

Rev. española de ciencia política

v. 42 (2016)

Artículos

Modelos de explicación y componentes del voto en las elecciones autonómicas catalanas de 2015..... p. 13 – 43
Jose M. Rivera, Erika Jaráiz

Crisis, cambio en la UE y estrategias sindicales: el impacto de la condicionalidad en el repertorio estratégico de los sindicatos españoles durante la crisis de la eurozona..... p. 45 - 68
Angie Gago

Partidos políticos y democracia participativa: estatus político y perfil asociativo en los presupuestos participativos de Brasil..... p. 69 - 96
Wagner Romão

Notas de investigación

La trayectoria de los líderes políticos de la OCDE..... p. 99 - 124
Felipe González-De-León, Celestino García-Arias

Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales: el caso de los oficiales del Ejército de Tierra (1993-2015)..... p. 127 - 145
Marién Durán, Isabel Adé, Rafael Martínez, Adolfo Calatrava

La creciente importancia de los debates antiespecistas en la teoría política contemporánea: del bienestarismo al abolicionismo.....p. 147 - 164
Rafael Vázquez, Ángel Valencia

Recensiones

Conservatism and Ideology / M. Johnson, M.Garnett y D. Walker (eds.). Londres: Routledge, 2016, 198 pp.....p. 167 - 171

Elena R. Rodríguez Fontenla

Líderes para el pueblo republicano. Liderazgo político en el republicanismo español del siglo XIX / Demetrio Castro (coord.). Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2015, 219 pp.....

.....p. 173 - 177

Santiago Delgado

Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy (1975-1982) / José Francisco Jiménez-Díaz y Santiago Delgado-Fernández (eds.). New York: Nova Publishers, 2016, 218 pp.....

.....p. 179 - 183

Francisco J. Luque

Descentralización y desigualdad en el estado autonómico / Raquel Gallego (dir.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 423 pp.....p. 185 - 190

Luis Moreno

Crisis, derechos sociales e igualdad / Alba Nogueira López, Marta Lois González e Isabel Diz (eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 470 pp.....p. 191 -197

Jorge Hernández-Moreno

Artículos

Modelos de explicación y componentes del voto en las elecciones autonómicas catalanas de 2015

Models of explanation and components of vote in the 2015 regional elections of Catalonia

JOSÉ M. RIVERA

Universidad de Santiago de Compostela

ERIKA JARÁIZ

Universidad de Santiago de Compostela

Cómo citar/Citation

Rivera, J. M. y Jaraiz E. (2016). Modelos de explicación y componentes del voto en las elecciones autonómicas catalanas de 2015. *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 13-43. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.42.01>

Resumen

El objetivo de este artículo es identificar los componentes del voto a los partidos que han obtenido representación parlamentaria en las pasadas elecciones autonómicas catalanas del 27 de septiembre de 2015. Para ello utilizaremos modelos de ecuaciones estructurales (SEM) que nos permiten observar las relaciones directas e indirectas existentes entre las variables explicativas y la decisión de los electores de votar a cada uno de los partidos. Nuestro planteamiento parte de la base de que estas son unas elecciones que han pivotado en torno a un *issue* que se ha convertido en uno de los principales factores explicativos del voto, a saber, el posicionamiento ante el proceso independentista; y, en tal sentido, han sido unas elecciones efectivamente plebiscitarias. Veremos, además, cómo el comportamiento de los electores se explica de forma diferente en función de si han votado a partidos o coaliciones con un posicionamiento favorable o contrario a la independencia.

Palabras clave: comportamiento electoral, voto, independencia, partidos políticos, Cataluña, modelo SEM.

Abstract

The aim of this article is to identify the components of the vote to the parties that obtained parliamentary representation in the last regional elections held in Catalonia on the 27th of September, 2015. To this purpose, we will use the technique of structural equation modelling (SEM) that allows us to observe the direct and indirect relationships between the explanatory variables and the

voters' decision to vote for each party. Our approach is premised on the fact that these elections pivoted around an *issue* that has become one of the main explanatory factors of the vote, namely their position regarding the process of independence; and in this regard they have effectively been plebiscitary elections. Moreover, we will see that voters' behaviour is explained differently depending on whether voters have voted for parties or coalitions in favour or against independence.

Keywords: electoral behaviour, vote, independence, political parties, Catalonia, SEM model.

INTRODUCCIÓN

El pasado 27 de septiembre de 2015 los catalanes eligieron un nuevo Parlamento, en unas elecciones anticipadas que se han diferenciado de todas las anteriores al menos en tres ámbitos fundamentales: a) el cambio en el sistema de partidos por la incorporación de nuevos partidos; b) el cambio en los ejes de la competición por la incorporación de coaliciones electorales que quebraban el tradicional eje izquierda derecha, y c) el intento de dotar de un carácter plebiscitario al proceso impulsado por actores e instituciones políticas.

El interés de estas elecciones para los catalanes queda patente en el alto grado de participación registrado respecto a la anterior convocatoria en 2012, con un aumento de 7,19 puntos porcentuales, pero también en el alto grado de fragmentación y división de la sociedad catalana, que ha generado un resultado que da muestra de las múltiples y diferentes posiciones y preferencias de los ciudadanos de Cataluña. Todo esto nos invita a preguntarnos por los elementos que están en la base de la decisión de los votantes y, si es posible, identificar elementos específicos que han generado las preferencias de los electores de los partidos e, incluso, si estos elementos son comunes o diferentes para los diferentes partidos.

Por ello, este artículo trata de desentrañar los componentes del voto a cada uno de los partidos que obtuvieron representación parlamentaria, señalando que variables de las que tradicionalmente se aluden como condicionantes del voto han influido en la decisión de los electores catalanes de votar a uno u otro partido. Además, se plantea si existen factores propios de este proceso electoral, que habitualmente no están presentes en los modelos de explicación del voto, y entre ellos, de manera especial, los efectos que el proceso independentista puesto en marcha por el presidente Artur Mas y los posicionamientos de los actores respecto a dicho proceso han generado en los votantes y en la sociedad catalana en general.

LOS MODELOS TRADICIONALES DE EXPLICACIÓN DEL VOTO Y EL CONTEXTO CATALÁN

Tradicionalmente, la explicación del comportamiento de los electores se ha apoyado en tres enfoques teóricos seminales que han marcado el desarrollo de las teorías

del comportamiento electoral desde una perspectiva multidisciplinar: el enfoque sociológico de la escuela de Columbia (Lazarsfeld, 1944; Berelson, 1954), el enfoque sociopsicológico de Michigan (Campbell *et al.*, 1960), y el enfoque de la elección racional (Downs, 1957). La mayoría de los estudios sobre el comportamiento electoral actuales incluyen variables explicativas cuyo efecto sobre el voto ha sido sustentado por alguna o todas estas escuelas, incorporando nuevas operacionalizaciones y modelos alternativos de explicación como el modelo cognitivo, el «issue voting», el modelo de acción razonada o el modelo de diseño institucional.

El origen de la explicación del comportamiento electoral habitualmente se sitúa en la escuela de Columbia, de la mano de autores como Lazarsfeld (1944, 1954) o Berelson (1954). Desde un enfoque sociológico se entiende que las características sociales determinan las preferencias políticas y, en consecuencia, se señalan por tanto como variables condicionantes de las actitudes políticas, y por lo tanto como explicación del voto, las relacionadas con la estructura social y las características sociodemográficas de los ciudadanos. De las conclusiones alcanzadas por estos autores en sus estudios deriva la incorporación a los modelos de explicación de voto de variables como la edad, el sexo, el nivel de estudios, la ocupación, el estado civil o el nivel de ingresos. Los desarrollos posteriores de Lipset y Rokkan (1967) incorporan como elementos estructurales de explicación los *cleavages* en torno a los que se produce el alineamiento de los electores, a partir de los cuales se incorporan a la explicación del voto variables como el posicionamiento ideológico o nacionalista de electores, líderes y partidos.

Frente al determinismo social de la escuela de Columbia, el enfoque psicosociológico de Michigan utiliza elementos que tienen su origen en la psicología y que se incorporan a nuestra disciplina como algunas de las principales variables explicativas del comportamiento electoral. Campbell, Converse, Miller y Stokes (1960) sustentan su explicación en las actitudes de los individuos hacia la política, tomando como elemento central de su modelo la identificación partidista, lo que supone la incorporación de predisposiciones (Campbell *et al.*, 1960) ligadas a la empatía o la proximidad a los partidos, la concepción de una «partisan self-image» (Butler y Stokes, 1969) o la identificación personal con grupos secundarios (Miller y Shanks, 1996: 120) como explicación de voto. Una concepción, la identificación partidista, conectada a la socialización familiar, a la capacidad de refuerzo de las identidades sociales y a su capacidad de alteración «en periodos de convulsiones políticas y sociales» (Grofman *et al.*, 2009: 63; Campbell *et al.*, 1960; Miller, 1991; Miller y Shanks, 1996) tan importante para nuestro trabajo. También comienzan a introducir como explicación elementos vinculados al liderazgo (Stokes, 1966), como los atributos de los líderes, y variables referidas a evaluación de las campañas electorales, como los temas centrales de campaña, aunque la incorporación de estas variables y su relevancia en la explicación del voto tendrá muchos desarrollos y aplicaciones posteriores (Kinder *et al.*, 1980; Wattenberg, 1991; Clarke *et al.*, 2004; McClurg y Holbrook, 2009; Martínez i Coma, 2008; Shaw, 1999; Holbrook, 1996; Popkin, 1991; Finkel, 1993; Soares y Rivera, 2012; Jaraiz y Barreiro, 2015; Lagares *et al.*, 2015).

Los modelos de elección racional o económicos de explicación del voto parten de los trabajos de Anthony Downs (1957), que deja de lado las explicaciones sociales o psicológicas utilizadas hasta el momento, para centrarse en los elementos económicos, entendiendo que el comportamiento electoral es un comportamiento racional que se sustenta en la maximización de beneficios y minimización de costes por parte de los individuos. Esto no implica dejar de lado totalmente las variables utilizadas hasta el momento, sino que estas cumplirán otras funciones en este modelo, actuando como mediadoras, y tratando de influir en la decisión final del votante racional. Del modelo de Downs derivarán formulaciones posteriores como los modelos espaciales (Davis y Hinich, 1966; Davis *et al.*, 1970; Hinich y Munguer, 1994) o el modelo de voto económico (Key, 1966; Fiorina, 1981) que introducen el voto prospectivo y retrospectivo, y el voto egotrópico y sociotrópico (Cazorla, 2014). De estas formulaciones deriva la incorporación en las encuestas de variables que miden la valoración que hacen los individuos de las situaciones política y económica tanto presente como futura, así como la autopercepción de su situación personal.

Finalmente son muchas y variadas las teorías de explicación del voto que fueron surgiendo posteriormente a los que consideramos los modelos clásicos. Algunas se refieren a la modernización cultural y al surgimiento de nuevos *cleavages* en las sociedades postmaterialistas (Inglehart, 1997), otras se sustentan en la teoría de juegos o en la función de utilidad de Nash (1951), centran su explicación en la conducta, como el modelo cognitivo (Himmelweit *et al.*, 1985), o estudian su explicación en las características institucionales, como el modelo del diseño institucional (Norris, 2004), o el voto estratégico (Cox, 1984).

De entre estos enfoques más recientes, prestamos mayor atención al modelo de «issue voting» o voto temático, por tener mayor relación con algunos de los planteamientos de los que partimos para nuestra explicación del comportamiento electoral de los catalanes en las pasadas elecciones autonómicas. Este modelo tiene en cuenta el peso de los factores individuales y los procesos de decisión racional del electorado, haciendo hincapié en el déficit de información de los ciudadanos a la hora de tomar sus decisiones, de modo que desde este enfoque el votante no necesita tener un conocimiento profundo de los temas, sino que aunque deciden su voto basándose en temas concretos, lo hacen comparando los posicionamientos de los candidatos o partidos con los suyos propios, votando en función de sus intereses. Lau y Redlawsk (2006) tratan de explicar el proceso cognitivo a través del cual los electores toman sus decisiones, enfatizando que el proceso más habitual en las sociedades contemporáneas es el de «racionalidad limitada», en la que el elector no está muy informado ni busca estarlo.

En el contexto catalán existen numerosas aportaciones al análisis del comportamiento electoral, con diferentes enfoques. Mientras algunos estudios se centran en la dualidad del voto, resaltando las diferencias en función del tipo de elecciones (Montero y Font, 1991; Pallarés y Font, 1994; Riba, 2000; Riera, 2009), otros ponen el foco en la explicación espacial del voto (Padró-Solanet y Colomer, 1992; Bacells i Ventura, 2007) y muchos se centran en una explicación sustentada en la cuestión

nacional (Montero y Font, 1989; Pallarés *et al.*, 1991; Argelaguet, 2006) o en el voto retrospectivo (Pérez Nieves y Fraile, 2000).

Partiendo de todos estos modelos de explicación del voto, formularemos nuestros propios esquemas interpretativos, apoyándonos en la versatilidad del análisis con ecuaciones estructurales, que nos permite observar los efectos directos e indirectos de las diferentes variables explicativas sobre el voto, así como las correlaciones existentes entre ellas, dibujando un mapa interpretativo integral del comportamiento de los electores.

LAS ELECCIONES DEL PROCESO INDEPENDENTISTA

Como ya hemos señalado, las elecciones catalanas del 27 de septiembre se han celebrado en un clima atípico y han tenido un resultado también atípico, producto, sin duda, de la alteración de algunos de los factores que más afectan en nuestros días a la decisión de voto (identificación partidista, liderazgo, *cleavages* e *issues*).

El controvertido concepto de identificación partidista, atacado por su estabilidad y por su autonomía respecto al voto (Thomassen y Rosema, 2009), afronta ahora un nuevo problema, su propio debilitamiento. Efectivamente, ya no vale con argüir solo el rotundo debilitamiento de los *cleavages* sociales, fruto de la volatilidad, y en relación directa con la aparición de los nuevos partidos, de los partidos *single issue* o de los partidos «nicho» (Meguid, 2008). Las elecciones catalanas, como antes había ocurrido con las europeas, nos han mostrado un declive de la relación «identificación partidista/voto» y que se expresa por el hecho de que personas identificadas, próximas o que sienten simpatía por un partido, votan a otro sin que este comportamiento entre dentro de las categorías de voto estratégico. La incorporación de nuevos partidos al sistema constituye un momento propicio para que esto ocurra, pero el hecho de que la relación entre identificación y voto se debilite da más autonomía al propio concepto de identificación tantas veces criticado por exceso de concurrencia. Las elecciones catalanas, como antes había ocurrido en las europeas y posteriormente en las legislativas, han dado muestra del debilitamiento de esta relación en momentos de alta volatilidad o de alta convulsión.

El liderazgo se ha convertido en uno de los componentes fundamentales de voto en estas elecciones, tanto a través de sus efectos directos como indirectos. Además, el hecho de que alguna coalición electoral trascienda el eje izquierda/derecha aumenta la presencia de liderazgos múltiples o colectivos, lo que genera un nuevo modelo de interpretación del liderazgo en el proceso electoral.

En cuanto a los *cleavages*, las elecciones han dado cuenta del aumento del sentimiento nacionalista¹ entre los catalanes y, como veremos más adelante, de sus efectos sobre las preferencias de los votantes. La lectura del nacionalismo como elemento

1. Véanse los datos del CIS al respecto. Desde el año 2010 el porcentaje de catalanes que afirman sentirse «únicamente catalán/a» ha experimentado un aumento sostenido, pasando de un 14,4 % a un 24,4 % en 2012, un 25,1 % en 2013, y un 23,6 % en 2015.

prepolítico y, por lo tanto, posible expresión del *cleavage* centro/periferia, ha sido altamente discutida en los últimos tiempos. El hecho de que lo tratemos como tal obedece más a una lectura continuista que a nuestra propia convicción.

En lo que se refiere a los *issues*, el intento de conversión de estas elecciones en un plebiscito hace que la independencia se convierta en el tema referencial de la campaña, haciendo prácticamente imperceptibles los temas relacionados con la gestión o las cuestiones programáticas y, en tal sentido, provocando que el proceso independentista se convierta en uno de los elementos centrales en la decisión de voto, lo cual supone una alteración en el peso que estas cuatro dimensiones tienen sobre el voto.

Nuestro planteamiento convive con la lectura del valor que aporta el procesamiento de la información que hacen los electores, información que tienen y que reciben de los líderes y de su posicionamiento ante algunos temas, y que influye en su decisión de voto, en la búsqueda de los partidos o candidatos que mejor representan sus intereses (Lau y Redlawsk, 2006). La falta de información llevaría a los electores al uso de «atajos cognitivos» o «heurística política», que les permiten tomar la decisión de voto «correcta», unos atajos en los que los elementos afectivos podrían jugar un papel relevante (Coleman y Wu, 2015).

TABLA 1.

