludir a un fracaso del individuo. Ello deja incuestionadas todas las estructuras sociales, políticas y económicas que han podido participar, propiciar o abocar a ese supuesto fracaso.

*tuadas* social y políticamente. Y, particularmente, integrar experiencias *encarnadas*, como la humillación, el dolor, el padecimiento de violencia o la muerte prematura, en muchas ocasiones activadas por decisiones institucionales.

Con todo, el texto de Dean Spade, precedido por el incisivo prólogo del investigador y activista Lucas Platero, merece sin duda un estudio detallado por parte de todas aquellas personas que manifiesten interés en el ámbito de las políticas públicas, los estudios feministas contemporáneos, y los estudios sobre teoría *queer* y transexualidad. Es un libro especialmente provocativo para aquellos analistas de políticas públicas que quieran formularse preguntas aún poco frecuentes en la literatura en castellano de esta área de estudio; particularmente, cómo las políticas públicas distribuyen diferencialmente no solo recursos, servicios o prestaciones sino también protección, vulnerabilidad, indemnidad o inseguridad. Esta pregunta es más importante si cabe cuando introducimos el estudio de un tipo específico de vulnerabilidad: la vulnerabilidad corporal que puede terminar en muerte, tan presente en problemas públicos de nuestros días, como la situación de los/as refugiados/as que luchan por entrar a Europa, la de los y las inmigrantes en las fronteras de Estados Unidos o España, o problemas clásicos en los estudios de género como el aborto, la situación de la población LGTBQ o más recientemente la maternidad subrogada.

### Referencias

- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing Policy. What's the Problem Represented To Be?* Frenchs Forest, N. S. W. : Pearson Education.
- Butler, Judith. 2010. *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona: Paidós.
- Butler, Judith. 2006. *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Massey, Doreen. 1994. *Space, Place and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Squires, Judith. 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Stoetzler, Marcel y Nira Yuval-Davis. 2002. «Standpoint theory, situated knowledge and the situated imagination», *Feminist Theory*, 3 (3): 315-333.
- Wilson Gilmore, Ruth. 2007. *Golden Gulag. Prisons, Surplus, Crisis, and Opposition in Globalizing California*. Berkeley: University of California Press.

---

FRANCISCO MARTÍNEZ-MESA

*Tomando en serio la Teoría Política. Entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo*

Isabel Wences (ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, 670 pp.

En la introducción de esta valiosa y necesaria obra, su editora y máxima responsable, Isabel Wences, nos remite a la fábula del zorro y el erizo, popularizada por Isaiah Berlin, a partir del poema del filósofo presocrático Arquíloco. Y se sirve de ella para situarnos en el seno del eterno debate en torno al cual se ha venido tejiendo y planteando en el campo de la teoría política. Si el erizo encarna la constitución de un saber vertebrado sobre una visión central, consistente y única alrededor de la cual todo cobra significación y sentido, el zorro representa una perspectiva de la realidad a partir del reconocimiento de su diversidad y contingencia. Si el primero simboliza la aspiración humana de dotar racionalidad y orden al mundo y por extensión al hombre mismo, el segundo da cuenta de la capacidad de ese ser humano para sumirse y adaptarse a todo lo contradictorio e incongruente que le rodea. Ambas actitudes han coexistido en el transcurso del tiempo acompañando a la humanidad en sus persistentes desafíos y retos sin que ninguna de ellas haya podido imponer su autoridad sobre la otra.