POSICIÓN ANTE EL PROCESO EN FUNCIÓN DE LA SOLUCIÓN TERRITORIAL PREFERIDA

	Independencia	Autonomía	Estado federal	Estado federal nación	Autonomía con competencias	Autonomía equiparable al País Vasco	Estado centralizado	Ns/Nc	Total
A Favor	97,6	2,6	34,7	72,2	25,7	39	5,4	32,8	49,5
En Contra	1,2	95,6	56,7	20,4	65,5	45,5	89,2	46,3	44
Ns/Nc	1,2	1,7	8,6	7,4	8,8	15,6	5,4	20,9	6,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Independencia: su independencia del Estado español; *autonomía*: su permanencia dentro del Estado de las autonomías; *Estado federal*: su permanencia dentro del Estado federal español; *Estado federal nación*: su permanencia dentro de un Estado federal que reconozca a Cataluña como nación; *autonomía con competencias*: su permanencia dentro del Estado de las Autonomías, pero con un mayor nivel de competencias; *autonomía equiparable al País Vasco*: su permanencia dentro del Estado de las autonomías, pero con un estatus fiscal equiparable al País Vasco y Navarra; *Estado centralizado*: su permanencia dentro de un estado centralizado.

Fuente: elaboración propia a partir del estudio postelectoral del Equipo de Investigaciones Políticas de la USC.

En el caso de las pasadas elecciones catalanas, el posicionamiento a favor o en contra de la independencia se ha convertido en el elemento que no solo condiciona significativamente la decisión de los electores de votar a un partido u otro, sino que incluso ha definido el alineamiento de los partidos en coaliciones electorales independentistas (Junts pel Sí), entre partidos cuyo posicionamiento es antagónico en la escala ideológica. La centralidad del tema independentista parece haber pasado también factura a los partidos nacionales, y a partidos o coaliciones cuya estrategia electoral ha sido in-

tentar alejar el foco del tema central, para evitar posicionarse claramente, como es el caso de la coalición Catalunya Sí que es Pot (CatSíqueesPot).

¿Pero qué significa estar de acuerdo con el proceso independentista?, ¿tiene para todos los electores el mismo significado? Aunque este no es el objeto de este artículo, los datos nos indican que los electores que apoyan el proceso independentista no están todos de acuerdo en la solución territorial que esto supondría (véase la tabla 1), lo que nos lleva a pensar que el elemento en torno al cual gira gran parte de la decisión del voto de los catalanes en estas elecciones, es un *issue* construido a lo largo de los años, especialmente desde las elecciones de 2012, que se ha convertido en el elemento central de la campaña electoral a través de los medios de comunicación y de los posicionamientos de los líderes del proceso, especialmente Artur Mas. Veremos cómo inciden estas variables en el voto a los diferentes partidos, y si existe un comportamiento diferenciado entre electores votantes a partidos independentistas y electores votantes a partidos no independentistas, es decir, si los componentes del voto son diferentes para unos que para otros.

Una primera aproximación descriptiva nos permite identificar a los votantes de cada uno de los partidos o coaliciones en función de su posicionamiento ante el proceso.

TABLA 2.

VOTO EN LAS ELECCIONES DEL 27S EN FUNCIÓN DEL POSICIONAMIENTO ANTE EL PROCESO INDEPENDENTISTA

	A Favor	En Contra	Ns/Nc	Total
JuntsxSí	92,2%	2,5%	5,2%	100%
C's	2,3%	96,8%	0,9%	100%
PSC	6,2%	91,5%	2,3%	100%
PP	3,1%	96,9%		100%
CUP	92,1%	6,1%	1,8%	100%
CatSíqueesPot	23,8%	59,5%	16,7%	100%
UDC	5,9%	94,1%		100%
Otro	40,0%	60,0%		100%
Ns/Nc	35,8%	48,6%	15,6%	100%
Total	51,3%	43,2%	5,5%	100%

Fuente: elaboración propia a partir del estudio postelectoral del Equipo de Investigaciones Políticas de la USC.

En la tabla anterior se muestran los resultados que indican una polarización del voto en todos los casos, excepto en el ya mencionado de CatSíqueesPot, para el que un 24 % de los votantes están a favor de proceso y un 59,5 % no lo están. Para el resto de partidos o coaliciones las posiciones son claras, lo que sustenta nuestra idea de que en estas elecciones los catalanes han podido apoyar su decisión de voto en su idea sobre la

independencia y que han tenido claro que partidos o coaliciones que mejor representaban sus intereses respecto a esta cuestión.

METODOLOGÍA²

La identificación de los componentes de voto se ha realizado para cada uno de los partidos que han obtenido representación parlamentaria mediante el desarrollo de seis modelos de ecuaciones estructurales (SEM) que permiten observar no solo las variables que inciden directamente en el voto a cada uno de los partidos, sino también, teniendo en cuenta la estructura de covarianzas, sus efectos indirectos y la presencia de variables mediadoras intervinientes.

Todas las ecuaciones estructurales modelizadas parten de la observación inicial de las mismas variables, algunas de las cuales se han tenido que ir eliminando o modificando sus efectos en función de las necesidades de ajuste del modelo. Las variables respuesta son en todos los casos el voto a partido declarado en la encuesta. Las variables explicativas introducidas inicialmente en los modelos se presentan en la tabla 3, en la que se hace constar también el tipo y la codificación utilizada, a modo de facilitar la comprensión de los resultados.

-
2. Para nuestro análisis hemos contado con los datos de un estudio postelectoral realizado por el Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela. Esta encuesta postelectoral fue realizada entre el 16 de noviembre y el 23 de diciembre de 2015. Se trata de una encuesta telefónica asistida por ordenador, cuyo ámbito es la Comunidad Autónoma de Cataluña, y el universo lo conforman la población residente en dicha Comunidad de 18 años y más. La muestra tiene un tamaño total de $n = 1400$ unidades, de modo que, en el caso del supuesto más desfavorable ($p=q$), y con un nivel de confianza del 95,5 %, el error se sitúa en el $\pm 2,62$ %. Se ha utilizado en muestreo de afijación no proporcional con cuotas de sexo, edad y provincia, con selección última de las unidades de forma aleatoria.

TABLA 3.

VARIABLES INDEPENDIENTES INTRODUCIDAS INICIALMENTE EN TODOS LOS MODELOS

VARIABLE	TIPO	CATEGORÍAS
Situación_económica	ordinal	muy buena, buena, regular, mala, muy mala (recodificada en sentido ascendente)
Situación_política	ordinal	muy buena, buena, regular, mala, muy mala (recodificada en sentido ascendente)
Situación_económica_futura	ordinal	mejorará, continuará igual, empeorará (recodificada en sentido ascendente)
Situación_política_futura	ordinal	mejorará, continuará igual, empeorará (recodificada en sentido ascendente)
Val_gestión_gob_Mas	escala	0-10
Val_labor_oposición (C's, PSC, PP)	escala	0-10
Val_gestión_proceso (Mas, Junqueras)	escala	0-10
Val_posición_proceso (C's, PSC, Gobierno, Rajoy)	escala	0-10
Grado_corrupción_partidos_catalanes	escala	0-10
Grado_corrupción_partidos_españoles	escala	0-10
Val_campaña (Mas, Junqueras, Rajoy, JxSí)	escala	0-10
Valoración (Mas, Junqueras, Arrimadas, Iceta, Baños, Rajoy, Iglesias)	escala	0-10
A_favor_proce_indepen	dicotómica	recodificada; 1=a favor, 0=en contra
Autoubicación_ideológica	escala	0-10
Autoubicación_nacionalista	escala	0-10
Simpatía (CIU_CDC, ERC, C's, PSC, PP, CUP, PODEMOS)	dicotómica	recodificadas; 1=simpatía partido, 0=simpatía resto partidos
Sexo	dicotómica	recodificada; 1=hombre, 0=mujer
Edad	continua	18-90 años
Nivel_estudios	ordinal	no estudió, algunos años de estudios, estudios primarios, estudios secundarios, FP I y II, estudios de grado medio, estudios de grado superior
Nivel_ingresos	ordinal	hasta 300 euros, de 301 a 600, de 601 a 900, de 901 a 1200, de 1201 a 1800, de 1801 a 2400, de 2401 a 3000, de 3001 a 4500, de 4501 a 6000, más de 6000

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de estas variables han sido testadas previamente en estudios sobre el voto en Cataluña. Así, por ejemplo, la autoubicación ideológica es para algunos autores un buen elemento predictor de voto en esta comunidad autónoma (Pallarés *et al.*, 1991; Pallarés y Font, 1994), mientras que para otros lo es la autoubicación nacionalista (Bacells i Ventura, 2007). El nivel de estudios también ha sido identificado como variable de influencia en el voto, siendo los de estudios secundarios o superiores los que más se decantarían por partidos nacionalistas (Martínez-Herrera, 2014), mientras que otros estudios han señalado el voto a *Convergència i Unió* (CIU) como un voto más femenino (Virós, 1991).

Nuestros modelos, como se ha señalado, se sustentan en las variables clásicas de explicación del voto, pero nos permiten observar la especificidad de los pasados comicios, dada la relevancia que adquieren algunos *issues* propios del momento político y cuyo efecto, como veremos, se nota principalmente en el voto a los partidos nacionalistas

Todas las ecuaciones cuentan con un buen nivel de significación, a excepción del voto a *CatSíqueesPoty* la CUP, como se explicará posteriormente. Todos los modelos cumplen, así mismo, con los criterios de ajuste de las principales medidas de referencia utilizadas habitualmente en la modelización SEM: NFI, CFI y RMSEA³ (Kaplan, 2009; Kline, 2011). La siguiente tabla muestra los niveles de explicación y los índices de ajuste para cada uno de los modelos de voto. Como se puede observar el ajuste es bueno para todos los índices en todos los modelos.

TABLA 4.
NIVELES DE EXPLICACIÓN E ÍNDICES DE AJUSTE DE LOS MODELOS

MODELO	R CUADRADO	NFI	CFI	RMSEA
Voto JxSí	0,77	0,999	1,000	0,000 (p=1,000)
Voto C's	0,66	0,995	0,996	0,050 (p=0,453)
Voto PSC	0,62	0,998	0,999	0,038 (p=0,701)
Voto <i>CatSíqueesPot</i>	0,40	0,996	0,998	0,026 (p=0,998)
Voto PP	0,71	0,997	0,998	0,026 (p=0,985)
Voto CUP	0,45	0,999	1,000	0,000 (p=1,000)

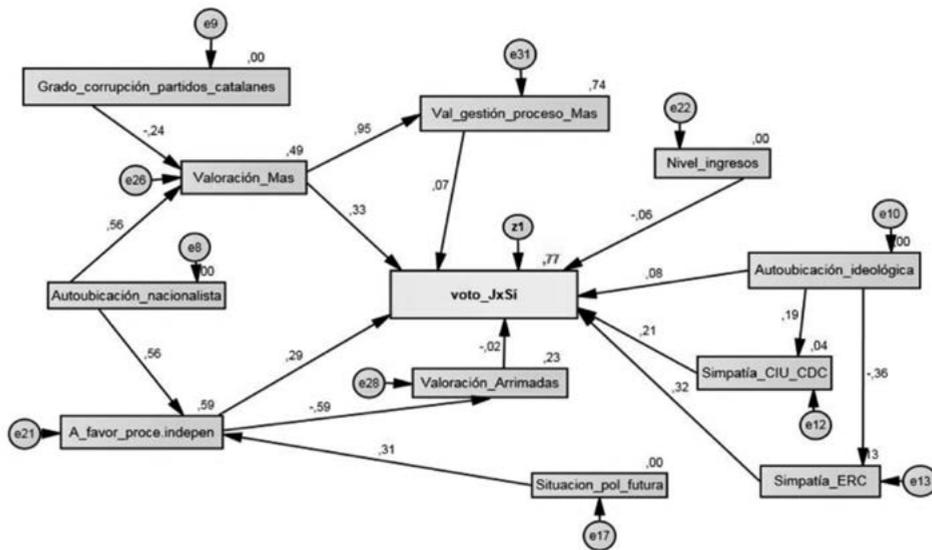
Fuente: elaboración propia.

3. Los valores de referencia para el índice RMSEA son:
- RMSEA «bueno»: $0 \leq \text{RMSEA} \leq 0.05$ con $0.10 < p \leq 1.00$.
 - RMSEA «aceptable»: $0.05 \leq \text{RMSEA} \leq 0.08$ con $0.05 < p \leq 0.10$.
- Los valores de referencia para los índices de ajuste global NFI y CFI son:
- NFI «bueno»: $0.95 \leq \text{NFI} \leq 1.00$ y NFI «aceptable»: $0.90 \leq \text{NFI} \leq 0.95$
 - CFI «bueno»: $0.97 \leq \text{CFI} \leq 1.00$ y CFI «aceptable»: $0.95 \leq \text{CFI} \leq 0.97$

RESULTADOS

A continuación presentamos cada uno de los modelos de voto y la explicación correspondiente. El primer modelo que se presenta se refiere a el voto a la coalición Junts pel Sí (JxSí), la que obtuvo el mayor apoyo de los catalanes, y de la que formaba parte Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), el principal partido impulsor y defensor de la llamada «desconexión» de España, junto con Esquerra Republicana de Catalunya (ERC).

FIGURA 1.
MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A JxSí



Fuente: elaboración propia.

TABLA 5.
EFECTOS MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A JxSI

Efectos totales estandarizados											
	Autoubicación nacionalista	Corrupción partidos catalanes	Situación política futura	Autoubicación ideológica	Valoración Mas	A favor independencia	Nivel de ingresos	Valoración gestión proceso Mas	Simpatía CIU_CDC	Simpatía ERC	Valoración Arrimadas
Valoración Mas	0,562	-0,242	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,558	0,000	0,306	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración gestión proceso Mas	0,533	-0,230	0,000	0,000	0,949	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía CIU_CDC	0,000	0,000	0,000	0,190	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía ERC	0,000	0,000	0,000	-0,362	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	-0,328	0,000	-0,179	0,000	0,000	-0,587	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto JxSi	0,390	-0,096	0,091	0,006	0,399	0,297	-0,061	0,067	0,214	0,316	-0,020
Efectos directos estandarizados											
Valoración Mas	0,562	-0,242	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,558	0,000	0,306	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración gestión proceso Mas	0,000	0,000	0,000	0,000	0,949	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía CIU_CDC	0,000	0,000	0,000	0,190	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía ERC	0,000	0,000	0,000	-0,362	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	-0,587	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto JxSi	0,000	0,000	0,000	0,079	0,335	0,286	-0,061	0,067	0,214	0,316	-0,020
Efectos indirectos estandarizados											
Valoración gestión proceso Mas	0,533	-0,230	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	-0,328	0,000	-0,179	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto JxSi	0,390	-0,096	0,091	-0,074	0,064	0,012	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar constatamos la importancia del líder de CIU, Artur Mas, en la decisión de los catalanes de votar a la coalición JxSí. La influencia del político se observa en la presencia de dos variables en el modelo que hacen referencia a él, y que inciden positivamente en el voto a la coalición: por una parte su valoración, que es la variable de mayor influencia directa en la intención de voto (0,33), y por otra la valoración de su gestión del proceso, con una influencia mucho más discreta (0,07), y que es explicada en un 74 % por la primera. A su vez, la valoración de Mas se explica en un 49 % por la autoubicación nacionalista, de modo que cuanto más nacionalistas se sienten los catalanes mejor lo valoran, y de forma negativa, por la valoración del grado de corrupción de los partidos catalanes (-0,24). Esta última variable muestra la presencia del elemento de la corrupción en los comicios, volviéndose a través de Mas en un tema relevante para los votantes de JxSí.

Tal y como se planteaba inicialmente, son dos las variables mediadoras en la decisión de votar a JxSí: la autoubicación nacionalista y el posicionamiento a favor de la independencia de los catalanes, teniendo además esta última también una importante influencia directa en el voto (0,29), la segunda con mayor influencia. Estas variables están presentes como veremos en mayor o menor medida en todos los modelos explicativos del voto presentados en este artículo. Este hallazgo confirma el supuesto inicial del carácter plebiscitario de estas elecciones, de modo que el tema central en torno al que han girado es la idea del proceso independentista, que se construye alimentado por la autoubicación nacionalista (0,56) y por la convicción de que con un gobierno proclive a la «desconexión» la situación política de Cataluña mejorará (0,31). Esta última referencia a la situación política podría estar ligada al discurso sobre los perjuicios de la pertenencia de Cataluña al Estado español, utilizado por los defensores de la independencia. Por otra parte, la influencia indirecta del posicionamiento a favor de la independencia se produce a través de la incidencia negativa en la valoración de Inés Arrimadas, abiertamente contraria al proceso (-0,59), y cuya influencia también negativa en el voto a JxSí, aunque muy discreta, resulta significativa (-0,02).

Las variables tradicionales de explicación del voto también están presentes en estos comicios. La simpatía por los partidos que forman la coalición, sobre todo en el caso de ERC (0,32), ya que el líder de este partido no mantiene su influencia ante la presencia de otros condicionantes, al contrario de lo que, como observábamos, ocurre con CIU (0,21).

Siguiendo con las variables clásicas, el *cleavage* ideológico está presente de forma indirecta y directa, aunque esta última modestamente (0,08), a medida que el posicionamiento se desplaza hacia la derecha, aumenta la probabilidad de votar a JxSí, aunque sea de forma muy leve. La influencia indirecta de esta variable se produce a través de su condicionamiento de la simpatía hacia los partidos, de modo que una posición más hacia la derecha en la escala ideológica disminuye la probabilidad de ser simpatizante de ERC (-0,36), mientras que aumenta la probabilidad de serlo de CIU_CDC (0,19) como era de suponer. Finalmente, de las variables sociodemográficas solo el nivel de ingresos tiene una ligera influencia (0,06), de modo que a medida que aumentan los ingresos declarados, se reduce la probabilidad de votar esta opción.

El modelo que se presenta en segundo lugar alcanza un nivel de explicación del 66 %, y es el que explica el voto a Ciudadanos, que pasa de ser la sexta fuerza en el arco parlamentario catalán a convertirse en la segunda fuerza con más apoyo del electorado.

TABLA 6.

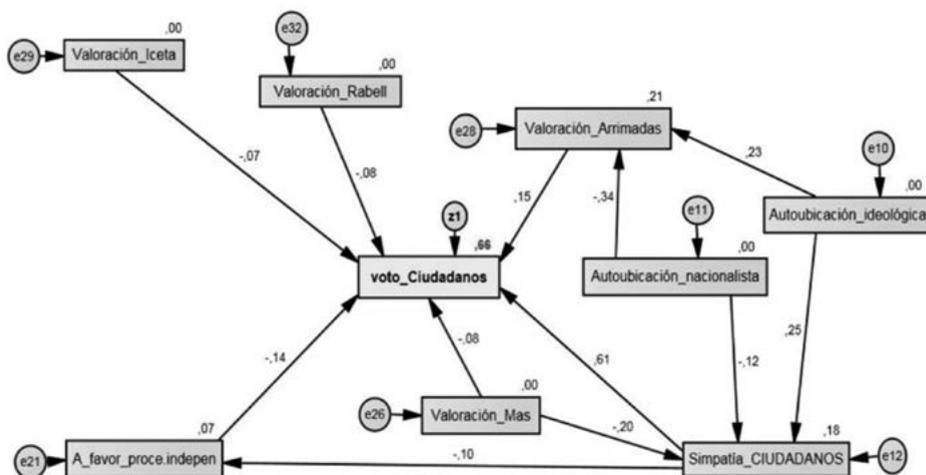
EFECTOS MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A CIUDADANOS

Efectos totales estandarizados								
	Autoubicación nacionalista	Autoubicación ideológica	Valoración Mas	Simpatía Ciudadanos	Valoración Rabell	Valoración Iceta	Valoración Arrimadas	A favor independencia
Simpatía Ciudadanos	-0,118	0,254	-0,198	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	-0,337	0,228	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,012	-0,025	0,020	-0,100	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto Ciudadanos	-0,123	0,193	-0,202	0,627	-0,080	-0,068	0,146	-0,138
Efectos directos estandarizados								
Simpatía Ciudadanos	-0,118	0,254	-0,198	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	-0,337	0,228	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,000	0,000	0,000	-0,100	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto Ciudadanos	0,000	0,000	-0,078	0,613	-0,080	-0,068	0,146	-0,138
Efectos indirectos estandarizados								
A favor independencia	0,012	-0,025	0,020	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto Ciudadanos	-0,123	0,193	-0,124	0,014	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 2.

MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A CIUDADANOS



Fuente: elaboración propia.

Al contrario de lo que ocurría con el voto a JxSí, la variable de mayor influencia, con mucha diferencia, en la decisión de votar a Ciudadanos es la simpatía por dicho partido (0,61), lo que nos lleva a una explicación más tradicional del comportamiento de los votantes. Sin embargo, están presentes nuevamente las dos variables antes mencionadas y que veremos son características de la explicación del voto a la mayoría de las formaciones y coaliciones en estas elecciones, la autoubicación nacionalista y el posicionamiento ante el proceso independentista. La primera actúa como variable mediadora y al igual que en el caso anterior, su efecto es indirecto a través de los dos principales condicionantes del voto a Ciudadanos, la ya mencionada simpatía por el partido, y la valoración de Arrimadas. En ambos casos un desplazamiento hacia las posiciones nacionalistas en este eje disminuye, por una parte, la probabilidad de ser simpatizante del partido (-0,12), y por otra, la valoración de su líder (-0,34). Es además esta última, la segunda variable con mayor influencia en la decisión del voto a Ciudadanos (0,15), seguida muy de cerca del posicionamiento a favor del proceso independentista, esta última como es lógico, con un efecto negativo (-0,14), o lo que es lo mismo, un posicionamiento en contra del proceso, supondría un aumento de la probabilidad de votar a este partido. El posicionamiento a favor del proceso independentista se ve influenciado además por la simpatía hacia ciudadanos, de modo que dicha simpatía disminuye la probabilidad de declararse a favor del proceso (-0,10).

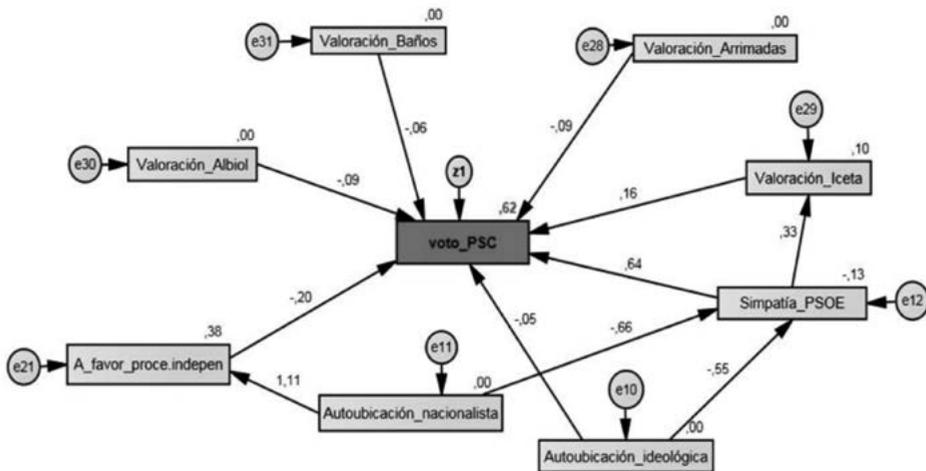
El *cleavage* ideológico también está presente en este caso de forma indirecta, de modo que un desplazamiento hacia la derecha en este eje, supone un aumento de la valoración de Inés Arrimadas (0,23) y un aumento de la probabilidad de ser simpati-

zante de su partido (0,25). Finalmente, una buena valoración de tres líderes de otras formaciones, hace que la probabilidad de votar a Ciudadanos disminuya, es el caso de Iceta (-0,07), Rabell (-0,08) y Mas (-0,08), aunque la influencia de este último es mayor, ya que tiene una influencia indirecta en el voto a través de su efecto negativo en la simpatía al partido de Albert Rivera (-0,20).

Continuamos con la explicación del voto al tercer partido más votado, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC). La figura inferior muestra el modelo ajustado para el voto a este partido, con un nivel de explicación del 62 %.

FIGURA 3.

MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO AL PSC



Fuente: elaboración propia.

La variable que tiene una mayor influencia en el voto al PSC es, al igual que ocurría con Ciudadanos, la simpatía por el partido (0,64), lo que muestra que en estos momentos el voto al PSC se conforma fundamentalmente de los votantes más identificados, que son los que se mantienen fieles a su partido. Dicha simpatía se explica además por la autoubicación ideológica (-0,55) y por la autoubicación en la escala nacionalista (-0,66) de los votantes. Una ubicación hacia la derecha en el eje ideológico tiene un efecto negativo en la probabilidad de ser simpatizante del PSC, lo mismo que un posicionamiento hacia la derecha en el *cleavage* nacionalista. El posicionamiento ideológico tiene, además del mencionado efecto indirecto a través de su influencia en la simpatía, un efecto directo en el voto al PSC (-0,05), aunque este no sea muy grande.

Nuevamente observamos la presencia de las dos variables mencionadas en los modelos anteriores, la posición ante el proceso independentista y la autoubicación en la escala nacionalista. La primera es la segunda variable de mayor influencia directa en el voto al PSC (-0,20), de modo que el posicionamiento a favor del proceso independen-

tista disminuye la probabilidad de votar a este partido. La posición nacionalista ejerce una influencia indirecta a través de la simpatía al PSC como se ha señalado.

Finalmente forman también parte del modelo de explicación del voto variables que miden la valoración de algunos líderes, principalmente una buena valoración del líder del PSC, Miquel Iceta, aumenta la probabilidad de votar su partido (0,16), aunque como se ha visto su influencia es mucho menor que la de la simpatía, e incluso menor que la del posicionamiento sobre el proceso de independencia en Cataluña.

Las otras tres variables que completan el modelo tienen una influencia negativa en el voto al PSC, y las tres cuantifican la opinión de los catalanes sobre los líderes de otros partidos: la líder de Ciudadanos en Cataluña, Inés Arrimadas (-0,09); el líder del Partido Popular catalán (PP), Xavier Albiol (-0,09), y el líder de la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), Antonio Baños (-0,06).

TABLA 7.

EFECTOS MODELO EXPLICACIÓN DEL VOTO AL PSC

Efectos totales estandarizados								
	Autoubicación ideológica	Autoubicación nacionalista	Simpatía PSOE	Valoración Iceta	Valoración Baños	Valoración Albiol	Valoración Arrimadas	A favor independencia
Simpatía PSOE	-0,549	-0,657	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Iceta	-0,181	-0,216	0,329	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,000	1,106	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto PSC	-0,426	-0,677	0,688	0,159	-0,065	-0,086	-0,093	-0,203
Efectos directos estandarizados								
Simpatía PSOE	-0,549	-0,657	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Iceta	0,000	0,000	0,329	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,000	1,106	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto PSC	-0,048	0,000	0,636	0,159	-0,065	-0,086	-0,093	-0,203
Efectos indirectos estandarizados								
Valoración Iceta	-0,181	-0,216	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto PSC	-0,378	-0,677	0,052	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

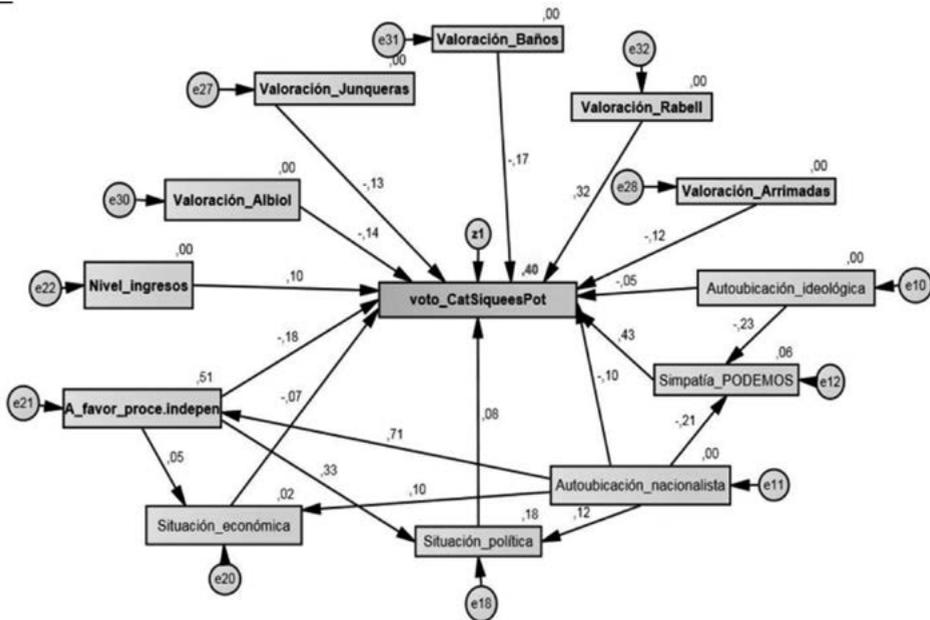
Fuente: elaboración propia.

Siguiendo el orden marcado por el resultado electoral, el siguiente modelo de explicación del voto que se presenta es el que se refiere a la coalición CatSíqueesPot, formada por Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), Esquerra Unida i Alternativa

(EUiA), Podemos y Equo. Este modelo es el que alcanza un menor nivel explicativo, un 40 %, de todos los modelos ajustados. La explicación podría estar en que se trata de una coalición que no es tan clara en sus posicionamientos hacia la independencia como JxSí, aunque sí defienden el «derecho a decidir», durante la campaña intentan huir del que, como se observa en los modelos explicados hasta el momento, constituye el elemento central movilizador del voto, la postura sobre el proceso independentista y el posicionamiento nacionalista ligado a esta. Así, mientras que como hemos visto, estos dos elementos sirven de nexo aglutinador de los votantes de fuerzas políticas tan diferentes en sus bases ideológicas como CIU y ERC, en el caso de CatSiqueesPot no existe ningún elemento que cumpla dicha función y las variables clásicas de explicación del voto, como la simpatía, no tienen la fuerza que muestran en otras formaciones de trayectoria mucho más larga en el sistema de partidos catalán y español. Es por todo esto que ni las variables tradicionales de explicación del voto (identificación partidaria, liderazgo, variables sociodemográficas o económicas) ni los *issues* propios del momento electoral, son capaces de explicar la totalidad de los componentes del voto a CatSiqueesPot, quedando fuera de la explicación y de la encuesta otros elementos que no podemos identificar.

FIGURA 4.

MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A CATSIQUEESPOT



Fuente: elaboración propia.

La figura 4 nos muestra que la simpatía por Podemos es el componente que aporta mayor explicación del voto a la coalición (0,43), aunque en menor medida que lo que observábamos para Ciudadanos y el PSC, así como para el PP, como veremos posteriormente. La segunda variable con mayor influencia es el liderazgo de su candidato Lluís Rabell, que aporta una parte importante de la explicación (0,32), lo que apunala nuestra hipótesis sobre la influencia de variables ajenas al proceso independentista. En esta misma línea está la influencia negativa del liderazgo de algunos candidatos de otros partidos: Baños (-0,17), Albiol (-0,14), Junqueras (-14) y Arrimadas (-0,12).

Las variables vinculadas al proceso independentista también están presentes, de modo que una posición favorable al proceso independentista tiene un efecto negativo en la intención de votar a CatSiqueesPot (-0,18), lo mismo que un posicionamiento nacionalista (-0,10). La autoubicación nacionalista tiene además un efecto indirecto a través de su influencia negativa en la simpatía por Podemos (-0,21), y su influencia positiva en la opinión sobre la situación económica (0,10), la situación política (0,12) y el posicionamiento favorable al proceso independentista (0,71) del que explica el 51 %.

Se detecta también una ligera influencia directa del *cleavage* ideológico, cuanto más hacia la derecha se autoubican los ciudadanos, disminuye su probabilidad de votar a CatSiqueesPot (-0,05), aunque su influencia es sobre todo indirecta, a través de la simpatía a Podemos (-0,21).

Por otra parte, una opinión positiva sobre la situación económica actual disminuye ligeramente la probabilidad de votar a la coalición (-0,07), mientras que la misma opinión sobre la situación política la aumenta ligeramente (0,08). Finalmente, la única variable sociodemográfica con alguna influencia es el nivel de ingresos, aunque su efecto es poco significativo, un mayor nivel de ingresos aumenta la probabilidad de votar a CatSiqueesPot (0,10).