Y probablemente sea porque, como bien señala la autora, ambas formas de actuar sobre la realidad se necesitan mutuamente. En la teoría política también. Concebida en muchas ocasiones como una subdisciplina de la ciencia política, su actividad no siempre ha recibido el reconocimiento merecido, especialmente a mediados del siglo pasado, cuando las corrientes positivistas y cientifistas encumbraron a lo más alto criterios y metodologías empíricas relegando a los estudiosos de la entonces denominada historia de las ideas políticas a una posición subsidiaria. Aunque la vigencia de este discurso fue declinando gracias a la iniciativa de estudiosos e intelectuales que reivindicaron su labor al tiempo que revelaron el trasfondo ideológico y la contradictoria dimensión conservadora de una disciplina científica aparentemente comprometida con el progreso, lo cierto es que la rehabilitación de la teoría política no ha sido total. Las secuelas del pasado aún siguen siendo perceptibles, pero no tanto en sus resultados como en la percepción que de su actividad tienen para sus responsables. Efectivamente, los teóricos políticos han diversificado su acción, discurriendo por muy diferentes terrenos –ahondando en su base normativa o bien aplicando un análisis más históri-

co— e internándose por nuevos senderos desde donde comprender los problemas que aquejan al mundo. Sin embargo, el nuevo escenario no ha terminado por cicatrizar las heridas de décadas precedentes: a la conciencia de una injusta relegación en el pasado han de añadirse ahora las incertidumbres en torno a los verdaderos fines y objetivos de una disciplina, en los últimos tiempos abierta a muy numerosos frentes.

Para Fernando Vallespín, en su contribución al libro («El conocimiento de la política y la tarea de la teoría política»), la deriva en la que se encuentra hoy la teoría política invita a afrontar nuevos y numerosos desafíos, pero de todos ellos quizá el más decisivo y crucial sea el que afecta a la inserción plena de esta disciplina en la realidad. La complejidad e incertidumbre de nuestro tiempo exigen una mayor implicación y presencia de los teóricos políticos, tradicionalmente adscritos a cometidos unilaterales, normativos y prescriptivos. La creciente especialización del área ha dotado de consistencia sus contenidos y propuestas, pero a cambio de un cierto distanciamiento («ensimismamiento metateórico», apuntará Ramón Maiz en su capítulo «Saliendo de la caverna. La teoría política hoy: entre *bios theoretikos* y *bios politikos*» (p. 98)) con respecto al epicentro de los debates fundamentales de la política y la democracia actual.

Persuadidos del valor de la disciplina para comprender y dotar de significación a la idea de política y a los fenómenos políticos, un amplio y representativo grupo de investigadores aceptó el reto, prestandose a ofrecer desde múltiples ámbitos y perspectivas una rica y amplia visión de la teoría política en nuestro país, con una clara voluntad de trasladar su reflexión y su discurso crítico al terreno de la praxis, visibilizándolo y haciéndolo relevante allí donde intervienen los actores políticos y se configura la realidad política. Los veintitrés capítulos que componen el libro recogen la totalidad de propuestas que fueron objeto de análisis y debate en el curso de un seminario auspiciado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y su director Benigno Pendás, sin cuyo apoyo incondicional este proyecto no hubiera salido a la luz.

Estructuradas en torno a tres amplios marcos de estudio: «Quehacer, objeto y facetas de la Teoría Política», «La Teoría Política y la Acción Política» y «Teoría Política y cuestiones relevantes de la política democrática», las contribuciones recogidas en el volumen dan cuenta de la amplia diversidad de perspectivas y enfoques existente en la teoría política. Como toda obra colectiva, el precio de tanta heterogeneidad —y aquí también lo es— suele traducirse en un cierto desequilibrio en el nivel de algunos trabajos, pero a la vista del resultado final, desde luego, merece la pena ese riesgo.

Ya desde el primer gran eje temático el libro, sus autores nos sitúan en la encrucijada de la teoría política en los albores del siglo XXI y la pertinencia de esa necesaria re-inscripción en la realidad. Javier Franzé y Carmelo Moreno nos emplazan a una indispensable (re)consideración de los conceptos de lo político y del poder: para el primero, es necesario visualizar en su completa dimensión el ámbito de decisiones que afectan a toda la sociedad, y que no se limita exclusivamente a la esfera estatal; para el segundo, han de incorporarse al estudio de la política otros elementos de análisis generalmente marginados, como es el valor de la incongruencia entendida como virtud política, cuya consideración permitiría ofrecer una dimensión más fidedigna de nuestras complejas democracias actuales.