TABLA 8.
EFECTOS MODELO EXPLICACIÓN DEL VOTO A CATSÍQUESPOT

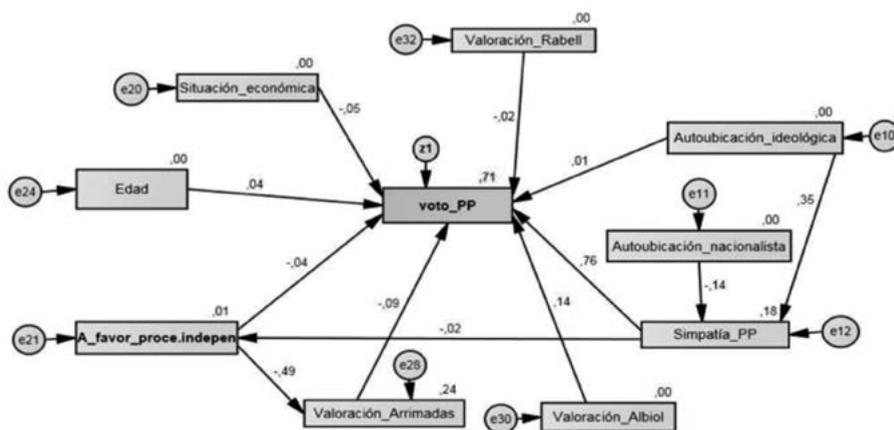
Efectos totales estandarizados												
	Autobicación nacionalista	Autobicación ideológica	A favor independencia	Valoración Rabell	Valoración Baños	Valoración Albiol	Simpatía PODEMOS	Valoración Arrimadas	Valoración Junqueras	Situación política	Situación económica	Nivel de ingresos
A favor independencia	0,714	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía PODEMOS	-0,205	-0,227	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación política	0,352	0,000	0,329	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación económica	0,139	0,000	0,049	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto CatsÍquesPot	-0,297	-0,150	-0,158	0,315	-0,165	-0,139	0,427	-0,122	-0,127	0,083	-0,069	0,099
Efectos directos estandarizados												
A favor independencia	0,714	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía PODEMOS	-0,205	-0,227	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación política	0,117	0,000	0,329	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación económica	0,104	0,000	0,049	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto CatsÍquesPot	-0,099	-0,053	-0,182	0,315	-0,165	-0,139	0,427	-0,122	-0,127	0,083	-0,069	0,099
Efectos indirectos estandarizados												
Situación política	0,235	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación económica	0,035	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto CatsÍquesPot	-0,198	-0,097	0,024	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia.

El quinto partido de los que obtuvieron representación parlamentaria en número de votos fue el PP. Nuestro modelo explica el 71 % de la variabilidad de los componentes del voto a este partido en las pasadas elecciones catalanas.

FIGURA 5.

MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO AL PP



Fuente: elaboración propia

Lo más destacable del voto al PP respecto a la explicación del voto al resto de partidos que hemos analizado es la importancia de la simpatía (0,76), que es con diferencia la variable que ejerce mayor influencia sobre la decisión de los catalanes de votar a este partido. Además, esta variable ejerce también un ligero efecto indirecto, a través de su influencia negativa en una posición favorable al proceso independentista, y está condicionada por la autoubicación hacia la derecha del votante en la escala ideológica (0,35), y por un posicionamiento no nacionalista en esta escala (-0,14). La segunda componente del voto al PP en Cataluña, aunque con mucha menos influencia, es el liderazgo del candidato (0,14), Xavier Albiol. Esto nos reafirma en la idea de que para los votantes de este partido los condicionantes de voto no pivotan sobre los elementos específicos de estas elecciones, posicionamiento ante el proceso y sentimiento nacionalista, sino que en este caso las variables que aportan mayor nivel de explicación siguen siendo las variables clásicas: la simpatía, el liderazgo y el *cleavage* ideológico, aunque la influencia directa de esta última es muy pequeña (0,01). El posicionamiento a favor del proceso independentista únicamente tiene un ligero efecto negativo en la intención de votar al PP (-0,04), y un efecto indirecto también negativo a través de la valoración de Inés Arrimadas (-0,49), que incide a su vez negativamente en la intención de voto a este partido (-0,09), lo que nos indica cierto rechazo de los votantes del PP hacia la candidata de Ciudadanos. Además, en lo que se refiere a los líderes, una buena valoración de Rabell, ejerce también una ligera influencia negativa en la probabilidad de votar al PP (-0,02).

TABLA 9.
EFECTOS MODELO EXPLICACIÓN DEL VOTO AL PP

Efectos totales estandarizados										
	Autoubicación nacionalista	Autoubicación ideológica	Simpatía PP	A favor independencia	Situación económica	Valoración Arrimadas	Valoración Rabell	Valoración Albiol	Edad	
Simpatía PP	-0,144	0,354	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,003	-0,008	-0,023	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	-0,002	0,004	0,011	-0,492	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto PP	-0,110	0,280	0,765	-0,004	-0,050	-0,085	-0,019	0,136	0,036	
Efectos directos estandarizados										
Simpatía PP	-0,144	0,354	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,000	0,000	-0,023	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	0,000	0,000	0,000	-0,492	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto PP	0,000	0,010	0,765	-0,038	-0,050	-0,085	-0,019	0,136	0,036	
Efectos indirectos estandarizados										
A favor independencia	0,003	-0,008	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Arrimadas	-0,002	0,004	0,011	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto PP	-0,110	0,271	0,000	0,042	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

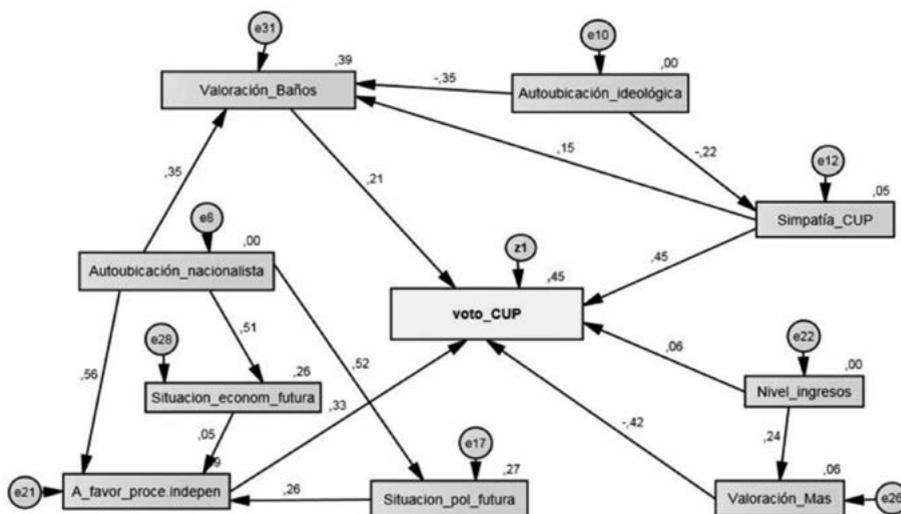
Fuente: elaboración propia.

La siguiente variable en importancia con influencia en el voto del PP es la variable de evaluación de la situación económica actual: aquellos ciudadanos que entienden que la situación es buena, ven reducida su probabilidad de votar al partido de Albiol (-0,05), lo que parece indicar que el discurso económico ha calado en algunos votantes, como ocurría en el voto a CatSíqueesPot, pero en los votantes en los que la cuestión independentista no parece ser relevante en su decisión, lo que permite a las variables de voto económico tener cierta influencia.

Finalmente la edad es también un condicionante del voto al PP, aunque con un influencia menor: a mayor edad, mayor probabilidad (0,04) de votar a este partido en las elecciones catalanas de 2015.

El último modelo que presentamos es el modelo de los condicionantes del voto a la CUP, con un nivel de explicación del 45 %. Este nivel de explicación resulta bajo respecto a la explicación alcanzada para los demás partidos analizados, al igual que ocurría con el modelo ajustado para CatSíqueesPot. En este caso, la identificación de los componentes de voto resulta especialmente difícil debido a que se trata de un partido que tradicionalmente ha tenido mucho menos apoyo del obtenido en estas últimas elecciones, por lo que sus votantes son votantes de aluvión, recordemos la alta participación registrada, y que no responden al perfil de votantes tradicionales del partido.

FIGURA 6.
MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A CUP



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la figura, la variable de mayor influencia en la decisión de votar a la CUP es la simpatía hacia este partido (0,45), sin embargo, de igual modo

que ocurría con JxSí, y al contrario de lo que ocurría con el PP o el PSC, el voto a este partido está también muy condicionado por los posicionamientos de los electores a favor del proceso independentista (0,33), y en este caso concreto, también por una mala valoración de Artur Mas (-0,42).

La simpatía a la CUP se explica en parte por la autoubicación de sus votantes identificados en la izquierda del espacio ideológico (-0,22), por lo que este posicionamiento ejerce una influencia indirecta en el voto, también a través de su efecto sobre la valoración del candidato, Antonio Baños (-0,35). La valoración del líder de la CUP tiene un efecto directo positivo en el voto a esta formación (0,21), y está también determinada por la simpatía a la CUP (0,15) y por un posicionamiento nacionalista en esta escala (0,35), de modo que estas dos tienen también una influencia indirecta en el voto a través del liderazgo del candidato.

Por su parte, las variables que hemos identificado como propias de este momento electoral ejercen una influencia directa e indirecta en el voto. La influencia directa viene dada, como se ha señalado, por un posicionamiento favorable al proceso independentista, mientras que el posicionamiento nacionalista, a través de la autoubicación en dicha escala, influye indirectamente en el voto a la CUP a través del posicionamiento favorable al proceso (0,56) y la opinión de que tanto la situación económica (0,51) como la situación política (0,52) mejorarán en el futuro. A su vez, estas dos últimas variables, sobre todo la situación política (0,26), condicionan indirectamente el voto a través de su efecto positivo en el posicionamiento a favor del proceso independentista.

Para terminar, el nivel de ingresos influye positivamente en el voto de forma directa e indirecta. De forma directa, un mayor nivel de ingresos aumenta ligeramente la probabilidad de votar a la CUP (0,06), mientras que indirectamente el efecto es contrario, ya que la influencia se produce a través de la valoración de Artur Mas (0,24). O dicho de otro modo, aunque de forma directa el nivel de ingresos tiene un efecto ligeramente positivo sobre el voto, lo cierto es que el mayor efecto es negativo indirectamente a través de la valoración de Mas.

TABLA 10.
EFECTOS MODELO DE EXPLICACIÓN DEL VOTO A CUP

Efectos totales estandarizados									
	Autoubicación nacionalista	Autoubicación ideológica	Situación económica futura	Nivel de ingresos	Simpatía CUP	Situación política futura	Valoración Baños	Valoración Mas	A favor independencia
Situación económica futura	0,508	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía CUP	0,000	-0,215	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación política futura	0,522	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Baños	0,353	-0,385	0,000	0,000	0,151	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Mas	0,000	0,000	0,000	0,245	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,723	0,000	0,054	0,000	0,000	0,258	0,000	0,000	0,000
Voto CUP	0,314	-0,180	0,018	-0,043	0,484	0,085	0,214	-0,420	0,331
Efectos directos estandarizados									
Situación económica futura	0,508	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Simpatía CUP	0,000	-0,215	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación política futura	0,522	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Baños	0,353	-0,353	0,000	0,000	0,151	0,000	0,000	0,000	0,000
Valoración Mas	0,000	0,000	0,000	0,245	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,561	0,000	0,054	0,000	0,000	0,258	0,000	0,000	0,000
Voto CUP	0,000	0,000	0,000	0,060	0,452	0,000	0,214	-0,420	0,331
Efectos indirectos estandarizados									
Valoración Baños	0,000	-0,032	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
A favor independencia	0,162	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Voto CUP	0,314	-0,180	0,018	-0,103	0,032	0,085	0,000	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

A diferencia de lo que ocurría en otros comicios en los que las variables que mejor explicaban el voto en Cataluña eran las variables clásicas, como la identificación partidista, los liderazgos o la gestión de los Gobiernos, en esta ocasión el proceso independentista se revela como un *issue* central, casi al mismo nivel de la identificación partidista, sobre todo en el caso de los partidos proindependencia. El carácter «plebiscitario» de las elecciones hace incluso que el peso de algunas variables desaparezca, como es el caso de las variables de gestión del Gobierno o la oposición. Únicamente la variable de gestión del proceso por Artur Mas resulta relevante para la explicación del voto a JxSí.

TABLA 11.

TABLA RESUMEN EFECTOS TOTALES TODOS LOS MODELOS

MODELO	VOTO JxSí	VOTO C's	VOTO PSC	VOTO CatSíqueesPot	VOTO PP	VOTO CUP
A favor independencia	+F	-M	-M	-M	-D	+F
Valoración gestión proceso Mas	+D					
Simpatía CIU_CDC	+F					
Simpatía ERC	+F					
Simpatía Ciudadanos		+F				
Simpatía PSC			+F			
Simpatía PODEMOS				+F		
Simpatía PP					+F	
Simpatía CUP						+F
Autoubicación nacionalista	+F	-M	-F	-F	-M	+F
Autoubicación ideológica	+D	+M	-F	-M	+F	-M
Situación política				+D		
Situación política futura	+D					+D
Situación económica				-D	-D	
Situación económica futura						+D
Grado de corrupción partidos catalanes	-D					
Valoración Mas	+F	-F				-F
Valoración Junqueras				-M		
Valoración Arrimadas	-D	+M	-D	-M	-D	
Valoración Iceta		-D	+M			
Valoración Rabell		-D		+F	-D	
Valoración Albiol			-D	-M	+M	
Valoración Baños			-D	-M		+F
Edad					+D	
Nivel de ingresos	-D			+D		-D

Efecto débil (D)<0,10; efecto medio (M)<0,20; efecto fuerte (F) 0,20 o >
Fuente: elaboración propia.

La composición del voto en las pasadas elecciones catalanas del 27 de septiembre difiere entre los partidos que representaban la opción independentista y aquellos que eran contrarios a este proceso.

La identificación partidista sigue siendo la variable que aporta mayor explicación (Campbel *et al.*, 1960), pero aporta más en el caso de los partidos no independentistas como el PP, Ciudadanos y el PSC, para los que alcanza valores muy superiores a los de los otros partidos. También en el caso de CatSíquesPot la simpatía por Podemos es la variable que aporta mayor explicación, pero hay muchos otros elementos que influyen en la decisión del voto, o dicho de otro modo, que la explicación de ese voto está más fragmentada, probablemente debido a la juventud de la principal formación que la compone.

En los partidos que se han manifestado a favor de la independencia, el *issue* independentista adquiere mayores cotas de explicación, compitiendo con la identificación de los partidos y con la valoración de Mas, en el caso de JxSí. Para los partidos o coaliciones no independentistas la oposición al proceso también está presente como variable explicativa, siendo el voto al PSC el partido de este bloque para el que tiene una mayor influencia, y el PP el partido para el que aporta menor explicación.

La autoubicación nacionalista tiene efectos indirectos en todos los modelos, sobre todo para el caso de JxSí y la CUP, lo que apoya nuestro planteamiento de la relevancia que adquiere este *cleavage*, por encima de la fractura ideológica en la mayoría de los casos. La construcción de modelos SEM nos permite observar claramente la presencia de estos efectos y las variables a través de las que se presentan.

Los liderazgos están presentes en la explicación del voto a todos los partidos, tanto de forma positiva como negativa. En el caso de JxSí y la CUP los liderazgos de los candidatos tienen una influencia importante en la decisión de los electores, a mayor nivel que otros partidos, excepto que CatSíquesPot, para el que la ausencia de una identificación partidista clara hace que el líder sea también uno de los condicionantes del voto más significativos. En el modelo para la CUP, a pesar de apoyo al proceso independentista, la valoración de Mas tiene un efecto negativo.

En pocas palabras, nuestro cuadro resumen de efectos globales muestra que el tema «independencia» se ha convertido en uno de los ejes de la campaña, cómo han desaparecido el resto de los temas (entre ellos los de gestión) y cómo se mantiene la identificación partidista. Pero sobre todo muestra el diferente peso de los liderazgos en la composición del voto, el modo en el que los líderes nacionalistas adquieren más protagonismo y el modo en que la ubicación en la escala nacionalista y en la escala ideológica afecta de manera indirecta a la decisión final de los votantes. Y muestra que si las técnicas nos permiten ver los efectos de todas las variables en un mismo modelo, quizás estemos más cerca de construir de modelos globales de explicación.

Referencias

- Argelaguet, Jordi. 2006. «Subjective National Identities in Catalonia», *Nationalism and Ethnic Politics*, 12: 431-454. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13537110600882643>.
- Berelson, Bernard, Paul Lazarsfeld, Paul y William N. McPhee. N. 1954. *Voting*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Butler, D. y D. E. Stokes. 1969. *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*. New York: St. Martins Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren Miller y Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: John Wiley.
- Cazorla Martín, Ángel. 2014. *Los componentes del voto en Andalucía: un análisis del voto económico en el período 2008-2013*. Tesis Doctoral. Montabes, Juan y Carmen Ortega (dirs.), Universidad de Granada, Granada.
- Clarke, Harold D., David Sanders, Marianne C. Stewart y Paul Whiteley. 2004. *Political Choice in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Gary W. 1984. «Strategic Electoral Choice in Multi-Member Districts: Approval Voting in Practice?», *American Journal of Political Science*, 28: 722-738. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2110996>.
- Davis, Otto y Melvin J. Hinich 1966. «A Mathematical Model of Policy Formation in Democratic Societies», en Joseph Benvd (ed.), *Mathematical Applications in Political Science, II*. Dallas: Southern Methodist University Press.
- Davis, Otto, Melvin J. Hinich y Peter Ordeshook. 1970. «An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process», *American Political Science Review*, 54: 426-448. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1953842>.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
- Finkel, Steven E. 1993. «Reexamining the «Minimal Effects» model in recent presidential campaigns», *Journal of Politics*, 55: 1-21. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2132225>.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Grofman, Bernard, Frank Wayman y Matthew Barreto. 2009. «Rethinking partisanship: some thoughts on a unified theory», en John Bartle y Paolo Bellucci (eds.), *Political Parties and Partisanship*. Abingdon: Routledge.
- Himmelweit, Hilde T., Patrick Humphreys y Marianne Jaeger. 1985. *How voters decide: a model of votes choice based on a special longitudinal study extending over fifteen years and the British election surveys of 1970-1983*. Milton Keynes: Open University Press.
- Hinich, Melvin J. y Michael Munger. 1994. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Holbrook, Thomas M. 1996. *Do Campaigns Matter?* London: Sage Publications.

- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jaráiz, Erika y Xosé L. Barreiro 2015. «El perfil de los votantes y los componentes del voto en las Elecciones al Parlamento Europeo 2014» en *XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración* (San Sebastián).
- Kaplan, D. 2009. *Structural equation modeling: foundations and extensions*. Thousand Oaks: Sage.
- Key, Valdimer O. 1966. *The responsible electorate: rationality in presidential voting 1936-1960*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Kinder, Donald R., Mark D. Peters, Robert P. Abelson, y Susan T. Fiske. 1980. «Presidential Prototypes», *Political Behaviour*, 2 (4): 315-337. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/bf00990172>.
- Kline, R. B. 2011. *Principles and practice of Structural Equation Modeling*. New York: The Guilford Press.
- Lagares, Nieves, María Pereira y Erika Jaraiz. 2015. «¿Por qué las campañas? Las elecciones europeas de 2014 en España», *Revista Marco (Marketing y Comunicación Política)*, 1: 131-161.
- Lau, Richard R. y Redlawsk, David P. 2006. *How voters decide: Information processing during election campaigns*. New York: Cambridge University Press.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson y Hazel Gaudet. 1968. *The People's Choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan. 1967. *Party systems and voter alignments: cross national perspectives*. New York: Free Press.
- Martínez Herrera, Enric y Joan Barceló. 2014. «Identidades y nacionalismos territoriales en las elecciones autonómicas de 2011-2012», en Francesc Pallarés (ed.), *Elecciones Autonómicas 2009-2012*. Madrid: CIS.
- Martínez i Coma, Fernando. 2008. ¿Por qué importan las campañas electorales? Madrid: CIS.
- McClurg, Scott y Thomas Holbrook. 2009. «Living in a battleground: presidential campaigns and fundamental predictors of vote choice», *Political Research Quarterly*, 62: 495-506. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1065912908319575>.
- Meguid, Bonnie M. 2008. *Party Competition between Unequals*. New York: Cambridge University Press.
- Miller, W.E. 1991. «Party identification, realignment, and party voting: back to the basics», *American Political Science Review*, 85: 557-68.
- Miller, W.E. y J.M. Shanks. 1996. *The New American Voter*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Montero, José R. y Joan Font. 1991. «El voto dual en Cataluña: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas», *Revista de Estudios Políticos*, 73: 7-34.
- Nash, John. 1951. «Non-cooperative games», *Annals of mathematics*, 54: 286-295. <http://dx.doi.org/10.2307/1969529>.

- Norris, Pippa. 2004. *Electoral engineering: voting rules and political behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pallarés, Francesc y Joan Font. 1994. «Las elecciones autonómicas en Cataluña 1980-1992», en Pilar del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*. Madrid: CIS.
- Pallarés, Francesc, María R. Virós y Ramón M. Canals. 1991. «Els eixos de competència electoral», *Estudis Electorals*, 10. *L'electorat català a les eleccions autonòmiques de 1988: opinions, actituds i comportaments*, 151-180.
- Pérez-Nievas, Santiago y Marta Fraile. 2000. *Is the Nationalist Vote Really Nationalist? Dual Voting in Catalonia 1980-1999*. Estudios/Working Papers, 147. Madrid: CEACS.
- Popkin, Samuel. 1991. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riba, Clara. 2000. «Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre el comportamiento electoral en Cataluña», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 59-88. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/40184275>.
- Riera, Pedro. 2009. *L'Evolució del vot dual a Catalunya*. Working Papers 278/09. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Shaw, Daron R. 1999. «The methods behind the madness: Presidential Electoral College strategies», *Journal of Politics*, 61: 893-913. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2647547>.
- Soares, Patricio y Rivera, José M. 2012. «¿Qué valoran los electores persuadibles en la decisión de votar?», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11 (1): 39-62.
- Stokes, Donald E. 1966. «Some dynamic elements of contest for the Presidency», *American Political Science Review*, 60 (1): 19-28. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1953803>.
- Thomassen, Jacques y Martin Rosema. 2009. «Party identification revisited» en John Bartle y Paolo Bellucci (eds.), *Political Parties and Partisanship*. Abingdon: Routledge.
- Virós, María R., Ramón M. Canals y Francesc Pallarés. 1991. «Influència en l'opció electoral d'alguns factors socio-democràtics i polítics. Perfil dels electorats», *Estudis Electorals*, 10: 125-147.
- Wattenberg, Martin P. 1991. *The rise of candidate centered politics: presidential elections of the 1980s*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Presentado para evaluación: 27 de julio de 2016.

Aceptado para publicación: 5 de septiembre de 2016.

JOSÉ M. RIVERA

josemanuel.rivera@usc.es

Es profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido director del *Barómetro Político Gallego* desde 1998

hasta 2005. Es director de la revista *MARCO (Marketing y Comunicación Política)*. Sus principales campos de investigación son el *marketing* político, los partidos políticos y la comunicación política. Entre sus publicaciones más recientes destacan: junto a Nieves Lagares, y Ramón Máiz, «Le nationalisme galicien: de l'accès au gouvernement á la crise électorale et organisationnelle», incluido en *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine (1975-2011). Compétition politique et identités nationales* (Paris: Armand Colin, Recherches, 2012); junto a Patricio Soares Costa, «¿Qué valoran los electores persuadibles en la decisión de votar?» (*Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2012), y junto a M. Pereira López y E. Jaráiz, *El Índice de Cobertura de Servicios como instrumento de gestión. Su utilización para la construcción de cuadros de mando* (Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 2015).

ERIKA JARÁIZ

erika.jaraiz@usc.es

Es profesora del Departamento Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela. Sus principales líneas de investigación son el estudio de la gestión pública, la gestión sanitaria y el análisis del comportamiento electoral. Cuenta entre sus recientes publicaciones con los siguientes artículos: junto a Raquel Ojeda y Nieves Lagares, «Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España» (*Revista de Estudios Políticos*, 2014), y junto a Nieves Lagares y María Pereira, «Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria» (*Revista Española de Ciencia Política*, 2013).

Crisis, cambio en la UE y estrategias sindicales: el impacto de la condicionalidad en el repertorio estratégico de los sindicatos españoles durante la crisis de la eurozona

Crisis, EU transformation and union strategies: The impact of conditionality on the strategic repertoire of Spanish trade unions during the Eurozone crisis

ANGIE GAGO
Universidad de Milán

Cómo citar/Citation

Gago, A. (2016). Crisis, cambio en la UE y estrategias sindicales: el impacto de la condicionalidad en el repertorio estratégico de los sindicatos españoles durante la crisis de la eurozona. *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 45-68. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.42.02>

Resumen

Durante la crisis de la eurozona, los gobiernos del PSOE y del PP implementaron una serie de reformas del Estado de Bienestar y del mercado laboral a cambio de ayuda financiera por parte de la Unión Europea, lo que se conoce como condicionalidad. Los sindicatos, CC. OO. y UGT, respondieron ante tales reformas como representantes de los colectivos más afectados por las mismas. Existen dos argumentos distintos que explican las estrategias de los sindicatos durante la crisis. Por una parte, se argumenta que los sindicatos utilizaron la acción política tradicional para influir en los procesos de toma de decisiones. Por otra parte, los sindicatos han puesto en marcha nuevas acciones bien de carácter transnacional o relacionadas con actividades propias de los movimientos sociales. El artículo explica por qué la crisis dio lugar a esta nueva combinación de repertorios sindicales que apelan a sectores y niveles de acción distintos. El argumento principal es que la condicionalidad de la UE dio lugar a la aparición de un nuevo régimen de decisión política que denominamos aquí «intergubernamentalismo neoliberal» por los cambios institucionales e ideológicos que trajo consigo. A su vez este nuevo régimen impactó en la estructura de oportunidad política, provocando una reorientación estratégica de los sindicatos.

Palabras clave: Unión Europea, crisis económica, condicionalidad, neoliberalismo, intergubernamentalismo, corporatismo, sindicatos, estrategias

Abstract

During the eurozone crisis, the PSOE's and PP's governments implemented a series of reforms of the Welfare State and the labour market in exchange for financial help from the EU; what is known as conditionality. The trade unions, CC. OO. and UGT, responded to these reforms as the representatives of the sectors most affected by them. There are two narratives to explain trade unions' strategies during the crisis. On the one hand, it is argued that trade unions used traditional political action to influence political decision making processes. On the other hand, trade unions have developed new actions either of a transnational character or related to typical social movements' activities. The article explains why the crisis led to this new combination of trade union repertoires calling on different sectors and levels of action. The main argument is that the EU conditionality led to the emergence of a new political regime that we have dubbed "neoliberal intergovernmentalism" due to the institutional and ideological changes that it brought about. In turn, this new regime impacted upon the political opportunity structure, triggering a strategic reorientation of trade unions.

Key words: European Union, crisis, conditionality, neoliberalism, intergovernmentalism, corporatism, trade unions, strategies

INTRODUCCIÓN

Durante la crisis de la eurozona (2010-2013) los Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Popular (PP) implementaron una serie de reformas del Estado de bienestar y del mercado laboral. Estas provocaron la respuesta de los sindicatos mayoritarios españoles, Comisiones Obreras (CC. OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT), como representantes de los sectores de la sociedad más afectados por las mismas. Los estudios sobre las respuestas sindicales frente a las políticas de austeridad presentan dos argumentos diferentes. Una primera perspectiva señala que las organizaciones sindicales se vieron afectadas por su expulsión de los procesos de formulación de política pública (González Begega y Luque Balbona, 2014, 2015; Molina y Miguélez, 2013). Sabemos que los sindicatos respondieron ante este hecho utilizando el repertorio tradicional de acción política basado en el diálogo social (en las pocas ocasiones en las que los Gobiernos optaron por la concertación) y las huelgas generales (González Begega y Luque Balbona, 2015; Campos Lima y Martín Artilles, 2011; Hyman, 2010). CC. OO. y UGT firmaron el Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones en febrero de 2011 con el Gobierno del PSOE, contra el que también convocaron una huelga general en septiembre de 2010 contra la reforma laboral. Asimismo, los sindicatos organizaron otras dos huelgas generales contra el Gobierno del PP en marzo y noviembre de 2012.

Por el contrario, un segundo enfoque apunta a que la crisis de la eurozona forzó a los sindicatos a realizar una reorientación estratégica y a explorar nuevos repertorios de acción. Por una parte, pusieron en marcha acciones transnacionales, siendo el punto más álgido la huelga general europea del 14 de noviembre de 2012, en cuyo desarrollo

tuvieron un papel crucial los sindicatos españoles (Dribbusch, 2015; Helle, 2015). Por otra parte, CC. OO. y UGT «redescubrieron un modelo de protesta que trasciende la representación de los intereses de los trabajadores y conecta con la sociedad civil» (González Begega y Luque Balbona, 2014: 97). Así, los sindicatos lanzaron una iniciativa legislativa popular (ILP) en junio de 2010 para proponer un cambio de modelo de relaciones laborales, participaron en las *mareas* por la defensa de los servicios públicos en 2011, crearon la *cumbre social* junto con otras asociaciones de la sociedad civil, y lanzaron una campaña para la realización de un referéndum contra las medidas de austeridad del PP en el verano de 2012.

Además, todos estos estudios apuntan a que la imposición por parte de la Unión Europea de reformas del Estado de bienestar y del mercado de trabajo a cambio de ayuda financiera, lo que se conoce como «condicionalidad», es una variable fundamental para entender las respuestas de los sindicatos durante la crisis. En los países que solicitaron el rescate financiero como Portugal o Grecia, la condicionalidad se desarrolló de manera formal y los memorándum de entendimiento contenían explícitamente la demanda de realizar recortes en las políticas sociales y reformas encaminadas a desregularizar el mercado de trabajo. Por el contrario, en España, durante el Gobierno del PSOE (2010-2011) la condicionalidad se desarrolló de manera informal a través de los «cuartos traseros de la diplomacia» (De la Porte y Natali, 2014: 735), como las llamadas de teléfono entre el expresidente José Luis Rodríguez Zapatero y la canciller alemana, Angela Merkel, o la carta enviada por el presidente del Banco Central Europeo (BCE), Jean-Claude Trichet, al expresidente socialista en agosto de 2011. En una segunda etapa, durante el Gobierno del PP (2012-2013), a los «cuartos traseros» hay que añadirle la condicionalidad adjunta al rescate bancario de junio de 2012. Aunque el memorando solo contenía medidas para reformar el mercado financiero, también incluía un proceso de monitoreo paralelo y de «estrecha supervisión» de las reformas estructurales incluidas en el Procedimiento de Déficit Excesivo y en el Semestre Europeo¹.

Este artículo tiene como objetivo explicar por qué los sindicatos españoles combinaron el repertorio clásico de acción política con acciones transnacionales y otras actividades orientadas a las demandas de derechos civiles frente a la aparición de la condicionalidad de la Unión Europea. Para responder a esta pregunta el artículo utiliza el método de rastreo de procesos causales. Este método, concretamente su variante denominada «construcción de teorías», es útil cuando tenemos una variable independiente (condicionalidad de la Unión Europea) y una variable dependiente (la reorientación estratégica de los sindicatos), pero desconocemos los mecanismos y los procesos existentes entre las dos (Beach y Pedersen, 2013:16).

1. Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 296, lunes 10 de diciembre de 2012, sec. I. pág. 84550.

A través de un seguimiento de los procesos de adopción de decisiones en las instituciones europeas y de los procesos de formulación de políticas públicas, el artículo construye un mecanismo causal que conecta ambas variables. La construcción de dicho mecanismo se sustenta en la inferencia causal de diferentes tipos de observaciones empíricas como la literatura secundaria, fuentes primarias (informes de los sindicatos, actas de reuniones, relatos periodísticos, libros de memorias, etc.) y las entrevistas personales semiestructuradas que la autora del artículo realizó entre noviembre de 2015 y marzo de 2016 a líderes sindicales y miembros del Ministerio de Trabajo. El argumento principal del artículo es que la condicionalidad de la UE dio lugar a la aparición de un nuevo régimen político de adopción de decisiones que denominamos aquí «intergubernamentalismo neoliberal» (INL) por el tipo de cambios institucionales e ideológicos que trajo consigo. Este nuevo régimen político provocó también un nuevo modo de formulación de políticas públicas. Todos estos cambios modificaron a su vez la estructura de oportunidad política de la que disponen los sindicatos para ejercer influencia en los procesos políticos. La acción política de los sindicatos perdió su significado y estos se vieron forzados a realizar una reorientación estratégica.

La aportación de este artículo es relevante tanto por motivos teóricos como políticos. Primero, porque desarrolla instrumentos de análisis que nos permiten entender el comportamiento de los sindicatos en un escenario político y económico nuevo. El marco analítico propuesto se inspira en la literatura de movimientos sociales ya que conecta la existencia de regímenes políticos con una estructura de oportunidad política y repertorios estratégicos específicos (Tilly y Tarrow, 2015). Segundo, porque el INL suscita debates en torno su legitimidad democrática. El nuevo modo de decisiones desarrollado durante la crisis ignora las instituciones políticas domésticas y los mecanismos para agregar las demandas de los grupos de intereses (Armingeon y Baccaro, 2012). Esto último tiene consecuencias políticas importantes para los sindicatos, ya que en un nuevo escenario político y económico neoliberal, en el que las decisiones se toman en espacios intergubernamentales y fuera de los cauces de la democracia nacional representativa, los sindicatos parecen perder parte de su rol tradicional.

El artículo está dividido en tres secciones. La primera sección realiza un breve resumen de las explicaciones existentes en la literatura académica sobre las respuestas de los sindicatos españoles durante la crisis. La segunda propone un marco analítico para explicar cómo y bajo qué condiciones la condicionalidad de la UE impactó en las estrategias de los sindicatos. En una primera parte se describen los conceptos centrales del marco analítico para después, en una segunda parte, aplicar dichos conceptos a lo acontecido durante la crisis de la eurozona. Se explica aquí la aparición de un nuevo régimen político, el INL neoliberal, y su impacto en la estructura de oportunidad política. La tercera sección presenta un estudio de caso de los procesos de formulación de política pública desde 2010 a 2013 respecto a las reformas de las pensiones y del mercado laboral. El objetivo de esta sección es ilustrar el funcionamiento del mecanismo causal en el caso español. La cuarta sección presenta algunas conclusiones.