En ese mismo ámbito, Paloma de la Nuez y Benigno Pendas reflexionan sobre el devenir de la muchas veces llamada historia de las ideas políticas y en la necesidad de recuperar de su vasto legado aquellos valores que han contribuido a su valor y vigencia durante años: su neta vocación de tolerancia y diálogo con el pasado, y su voluntad interdisciplinar, más imprescindible si cabe en los tiempos que corren. Desde una perspectiva coincidente, Joaquín Abellán y Ángel Rivero nos advierten de algunos de los riesgos que la teoría política nunca debería minusvalorar, básicamente porque ya se han hecho –y lo hacen aun– presentes en esta ciencia social: si el primero nos requiere escrupulosidad y rigor a la hora de establecer nuestros juicios racionales, siendo conscientes de nuestra innata capacidad a incluir juicios de valor hasta en nuestros análisis más científicos y objetivos, el segundo urge a romper con el dogmatismo positivista tan imperante en importantes etapas de la disciplina, especialmente tras la posguerra y, como señala Rivero en su capítulo «Teoría política y conceptos políticos», parafraseando a Berlin, proceder al estudio de las ideas políticas en el contexto de su utilización, situándolas en el tiempo y analizando su rendimiento en la realidad de las sociedades (p. 264).

El segundo eje está centrado en las estrechas relaciones existentes entre teoría política y acción política. Ramón Vargas-Machuca analiza críticamente el papel del experto, al que reclama un ejercicio de responsabilidad y compromiso que supere los desencuentros pasados y reabra una vía de acercamiento con la sociedad. Félix Ovejero, por su parte, profundiza en la naturaleza de las relaciones entre teoría y práctica, lastrada por una serie de estrangulamientos, y su conclusión es clara: solo partiendo de la asunción de las insuficiencias y limitaciones de la teoría a la hora de intervenir en la realidad será posible extraer el indiscutible potencial transformador que se puede obtener de ella. Tampoco es menor la cuestión abordada por Xavier Torrens y Joan Anton Mellon, al urgir a una correcta definición de los problemas que permita forjar mejores y más amplios lazos de colaboración y entendimiento entre teóricos y políticos en el marco de la gestión pública.

Pero ese necesario marco de entendimiento entre el teórico y el político no puede limitarse a la esfera de toma de decisiones, y menos aún en nuestras complejas democracias actuales. El riesgo de desencuentro amenaza con alcanzar la línea de flotación de nuestros regímenes ubicada en el plano de la legitimación. Fernando Fernández-Llébrez y Rafael Vázquez, en sus respectivos artículos reivindican un ejercicio de sensibilidad hacia las nuevas exigencias ciudadanas sometidas a los imperativos de una crisis global cuya percepción es vivida desde muy diferentes ángulos. Y ello obliga necesariamente a un análisis de las nuevas fórmulas de participación política y ciudadana. Manuel Arias Maldonado y Mária Martínez Bascuñán dibujan algunos de los límites que interfieren cuando no obstruyen los canales tradicionales a partir de los cuales la política se ha venido desarrollando. Entre ellos se citan la dictadura del mercado y la sacralización de los criterios de rentabilidad económica, responsables de haber reducido a la política a una condición subalterna, impotente ante el nuevo orden de fuerzas y tensiones existentes. Para ambos, el escenario actual obliga a un replanteamiento de la función de la teoría política que tome conciencia de la naturaleza

extremadamente contingente –ahora más que nunca– de los desafíos y problemas que asaltan a nuestras sociedades, así como de las limitaciones implícitas que siempre han acompañado a la disciplina, sin olvidar –cómo no– que buena parte de las decepciones y fracasos constatados en la esfera de la teoría política han surgido precisamente de la obsesión por despolitizar la vida pública e inscribirla en un marco exclusivamente científico y experto, descontextualizado de toda realidad.