LAS ESTRATEGIAS DE LOS SINDICATOS ESPAÑOLES DURANTE LA CRISIS DE LA EUROZONA

Las respuestas de los sindicatos españoles durante la crisis han sido ampliamente analizadas por la literatura académica. Como hemos apuntado anteriormente, los estudios presentan dos argumentos diferentes. Por una parte, los sindicatos habrían recurrido a la acción política para responder a las reformas del Estado de bienestar y del mercado laboral implementadas tanto por el Gobierno del PSOE como del PP. En relación con esto, la mayoría de los estudios coinciden en que durante la crisis la mayoría de las reformas fueron implementadas de forma unilateral por parte de los Gobiernos, provocando esto la expulsión de los sindicatos de los procesos de formación de políticas públicas (González Begega y Luque Balbona, 2014, 2015; Molina y Miguélez, 2013).

En España no se ha llegado nunca a consolidar un sistema de intermediación de intereses de estilo corporativista (Schmitter, 1974). Este tipo de sistemas es típico en las economías coordinadas de mercado de los países nórdicos y de algunos países de Europa continental. En estos países los derechos laborales y políticos de los sindicatos relacionados con la codeterminación de las políticas públicas y del mercado laboral están institucionalizados (Hall y Soskice, 2001). Por otra parte, España tampoco se considera una economía liberal de mercado en el que los sindicatos no tienen ningún papel político. Esto se debe a que, a pesar de la inexistencia de instituciones formales, se han desarrollado procesos similares al corporatismo, lo que se conoce como concertación (Molina y Rhodes, 2002; Baccaro, 2003). En este tipo de «corporatismo débil» (Oliet 2004; Molina 2005), también conocido como «economía de mercado mixto», los Gobiernos han incluido tradicionalmente a los sindicatos en procesos de concertación para obtener su consenso ante medidas impopulares y evitar así el poder de veto que estos pueden ejercer a través de la movilización (Ebbinghaus, 2011). Esto último ha facilitado la participación de los sindicatos españoles como actores políticos.

Sin embargo, durante la crisis solo los Gobiernos de los países nórdicos y de otros países de Europa continental se han enfrentado a los efectos de la crisis recurriendo a la colaboración con los sindicatos, mientras que la erosión del corporatismo, también denominada «post-corporatismo», ha sido un fenómeno generalizado en los países del Sur de Europa e Irlanda, es decir, en los países que durante la crisis de deuda necesitaron ayuda financiera por parte de la UE (Urban, 2012).

Esto ha llevado a pensar a que la imposición de las medidas de austeridad por parte de la UE a los países de la periferia es una variable crucial para explicar el descenso del corporatismo durante crisis. De hecho, el debate sobre si la UE facilita u obstaculiza el corporatismo ya estaba abierto antes de la crisis aunque con conclusiones divergentes (Bieler y Morton, 2001; Afonso, 2013; Hyman 2001, 2005; Erne, 2008). Por una parte, algunos autores argumentan que la integración europea ha reducido las competencias de los Gobiernos nacionales en torno a cuestiones económicas (Scharpf, 2002). La pérdida de soberanía ha dado lugar a un descenso del corporatismo porque los Gobiernos no tienen recursos para ofrecer concesiones a los sindicatos en la negociación (Bieler y Morton, 2001; Afonso, 2013).

Por el contrario, a mediados de los noventa hubo un aumento de los pactos sociales entre Gobiernos y sindicatos en el Sur de Europa con el objetivo de cumplir los requisitos fiscales para entrar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) (Avdagic *et. al.*, 2011). Para explicar este resultado diferente, aumento o descenso del corporatismo ante un mismo estímulo, algunos autores señalan que el corporatismo no es tanto una respuesta funcional ante un problema económico sino una estrategia política que está determinada por los intereses y la interacción de los actores políticos y las dinámicas institucionales (Afonso, 2013; Avdagic *et al.*, 2011; Molina, 2005; Natali y Pochet, 2009; Hamann, 2012). En este sentido, la concertación depende más de si los Gobiernos son mayoritarios o minoritarios o de sus cálculos electorales (Afonso, 2013; Hamann y Kelly, 2007). En relación con esto último, la literatura señala que los gobiernos utilizan la concertación como estrategia de «evitación de la culpa» (*blame avoidance*) para evitar ser penalizados en las elecciones, transfiriendo la responsabilidad de la implementación de reformas impopulares a la esfera corporativista (Weaver, 1986).

Sin embargo, la crisis de la eurozona no ha dado lugar a un aumento de los pactos sociales como ocurrió a mediados de los noventa. Esto tuvo como consecuencia un aumento de la conflictividad por parte de los sindicatos del Sur del Europa desde 2010 a 2013. El aumento de huelgas generales coincidió con la realización de numerosas manifestaciones (Campos Lima y Martín Artiles, 2014). En general, la literatura indica que los sindicatos utilizan las huelgas generales para apelar a los Gobiernos a la negociación o para presionarles cuando las negociaciones se han visto frustradas por falta de acuerdo (Kelly y Hamann, 2004; Afonso, 2013; Campos Lima y Martín Artiles, 2011). Sin embargo, otros estudios más recientes apuntan a que las huelgas generales han cambiado de significado durante la crisis de la eurozona. Estas fueron utilizadas no solo para abrir una confrontación directa con los Gobiernos nacionales sino también para protestar contra la austeridad impuesta por la UE, adoptando así un carácter transnacional (Helle, 2015).

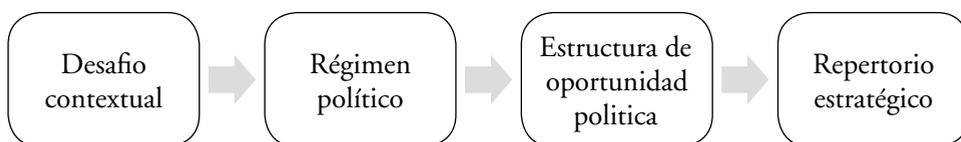
Esto conecta con la segunda perspectiva planteada en la literatura académica, desde la cual se argumenta que los sindicatos han explorado repertorios de acción alternativos basados en acciones transnacionales y otras encaminadas a conectar con amplios sectores de la sociedad civil. Respecto a lo primero, algunos autores afirman que los sindicatos españoles tuvieron especial importancia en la organización de lo que se ha denominado la primera huelga general europea del 14 de noviembre de 2012 (Dribbusch, 2015; Helle, 2015). El papel de CC. OO. y UGT dentro de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) fue crucial para la convocatoria de una huelga conjunta que también fue asumida por sindicatos en Portugal o Italia. Además, las huelgas generales han servido también a los sindicatos para politizar a amplios sectores de la sociedad más allá de las bases sindicales. En este hecho ha tenido una importancia especial la simbiosis creada entre sindicatos y movimientos sociales tras la aparición de movimientos como los *indignados* o el 15M (Cerrillo Vidal, 2013; Campos Lima y Martín Artiles, 2014).

Por último, todos estos estudios otorgan también un papel crucial a la crisis económica para entender la emergencia de estrategias alternativas. Por una parte, el hecho

de que las reformas fuesen impuestas por la UE, hizo que sindicatos de diferentes países intentaran articular una respuesta conjunta. Por otra parte, el impacto de la crisis en los sistemas democráticos cuestionó el papel de los sindicatos en la gobernanza económica forzándolos a ampliar sus bases de apoyo a través de acciones abiertas a la sociedad civil (Barranco y Molina, 2014). Entonces, ¿cómo es posible que la crisis de la eurozona diera lugar a la puesta en marcha por parte de los sindicatos de repertorios estratégicos distintos que apelan a diferentes colectivos y niveles de acción?

UNA PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO: LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA

FIGURA 1.
MARCO ANALÍTICO



Fuente: elaboración propia.

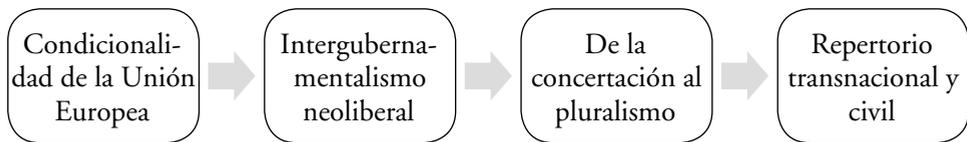
El concepto de «estructura de oportunidad política» (EOP), desarrollado por la literatura de los movimientos sociales (Tilly, 1995), es fundamental para explicar los diferentes niveles y tipos de estrategias disponibles para los sindicatos en un contexto concreto (Princen y Kerremans, 2008: 1131). Este artículo propone un marco analítico que nos permite explicar cómo y bajo qué condiciones el desafío contextual de la crisis impactó en la reorientación estratégica de los sindicatos. Este marco establece una relación entre la existencia de regímenes políticos concretos con un tipo de estructura de oportunidad política específica. Tilly y Tarrow consideran que los regímenes son «las relaciones regulares entre los Gobiernos, los actores políticos establecidos y rivales, y son percibidos y cumplidos por actores políticos externos, incluyendo otros Gobiernos» (Tilly y Tarrow, 2015: 49).

Por su parte, el concepto de EOP se refiere al grado de apertura o cierre de los regímenes políticos a nuevas demandas (Tilly, 1995). Aunque originalmente fue utilizado para explicar la capacidad de los movimientos sociales para desarrollar acciones de protesta, más tarde también ha sido utilizado para analizar las estrategias de los sindicatos (Hyman y Gumbrell-McCormick, 2010; Streeck y Hassel, 2003). Kitschelt define la EOP como la «específica configuración de recursos, arreglos institucionales y antecedentes históricos para la movilización social, los cuales facilitan el desarrollo de los movimientos de protesta en algunas ocasiones y los constriñen en otras» (Kitschelt, 1986: 58). En este artículo consideramos que la EOP se puede entender como un subsistema del régimen político compuesto por los elementos del

mismo que nos ayudan a explicar cómo los sistemas políticos facilitan o limitan las acciones de los sindicatos. Por último, la literatura de movimientos sociales apunta que cada EOP define un repertorio estratégico específico para la intervención de los sindicatos. Tilly define el concepto de repertorio como un «conjunto completo de acciones y herramientas de organización y protesta» (Tilly 2006). Aun así, la EOP no determina el comportamiento de los sindicatos ya que es creada al mismo tiempo por las acciones de los mismos (Princen y Kerremans, 2008).

La condicionalidad de la Unión Europea y la aparición de un nuevo régimen político: intergubernamentalismo neoliberal

FIGURA 2.
MECANISMO CAUSAL



Fuente: elaboración propia.

Esta sección aplica el marco analítico presentado anteriormente a las condiciones y dinámicas políticas desarrolladas durante la crisis de la eurozona. En este sentido, argumentamos que el desafío contextual de la condicionalidad de la UE provocó la aparición de un nuevo régimen político que denominamos «intergubernamentalismo neoliberal» (INL). Este régimen político trajo consigo una serie de cambios institucionales e ideológicos, y un nuevo modo de formulación de políticas públicas. Una de las consecuencias principales de la condicionalidad fue el aumento del intergubernamentalismo (Degryse, 2012; Schimmelfennig, 2015a). La gestión de la crisis se llevó a cabo en instituciones y foros intergubernamentales como el Eurogrupo, el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin), mientras que las instituciones supranacionales como la Comisión Europea tuvieron un papel residual (Degryse, 2012). Además tanto el Mecanismo Europeo de Estabilidad como el Pacto Fiscal Europeo fueron tratados intergubernamentales (Schimmelfennig, 2015a).

Esto revivió el debate entre dos de las teorías principales de la integración europea en torno al tipo de régimen político existente en la UE. Por una parte, la teoría supranacionalista argumenta que el proyecto europeo se expande gracias al efecto *spillover* de un área a otra (Haas, 1958). Por el contrario, el intergubernamentalismo sostiene que los intereses nacionales son fundamentales para entender los procesos de expansión y contracción de la UE. Este fue más tarde reformulado por Moravcsik como INL (Moravcsik, 1993). Este artículo no pretende crear una teoría de la integración europea alternativa a la de Moravcsik sino recuperar algunos elementos de la misma y

adaptar otros al contexto creado por la condicionalidad para explicar por qué no podemos hablar más de un régimen intergubernamental liberal sino neoliberal.

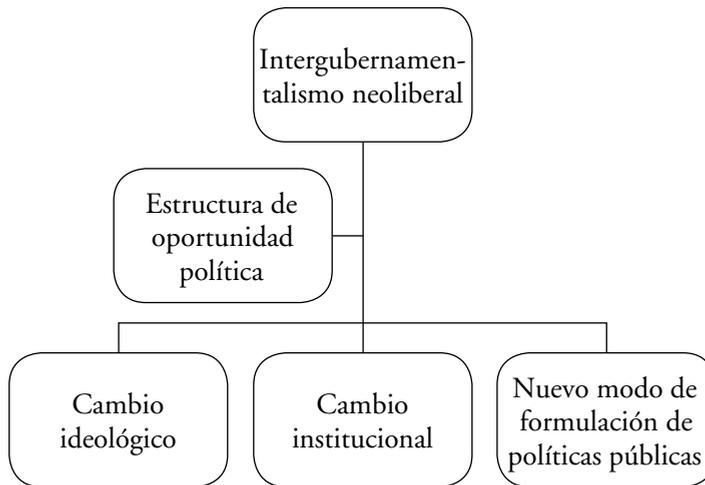
Sostenemos aquí que la forma en la que se desarrolló la condicionalidad europea cuestiona algunos de los supuestos de la teoría de Moravcsik. Para explicar la aparición de la condicionalidad algunos autores subrayan la existencia de dos grupos diferenciados dentro del Consejo Europeo. Por una parte, el grupo de los países acreedores liderados por Alemania y, por otra, el grupo de los deudores formado principalmente por los países del Sur de Europa. Aunque ambos grupos compartían el objetivo final de mantener el euro, mantenían opiniones divergentes sobre cómo conseguir la credibilidad de los mercados financieros (Schimmelfennig, 2015a). Mientras que los países con dificultades pedían soluciones basadas en la solidaridad como la emisión de los eurobonos, el grupo con más poder, los acreedores, identificó la deuda pública y las «rigideces» del mercado laboral como las causas principales de la crisis. Como consecuencia, impusieron una estrategia de devaluación interna a los deudores (Armingeon y Baccaro, 2012).

Así nació la condicionalidad: a cambio de ayuda financiera para bajar la especulación, los países del Sur de Europa tenían que implementar políticas de austeridad y reformas estructurales basadas en los recortes de las políticas sociales y la desregulación del mercado de trabajo. Este proceso, que después ha sido institucionalizado a través de la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, contradice las premisas del INL. Este argumenta que la coordinación política entre países tiene que ser voluntaria, sin amenazas de veto y con total disponibilidad de información sobre las intenciones de todos los Gobiernos (Moravcsik, 1993: 498). Por el contrario, durante la crisis las negociaciones no fueron voluntarias, sino que fueron negociaciones duras basadas en la «asimetría de poder» (Sacchi, 2015), en las amenazas de veto y de salida del euro (Schimmelfennig, 2015a, 2015b) y en la existencia de «condicionalidades disciplinarias» (Ryner, 2015: 282). Se argumenta aquí que la forma específica en la que se desarrolló la condicionalidad tiene que ver con un cambio ideológico basado en el refuerzo del neoliberalismo. Como explica Ryner, el hecho de que algunos Gobiernos consideraran como causa y no como síntoma de la crisis el aumento del déficit público, pretende «extender la estrategia de acumulación basada en una variante particular del neoliberalismo, el ordoliberalismo» (Ryner, 2015: 281). Además, el giro hacia el neoliberalismo se reflejó también en el contenido de las reformas demandadas por las instituciones europeas ya que las políticas sociales y del mercado laboral se consideraron las principales variables de ajuste (Petmesidou y Guillén, 2015).

El intergubernamentalismo neoliberal y los cambios en la estructura de oportunidad política

FIGURA 3.

NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO



Fuente: elaboración propia.

El INL impactó en la estructura de oportunidad política tanto por el cambio institucional como por el cambio ideológico. Primero, mientras que antes de la crisis las políticas sociales y del mercado laboral eran responsabilidad de los Estados miembros, durante la crisis estas decisiones se tomaron en espacios intergubernamentales. Según la literatura sobre la europeización, que analiza el impacto de la UE en las políticas nacionales, antes de la crisis la influencia de la UE para fijar objetivos comunes en torno a políticas sociales y laborales era moderada, ya que se basaba en la aplicación voluntaria de recomendaciones en torno al Método Abierto de Coordinación. Por el contrario, durante la crisis la UE aumentó la vigilancia sobre los Estados miembros en torno a estas reformas (De la Porte y Heins, 2014). Las decisiones no se tomaron, pues, ni en espacios supranacionales ni nacionales, sino intergubernamentales.

Segundo, el refuerzo del neoliberalismo durante la crisis contradice la principal premisa de la teoría liberal de formación de preferencias nacionales en la cual se basa la teoría de Moravcsik. Esta teoría argumenta que la formación de los intereses nacionales es el resultado del conflicto político doméstico, el cual se produce cuando los diferentes grupos de una sociedad compiten por influencia política. En las democracias liberales, los grupos de interés articulan sus preferencias y después los Gobiernos las agregan a través de mecanismos institucionales y las prácticas de la representación política (Moravcsik, 1993). En este sentido, el INL es compatible con sistemas de

agregación de intereses de estilo corporativista, ya que reconoce que las preferencias de los grupos de interés imponen «límites legítimos en los mercados» (Moravcsik, 1997: 527).

Por el contrario, en un escenario neoliberal los sindicatos son considerados como obstáculos para conseguir objetivos económicos relacionados con la inflación (Streeck, 2011). Para los economistas neoliberales, la competición política propia de las democracias representativas, de la que forman parte los procesos corporativistas, son los responsables del déficit público (Blyth, 2013). Esto hace que un escenario neoliberal sea incompatible con una estructura de oportunidad corporativista (o de concertación) en las que los derechos laborales y/o políticos de los sindicatos están garantizados. Por el contrario, los principios económicos neoliberales contradicen los derechos de participación de los sindicatos (Scharpf, 1991). De esta manera, un contexto neoliberal está relacionado con una EOP pluralista en la que los sindicatos funcionan como grupos de interés. En este caso, sus demandas no están orientadas a las acción política o laboral en el ámbito de la empresa (como ocurre en sistemas corporativistas) sino a las demandas de derechos civiles, más parecidas a los repertorios de acción utilizados por los movimientos sociales (Gentile, 2015).

UN NUEVO MODO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL JUEGO A DOS NIVELES

Por último, se argumenta aquí que el INL dio lugar a la aparición de un nuevo modo de formulación de políticas públicas basado en un juego a dos niveles. La teoría del juego a dos niveles fue propuesta por Putnam para explicar la resolución de conflictos internacionales entre Estados (Putnam, 1988). Más tarde, Moravcsik argumentó que el juego a dos niveles ofrece más poder a los Gobiernos respecto a los grupos de intereses domésticos (Moravcsik, 1993, 1997). La condicionalidad habría tenido un efecto paradójico. Si bien por una parte limitó el margen de maniobra de los países del Sur de Europa a través de la imposición de una sola salida de la crisis —la devaluación interna (Armington y Baccaro, 2012)—, por otra parte, empoderó a los ejecutivos que querían implementar dichas reformas facilitándoles la expulsión de los sindicatos de los procesos de formulación de políticas públicas (Moury y Freire, 2014).

Durante la crisis de la eurozona, el juego a dos niveles se tradujo en la necesidad de los Gobiernos de responder ante dos tipos de interlocutores con intereses completamente opuestos. Por una parte, estaban los interlocutores externos formados por el grupo de países acreedores del Consejo Europeo liderado por Alemania, junto con el BCE y los mercados financieros. Por otra parte, los Gobiernos tenían que responder a sus interlocutores nacionales, los sindicatos. Este juego a dos niveles modificó los incentivos y los recursos de los que disponen los Gobiernos para iniciar procesos de concertación con los sindicatos (González Begega y Luque Balbona, 2015). Respecto a los incentivos, los Gobiernos tenían que decidir si los beneficios de acordar las políticas de ajuste con los sindicatos eran mayores a los beneficios de implementarlas de

manera unilateral. En este sentido, las decisiones de los Gobiernos ya no se basaban solo en cálculos electorales, sino también en la necesidad de ganar credibilidad ante los interlocutores externos, lo cual se convirtió en una fuente de legitimidad alternativa (González Begega y Luque Balbona, 2015: 2). En este sentido, los Gobiernos no han tenido que recurrir a los sindicatos para «evitar la culpa», sino que han utilizado estrategias basadas en el «no hay alternativa» (León, Pavolini y Guillén, 2015). Respecto a los recursos, el contenido neoliberal de las reformas basadas en recortes de las políticas sociales y la desregularización de derechos laborales, limitó en gran medida la posibilidad de ofrecer concesiones a los sindicatos a cambio de su consenso.

«En misa y repicando»: cómo el Gobierno de Rodríguez Zapatero respondió a los dos interlocutores

La condicionalidad europea se desarrolló durante el Gobierno del PSOE de manera informal. Los interlocutores externos pidieron al expresidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero en varias ocasiones la aplicación de medidas de austeridad a cambio de no tener que pedir el rescate. Sin embargo, los incentivos para incluir a los sindicatos no desaparecieron del todo durante el Gobierno socialista debido a cuestiones internas del partido. Podemos destacar tres episodios en los procesos de formulación de políticas públicas entre 2010 y 2011. Primero, la implementación de la reforma laboral de junio de 2010 de forma unilateral. En mayo de 2010 se produce la reunión del Consejo Europeo que aprobó el primer rescate de Grecia. Los países acreedores cedieron a cambio de que los deudores aprobaran drásticas medidas de austeridad, las cuales fueron discutidas durante el Ecofin celebrado el 9 de mayo.

La subida del desempleo en España era tema de conversación entre los líderes europeos, por lo que la reforma laboral se convirtió en una de las más discutidas. De hecho, Zapatero ya había hablado con Merkel de la reforma laboral el 6 de mayo antes de la reunión del Consejo (Rodríguez Zapatero, 2013). Ya en España, el expresidente socialista informó a los sindicatos el 13 de mayo de la implementación del paquete de reformas estructurales para reducir el déficit entre las que se encontraba el recorte del sueldo de los funcionarios, aunque mostró su voluntad de que la reforma laboral fuese consensuada con los agentes sociales. Sindicatos y patronal venían negociando la reforma laboral desde 2009 y, aunque habían realizado una declaración de principios conjunta, las posibilidades de un pacto se habían visto mermadas por las posiciones maximalistas de la CEOE y la falta de un equipo de gobierno dentro del Ministerio de Trabajo que facilitara las negociaciones².

En enero de 2010, el Gobierno inició una nueva ronda de negociaciones, pero las posturas encontradas de empresarios y sindicatos frustraron el acuerdo. Tras la ruptura de las negociaciones, y una vez que los sindicatos no eran un obstáculo para imple-

2. Exjefe de gabinete del Ministerio, entrevista personal, 2016.

mentar los cambios que pedían desde Bruselas, el ala más liberal del PSOE intentó implementar una reforma radical de corte neoliberal, pero el exministro de Trabajo, Celestino Corbacho, intervino para conseguir un resultado más moderado³ (exasesor parlamentario del PSOE, entrevista personal, 2016). Al final, la reforma se alejaba bastante de lo que pedían desde Europa. Por su parte, CC. OO. y UGT tuvieron que dar una respuesta ante la aprobación unilateral de una reforma de corte desregularizador, pero el carácter moderado de la misma hizo que esa respuesta fuese también comedida. Además, los sindicatos no querían abrir una confrontación continuada con el PSOE porque sabían que había posibilidades de negociar la ya anunciada reforma de las pensiones. De esta manera, los sindicatos convocaron una huelga general para el 29 de septiembre de 2010, una vez que la reforma ya había sido aprobada, contra un ministro⁴ que había anunciado que se iba y haciéndola coincidir con el Día de Acción Europea organizado por la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

Desde mayo de 2010, CC. OO. y UGT comprendieron que la formulación de políticas públicas no era ya solo una cuestión de ámbito nacional, sino que había que dar una respuesta a nivel europeo. Por este motivo, la huelga se adaptó a la fecha programada por la CES y se planteó como una protesta contra la idea de austeridad a nivel europeo. La huelga general de 2010 quedó desdibujada hasta tal punto que fue interpretada desde un sector del PSOE no como una huelga contra el Gobierno, sino como una protesta contra la campaña mediática y del Gobierno del PP de Madrid contra los sindicatos⁵. Esto facilitó la apertura de negociaciones de nuevo entre el Gobierno y los sindicatos después de la misma. Por otra parte, al mismo tiempo que la huelga perdía significado como método de presión para echar atrás la reforma, CC. OO. y UGT lanzaron una ILP que pretendía establecer un nuevo marco de relaciones laborales y deshabilitar la reforma laboral de junio de 2010. Aunque la ILP recogió las firmas necesarias y fue admitida a trámite, fue finalmente rechazada por el Congreso en diciembre de 2012.

El segundo episodio se trata del Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones, firmado por los sindicatos, las organizaciones empresariales y el Gobierno en febrero de 2011. Por una parte, desde junio de 2010 hasta el segundo rescate de Grecia de abril de 2011, la prima de riesgo no aumentó drásticamente, relajando así la presión sobre el Gobierno. La condicionalidad había

3. Exasesor parlamentario del PSOE, entrevista personal, 2016.

4. El ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, dimitió en agosto de 2011 para ir a formar parte de las listas electorales en Cataluña en las elecciones municipales. Zapatero aprovechó entonces para designar un nuevo ministro, Valeriano Gómez, proveniente del mundo sindical.

5. Exministro de Trabajo del PSOE, entrevista personal, 2016. El mismo Valeriano Gómez, quien sustituyó a Corbacho como ministro de Trabajo, asistió a la manifestación convocada por los sindicatos.

sido reforzada a través de la creación del Semestre Europeo⁶, pero la prima de riesgo se mantuvo estable durante unos meses. Este relajamiento de la especulación propició que las negociaciones se pudieran desarrollar respetando sus ritmos, dentro del marco del Pacto de Toledo, y sin miedo a la inmediatez de un rescate. Rodríguez Zapatero eligió realizar la reforma de pensiones porque sabía que era eficaz para ganar la credibilidad de la Comisión Europea, de los mercados y de los líderes europeos del grupo de los inversores, en especial la de la canciller alemana, Angela Merkel (Rodríguez Zapatero, 2013). Sin embargo, era difícil convencer a los sindicatos de la necesidad de la misma ya que en aquel momento los fondos de pensiones tenían superávit. Para esto se establecieron mesas de negociación sobre diferentes temas: pensiones, negociación colectiva, políticas activas y energía.

El Acuerdo Social y Económico de 2011 se convirtió en el único pacto *quid pro quo* de toda la crisis de deuda española. En el intercambio los sindicatos aceptaron el punto más polémico, el incremento de la edad de jubilación a los 67 años. Y a cambio el Gobierno se comprometió a acometer una reforma de la negociación colectiva que no cuestionara el poder sindical⁷. Además, los sindicatos consiguieron una rebaja en el número de años de contribución necesarios para jubilarse de 40 a 38,5, y condiciones favorables para colectivos como los becarios, entre otras. Aun así, ni el Gobierno ni los sindicatos pudieron anunciar el acuerdo como un éxito. La reforma no incluía el desarrollo del factor de sostenibilidad de las pensiones, que era una de las medidas más demandadas por los interlocutores externos. Por su parte, los sindicatos no pudieron vender este pacto a sus afiliados como una victoria por la aceptación de los 67 años, lo cual aumentó las críticas internas en los mismos. El juego a dos niveles se hizo patente un día después de la aprobación de la reforma, el 3 de febrero de 2011, cuando en una cumbre bilateral entre Rodríguez Zapatero y Merkel fueron los mismos sindicatos los que explicaron a la canciller las características de la reforma (Rodríguez Zapatero, 2013).

Estos dos episodios impactaron en la capacidad estratégica de los sindicatos para intervenir en la formulación de políticas públicas a nivel nacional. Desde la huelga de 29 de septiembre de 2010, CC. OO. y UGT priorizaron el nivel de acción transnacional, planificando su calendario de protestas en función de los consensos logrados con los sindicatos de otros países dentro de la CES para dar una respuesta a nivel europeo. La apuesta de los sindicatos españoles por el nivel de acción transnacional se vio reforzada en mayo de 2011 cuando en el Congreso de la CES en Atenas, el líder de CC. OO., Ignacio Fernández Toxo, fue elegido como presidente. Esto sirvió a los sindicatos españoles para tener acceso a información y personas desde una posición privilegiada dentro de la CES⁸.

6. El Semestre Europeo es un ciclo anual a través del cual la UE supervisa los planes presupuestarios y de reformas estructurales de los países.

7. Exministro de Trabajo del PSOE, entrevista personal, 2016

8. Secretario General de CC. OO., entrevista personal, 2015.

El último episodio empezó con el segundo rescate de Grecia y el rescate de Portugal, tras los cuales España se convirtió de nuevo junto a Italia en el objetivo de la especulación financiera. En la primavera de 2011 la prima de riesgo volvía a subir y era momento de implementar la reforma de negociación colectiva que había servido de contrapartida en el acuerdo de pensiones. Ya en la reunión con Merkel en febrero, la líder alemana había insistido en desligar el aumento salarial de la inflación y ligarlo a la productividad de la empresa (El País, 2011). De nuevo la reforma, que fue aprobada por decreto ley en junio de 2011, no logró conseguir el consenso de empresarios y sindicatos por motivos diversos⁹, ni sirvió para relajar la presión externa sobre España. Ante el aumento drástico de la prima de riesgo, se produjo una nueva intervención de los interlocutores externos. El 5 de agosto de 2011, el expresidente del BCE, Trichet, y Rodríguez Zapatero mantuvieron una conversación telefónica.

Como resultado de la misma se entendía que el BCE empezaría a comprar deuda española a cambio de la implementación de reformas más drásticas. Trichet envió una carta a Zapatero el 5 de agosto de 2011 instándolo a implementar medidas para desregularizar el mercado laboral como la creación de un contrato excepcional que disminuyera considerablemente los costes del despido (Rodríguez Zapatero, 2013). El Gobierno, por su parte, aprobó el Real Decreto del 10 de agosto de 2011 que implementaba nuevas regulaciones respecto al contrato de aprendizaje, el cual pretendía responder a las exigencias del expresidente del BCE. Sin embargo, el decreto no tuvo repercusiones profundas y se consideró de corto impacto. Otro aspecto interesante de este episodio es que el intercambio entre Trichet y Rodríguez Zapatero dio lugar a una nueva interacción entre los dos interlocutores a los que tenía que responder el Gobierno, el BCE y los sindicatos. El expresidente socialista pidió a CC. OO. y UGT la realización de una declaración que tranquilizase al expresidente de BCE y estos escribieron un breve comunicado en los que se comprometían a continuar con las políticas de moderación salarial (Rodríguez Zapatero, 2013).

Respecto al conflicto social contra las medidas de austeridad, en la primavera de 2011 este estaba canalizado por el movimiento de los *indignados* y el 15M. La capacidad de estos movimientos sociales para conectar con amplias capas de la población difíciles de organizar para los sindicatos, como el «precariado» y los desempleados, dio lugar a varios episodios de protesta masiva. Aunque en principios recelosos del papel institucional de los sindicatos, al final activistas de los movimientos sociales y sindicalistas acabaron fusionándose en espacios comunes como las *mareas* en defensa de los servicios públicos (Pastor, 2013).

9. Los empresarios no quisieron firmar porque tras los resultados electorales de las elecciones municipales pensaban que el PP ganaría las elecciones generales y que legislaría a su favor (Exministro de Trabajo, entrevista personal, 2016). Por su parte, la reforma no fue pactada con los sindicatos por la existencia de un punto controvertido respecto a la preponderancia de los convenios de empresas sobre los regionales, aunque fue apoyada mayoritariamente por los mismos (Exjefe de gabinete del Ministerio de Trabajo, entrevista personal, 2016).

El unilateralismo del PP o cómo eliminar a uno de los interlocutores

Los mecanismos por los que se desarrolló la condicionalidad durante el Gobierno del Partido Popular, que ganó las elecciones generales en noviembre de 2011 con mayoría absoluta, difieren ligeramente de los desarrollados durante el Gobierno de Zapatero. Si bien la condicionalidad siguió dándose en espacios informales, adoptó un carácter cuasiformal en tiempos de Rajoy. Esto se debe al rescate bancario de junio de 2012, que supuso un aumento de la vigilancia por parte de los interlocutores externos de las políticas del mercado laboral y de pensiones que se implementaban en España. Las recomendaciones sobre reformas estructurales del Consejo Europeo empezaron a adoptar un estilo más directo señalando, por ejemplo, que el gasto público relacionado con las pensiones se tenía que recortar más (Recomendaciones del Consejo Europeo, 2011)¹⁰. Además, los decretos leyes aprobados por el PP entre 2012 y 2013 para modificar el sistema de pensiones justificaban la implementación de las reformas en función de las demandas externas.