En el tercer y último eje de la obra se abordan otras cuestiones igualmente relevantes vinculadas a nuestras democracias actuales. Elena García Guitián, por ejemplo, advierte de la necesidad de operar un diagnóstico más realista y atento al nuevo orden de fuerzas que intervienen en las tomas de decisiones y que trascienden a la tradicional representación asociada a parlamentos y gobiernos. Solo a partir del reconocimiento explícito de la existencia de esas fuerzas no representadas electoralmente –v. gr. grupos de interés– será posible obtener una necesaria visión de conjunto del orden democrático contemporáneo y a partir del mismo articular fórmulas de adecuación que permitan ajustar y adaptar nuestros sistemas de representación a la realidad. En la misma línea, María José Villaverde y Antonio Robles, sugieren nuevos marcos de análisis a partir de los cuales la política retorne, reactualizándolos, a los patrones éticos clásicos que definen la esencia de la acción política y que las transformaciones operadas en los últimos tiempos, parecen haber relegado en aras de una excesiva primacía de la utilidad y la eficacia.

Entre los desafíos planteados en la obra, algunos son más evidentes que otros, como el que plantea Isabel Wences, en torno al debate de la diversidad cultural y a la necesidad de reexaminar los pilares fundamentales de nuestros actuales marcos de convivencia. ¿Cuál es el coste del impacto de las sociedades y los marcos políticos que nos otorgarnos sobre los individuos y aspiraciones internas?, se preguntan Javier Roiz y Laura Adrián. Sin olvidar otros aspectos que han formado parte de la esencia de la reflexión política desde siempre como el azar y la memoria, cuya reivindicación hoy resulta clave a la hora de tomar conciencia de nuestra vulnerabilidad secular (Roberto Losada) y de entender que solo la memoria nos asegura nuestra continuidad en el tiempo, pues sin ella no somos más que fragmentos (Vincent Druliolle).

En un apartado que posiblemente hubiera exigido una mayor atención en este volumen, Sebastián Escámez y Ángel Valencia centran sus reflexiones sobre dos problemas cruciales a los que se encuentra enfrentado nuestro país: la cuestión autonómica y la desafección ciudadana, cuya resolución solo puede partir –como sugeriría Chejov– de un correcto planteamiento de los mismos (2008:15). En muchas ocasiones, un excesivo enfoque sobre los síntomas nos aparta del correcto análisis de los problemas. Conviene diferenciar la señal del ruido. Y para ello es necesario –como bien señala Nate Silver– tanto el conocimiento científico como el conocimiento de uno mismo: serenidad para aceptar las cosas que no podemos predecir, valor para predecir las cosas que sí podemos predecir y sabiduría para saber diferenciar las unas de las otras (2012: 547). Y mucho de ello hay en este volumen, que probablemente marque un antes y un después en el devenir de la disciplina en nuestro país.

Nos encontramos, en suma, ante un libro indispensable y justamente oportuno en momentos como el actual en el que los devastadores efectos de la crisis invitan a la

desesperación y a la impotencia, contribuyendo a cuestionar nuestra identidad y nuestras capacidades. Aunque esencialmente dirigido a investigadores, profesores, estudiosos y especialistas de la materia, el interés que desprenden muchas de sus páginas traspasa su tradicional ámbito de conocimiento y apela al ciudadano de a pie. Valga esta obra para mostrarnos que la incertidumbre no tiene por qué entenderse como un síntoma de debilidad sino, por el contrario, como una ocasión para despejar los fantasmas del pasado y encarar los nuevos retos desde la constatación de nuestras limitaciones, pero también de nuestra disposición para superarlas. Estas y no otras fueron las circunstancias que llevaron al zorro y al erizo a desplegar sus capacidades y virtudes. Y estas y no otras son las que esta obra nos exhorta a no olvidar.

### *Referencias*

- Chekhov, Anton. 2008. *How to Write Like Chekhov: Advice and Inspiration, Straight from His Own Letters and Work: Advice and Inspiration, from His Own Letters and Work*. Jackson: Da Capo Press.
- Silver, Nate. 2012. *La señal y el ruido*. Barcelona: Península.