El reforzamiento de la condicionalidad, la mayoría absoluta y el consenso dentro del PP sobre la idoneidad las medidas de austeridad dieron lugar a la desaparición de *incentivos* para incluir a los sindicatos. Además, las reformas del mercado laboral y de las pensiones aprobadas por el Gobierno de centro-derecha se basaron en la eliminación de los *recursos* previamente concedidos a los sindicatos por el Gobierno socialista. Así, la reforma laboral del PP de marzo de 2012 atacaba directamente al poder sindical, mientras que uno de los mayores cambios en las pensiones fue la creación del factor de sostenibilidad que había sido evitado por el PSOE en el acuerdo de 2011. El PP optó por una estrategia de exclusión de los sindicatos de todos los procesos de formulación de política pública, también en lo referente a las reformas de mercado laboral. Después de ganar las elecciones y antes de formar Gobierno, Rajoy mantuvo una reunión con sindicatos y empresarios en las que les comunicó su intención de implementar una reforma laboral. El presidente instó a los agentes sociales a llegar a un acuerdo y así lo hicieron. Sindicatos y empresarios firmaron un acuerdo para la negociación colectiva en enero de 2012 que incluía varias medidas para facilitar la flexibilidad interna de las empresas. Sin embargo, solo unas semanas más tarde el PP implementó de manera unilateral el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral. CC. OO. y UGT convocaron una huelga general para el 29 de marzo de 2012. Por aquel entonces los sindicatos españoles ya habían tomado la iniciativa dentro de la CES para poder coordinar un día de huelga europeo con otros sindicatos de países del Sur de Europa. Para esa ocasión los sindicatos del Sur de Europa no pudieron consensuar una fecha. La CES acabó convocando un día de acciones descentralizadas el 29 de febrero de 2012 durante el

10. «Recommendation for a Council Recommendation on the National Reform programme 2011 of Spain» Disponible aquí: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/csr_spain_en.pdf

cual los sindicatos españoles realizaron 24 manifestaciones en diferentes ciudades españolas, además de una concentración en frente de la representación de la Comisión Europea en Madrid.

Los sindicatos aumentaron también la presión institucional transnacional y mantuvieron una reunión con la canciller alemana, Angela Merkel, en julio de 2012, cuyo objetivo era desmentir los rumores que habían llegado a la canciller sobre el papel negativo de los sindicatos españoles para la implementación de las reformas estructurales¹¹. Durante el encuentro, que fue facilitado por los sindicatos alemanes, CC. OO. y UGT mostraron a Merkel el acuerdo al que habían llegado con los empresarios para convencerla de que no había motivos que justificasen el rechazo de Rajoy al diálogo social. Hacía un año que el presidente del PP no recibía a los sindicatos y estos querían convencer a Merkel de que Rajoy estaba equivocado al adoptar una política que excluía a los agentes sociales. Una semana después de la reunión con la canciller, Rajoy recibió a los sindicatos para informarles de las medidas que se iban a tomar, pero no se iniciaron negociaciones.

La presencia de la secretaria de la CES, Bernadette Ségol, también se incrementó a partir de 2012. En agosto de 2012 Ségol intervino en la rueda de prensa en la que los sindicatos españoles anunciaron la puesta en marcha de un proceso movilizador basado en dos ideas. Una, la realización de manifestaciones que incluyeran a capas más amplias de la sociedad a través de la creación de la Cumbre Social. Y dos, el inicio de una campaña de movilización para la realización de un referéndum contra las medidas de austeridad. Al mismo tiempo que los sindicatos desarrollaban estas estrategias encaminadas a politizar a sectores más amplios de la sociedad civil, seguían ejerciendo de *lobby* dentro de la CES para conseguir un día de acción conjuntos. La CGTP portuguesa había decidido convocar una huelga general para el 14 de noviembre de 2012 y, junto con CC. OO. y UGT, presionaron dentro de la CES para que ese se convirtiera en una fecha de consenso. Otros sindicatos del Sur de Europa, como la CGIL italiana y los sindicatos griegos, acabaron sumándose a la convocatoria de huelga. Finalmente, la CES asumió el 14 de noviembre de 2012 como día de acción conjunto, pero la participación del resto de sindicatos fue dispar. En España una de las claves de la huelga fue también su carácter de protesta social y la participación del 15M en la misma (Pastor, 2013).

Aun así, el Gobierno de Rajoy siguió con las políticas unilaterales y aprobó el Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre de 2012, que suponía la congelación de las pensiones para el 2013 y la eliminación de una de las pagas extra. El 22 de marzo de 2013, el PP aprobó también el Real Decreto Ley 5/2013, que modificaba las condiciones para acceder a la jubilación anticipada limitando el acceso a la misma. Las referencias a la condicionalidad europea eran especialmente explícitas en este último, que

11. Secretario General de CC. OO., entrevista personal, 2015.

apuntaba a las estrategias de Europa 2020 y al libro blanco de la Comisión Europea¹² como referentes en el diseño de la misma.

La última intervención del Gobierno del PP en el sistema de pensiones empezó en abril 2013 cuando formó un comité de expertos para la creación del factor de sostenibilidad. Aunque los sindicatos intentaron que se convocara el Pacto de Toledo para negociar la reforma, esta fue finalmente aprobada también de forma unilateral. Por su parte los sindicatos realizaron un viraje estratégico en 2013 en el que decidieron bajar el nivel de conflictividad y no convocar más huelgas generales, las cuales no estaban dando sus frutos, con el objetivo de reestablecer el diálogo social con el Gobierno. Esto supuso también bajar la presión dentro de la CES para realizar acciones colectivas conjuntas¹³. Aun así, CC. OO. y UGT no olvidaron el plano transnacional. Dentro de las acciones para reabrir el diálogo con el Gobierno, los sindicatos optaron también por acciones transnacionales basadas en la presión institucional. En esta nueva reorientación se enmarcó la reunión que en junio de 2013 los sindicatos españoles y la exsecretaria general de la CES, Bernadette Ségol, tuvieron con el presidente Rajoy antes de la cumbre de los jefes de Estado para presentarle el plan de inversiones y el plan para el empleo juvenil diseñados por la CES. Sin embargo, el diálogo social no se retomó hasta el 2014, pocos meses después que España saliese del rescate bancario en noviembre de 2013.

CONCLUSIONES

Este artículo ha tenido como objetivo explicar por qué los sindicatos españoles desarrollaron estrategias transnacionales y de carácter civil, junto a las respuestas tradicionales de diálogo social y huelgas generales. Para responder a esta cuestión, el artículo ha propuesto un nuevo marco analítico basado en el concepto de estructura de oportunidad política. Se ha argumentado aquí que la condicionalidad de la UE dio lugar a la aparición de un nuevo régimen de adopción de decisiones que hemos denominado «intergubernamentalismo neoliberal» por el tipo de cambios institucionales e ideológicos que trajo consigo. Este régimen político impactó en la estructura de oportunidad política por dos motivos. Primero, el giro hacia el intergubernamentalismo dio lugar a que las decisiones respecto a las políticas sociales y laborales no se tomaran en los espacios de decisión supranacionales y nacionales habituales. Segundo, el refuerzo de la ideología neoliberal modificó la forma en la que los Gobiernos negocian la coordinación de las políticas a nivel europeo.

Además, el giro hacia el neoliberalismo cuestionó el papel de las democracias representativas y de los procesos corporativistas para decidir las políticas para salir de

12. Comisión Europea (2012). Libro blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», COM (2012) 55 final.

13. Secretario General de CC. OO., entrevista personal, 2015.

la crisis. Todos estos cambios dieron lugar a un nuevo modo de formulación de políticas públicas basado en un juego a dos niveles. Los Gobiernos tuvieron que atender a las demandas de los interlocutores externos y de los sindicatos. La reducción de incentivos y de recursos disponibles para la inclusión de los sindicatos obstaculizó la puesta en marcha de procesos corporativistas. Además, la consecuencia no fue solo un aumento del unilateralismo, sino la aparición de un nuevo tipo de estrategia de los Gobiernos que podríamos llamar «consulta instrumental». En varias ocasiones, los sindicatos se convirtieron en actores clave para que los Gobiernos consiguieran credibilidad ante los interlocutores externos, como la presentación del acuerdo de pensiones a Angela Merkel o la declaración de moderación salarial para convencer al expresidente del BCE, Jean-Claude Trichet.

Todos estos cambios tuvieron un impacto en las decisiones estratégicas de los sindicatos. La acción política para influir a los Gobiernos nacionales cambió de significado. Las huelgas generales adoptaron un carácter transnacional para responder a la intervención de la UE en políticas nacionales, y en su desarrollo fue fundamental la politización de amplios sectores de la sociedad civil. El nuevo régimen político dio lugar también a una estructura de oportunidad política pluralista, lo cual hizo que los sindicatos actuaran más como grupo de presión utilizando repertorios propios de los movimientos sociales. Por último, aunque el caso español nos ha servido para ilustrar un mecanismo general, sería adecuado que futuras investigaciones observen si se han desarrollado los mismos procesos en otros países. Además, futuros estudios tendrán que analizar si el nuevo régimen político fue un resultado coyuntural de la crisis o si sus dinámicas políticas han continuado después de la misma.

Bibliografía

- Afonso, Alexander. 2013. *Social Concertation in Times of Austerity. European Integration and the Politics of Labour Market Reforms in Austria and Switzerland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Armingeon, Klaus y Lucio Baccaro. 2012. «Political economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation», *Industrial Law Journal*, 41 (3): 254-275. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/indlaw/dws029>
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes y Jelle Visser (eds.). 2011. *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio. 2003. «What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism», *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4): 683-706. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1046/j.1467-8543.2003.00294.x>
- Barranco, Oriol y Oscar Molina. 2014. «Sindicalismo y crisis económica: amenazas, retos y oportunidades», *Kultur*, 1 (2): 171-194. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.6035/kult-ur.2014.1.2.9>

- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.2556282>.
- Bieler, Andreas y Adam David Morton (eds.). 2001. *Social Forces in the Making of the New Europe. The restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. UK: Palgrave Macmillan.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity. The History of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Campos Lima, Maria da Paz y Antonio Martín Artiles. 2011. «Crisis and trade unions challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17 (3): 387-402. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1024258911410806>.
- Campos Lima, Maria da Paz y António Martín Artiles. 2014. «Descontentamento na Europa em tempos de austeridade: Da ação coletiva à participação individual no protesto social», *Revista Critica de Ciências Sociais*, 103: 137-172. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.5569>.
- Cerrillo Vidal, José Antonio. 2013. «From general strike to social strike: movement alliances and innovative actions in the November 2012 Spanish general strike», *Interface: A Journal for and About social movements*, 5 (2): 39-46.
- De la Porte, Caroline y David Natali. 2014. «Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared», *West European Politics*, 37 (4): 732-749. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.919770>.
- De la Porte, Caroline y Elke Heins. 2014. «Game change in EU social policy: Towards more European integration», en M. J. Rodrigues and E. Xiarchogiannopoulou (eds.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Degryse, Christophe. 2012. *The new European economic governance*. ETUI Working Paper, 2012/14.
- Dribbusch, Heiner. 2015. «Where is the European general strike? Understanding the challenges of trans-European trade union action against austerity», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 21 (2): 171-185. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1024258915573185>.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2011. «The role of trade unions in European pension reforms: From 'old' to 'new' politics?», *European Journal of Industrial Relations*, 17 (4): 315-331. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0959680111420208>.
- El País. (2011). «Merkel en Madrid», *El País*, editorial, 4-2-2011. Disponible en: http://elpais.com/diario/2011/02/04/opinion/1296774001_850215.html.
- Erne, Roland. 2008. *European unions: labor's quest for a transnational democracy*. Nueva York: Cornell University Press.
- Gentile, Antonina. 2015. «Labor repertoires, neoliberal regimes and US hegemony: what 'deviant' Italy tells us of OECD unions' paths to power», *European Political*

- Science Review*, 7: 243-270. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773914000101>.
- González Begega, Sergio y David Luque Balbona. 2014. «Goodbye to competitive corporatism in Spain? Social Pacting and conflict in the economic crisis», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148: 79-102.
- González Begega, Sergio y David Luque Balbona. 2015. «Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el Sur de Europa», *Revista Internacional de Sociología*, 73 (2):1-13.
- Haas, E. B. 1958. *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.). 2001. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamann, Kerstin. 2012. *The Politics of Industrial relations. Labor unions in Spain*. New York: Routledge.
- Hamann, Kerstin y John Kelly. 2007. «Europe Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western», *Comparative Political Studies*, 40: 971. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006294818>.
- Helle, Idar. 2015. «A new proletariat in the making? Reflections on the 14 November 2012 strike and the movements of 1968 and 1995», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 21(2): 229-242. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1024258915573388>.
- Hyman, Richard. 2001. *Understanding European trade unionism: between market, class and society*. London: SAGE Publications.
- Hyman, Richard. 2005. «Trade unions and the politics of the European Social Model», *Economic and Industrial Democracy*, 26 (1):9-40. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0143831X05049401>.
- Hyman, Richard. 2010. *Social dialogue and industrial relations during the economic crisis: Innovative practices or business as usual?* International Labor Office, Dialogue Working Paper, 11.
- Hyman, Richard y Rebecca Gumbrell-McCormick. 2010. «Trade unions, politics and parties: is a new configuration possible?», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16 (3): 315-331. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/1024258910373863>.
- Kelly, John. y Kerstin Hamann. 2004. «Unions as political actors: a recipe for revitalization?», en Carola M. Frege and John Kelly (eds.), *Varieties of Unionism: Strategies of Union Revitalization in a Globalizing Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert P. 1986. «Political opportunity structures and political protest: anti-Nuclear Movements in four democracies», *British Journal of Political Science*, 16(1): 57-85. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S000712340000380X>.
- León, Margarita, Emmanuela Pavolini y Ana M. Guillén. (2015). «Welfare rescaling in Italy and Spain: political strategies to deal with harsh austerity», *European Journal of Social Security*, 17 (2): 182- 201.

- Luque Balbona, David y Sergio González Begega. 2015. «Austerity and welfare reform in south-western Europe. A farewell to corporatism in Italy, Spain and Portugal?», *European Journal of Social Security*, 17 (2): 272-292.
- Molina, Óscar. 2005. «Political exchange and bargaining reform in Italy and Spain», *European Journal of Industrial Relations*, 11 (1): 7-26. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0959680105050397>.
- Molina, Óscar y Fausto Miguélez. 2013. *From negotiation to imposition: Social dialogue in austerity times in Spain*. International Labour Organization, Working Paper, 51.
- Molina, Óscar y Martin Rhodes. 2002. «Corporatism: The past, Present, and future of a Concept», *Annual Review of Political Science*, 5 (1): 305-31. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.112701.184858>
- Moravcsik, Andrew. 1993. «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>.
- Moravcsik, Andrew. 1997. «Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics», *International Organization*, 51 (4): 513-53. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moury, Catherine y André Freire. 2013. «Austerity Policies and Politics: the case of Portugal», *Pôle Sud*, 2 (2013): 35-56.
- Natali, David y Philippe Pochet. 2009. «The evolution of Social Pacts in the EMU Era: What Type of Institutionalization?», *European Journal of Industrial Relations*, 15 (2): 147-166. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0959680109103606>.
- Oliet Palá, Alberto. 2004. *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Pastor, Jaime. 2013. «El movimiento 15m en Madrid, 2012», *Anuario del Conflicto Social*, 1(1): 205-214.
- Petmesidou, María y Ana M. Guillén. 2015. *Economic crisis and austerity in Southern Europe: threat or opportunity for a sustainable welfare state?* OSE Research Paper, 18.
- Princen, Sebastiaan y Bart Kerremans. 2008. «Opportunity structures in the EU multilevel system», *West European Politics*, 31 (6): 1129-1146. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380802370484>
- Putnam, Robert D. 1988. «Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level game», *International Organization*, 42 (3): 427-460. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rodríguez Zapatero, José Luis. 2013. *El Dilema: 600 días de vértigo*. Barcelona: Planeta.
- Ryner, Magnus. 2015. «Europe's ordoliberal iron cage: critical political economy, the euro crisis and its management», *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 275-294. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.995119>

- Sacchi, Stefano. 2015. «Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis», *Comparative European Politics*, 13 (1): 77–92. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/cep.2014.42>
- Scharpf, Fritz W. 1991. *Crisis and choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2002. *The European social model: coping with the challenges of diversity*. Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper. 2002/8. Köln: MPIfG.
- Schimmelfennig, Frank. 2015a. «Liberal intergovernmentalism and the euro are crisis», *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 177-195. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>.
- Schimmelfennig, Frank. 2015b. «What's the news in 'new intergovernmentalism'? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter», *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 723-730. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12234>.
- Schmitter, Philippe. C. 1974. «Still the century of corporatism?», *The Review of Politics*, 36 (01): 85-131. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0034670500022178>.
- Streeck, Wolfgang. 2011. *The Crisis in Context. Democratic Capitalism and its Contradictions*. MPIfG Discussion Paper, 11/15.
- Streeck, Wolfgang y Anke Hassel. 2003. *International handbook of trade unions*. Edward Elgar Publishing.
- Tilly, Charles. 1995. *Popular Contention in Great Britain. 1758–1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tilly, Charles. 2006. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.7208/chicago/9780226803531.001.0001>.
- Tilly, Charles y Sidney Tarrow. 2015. *Contentious politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Urban, Hans-Jürgen. 2012. «Crisis corporatism and trade union revitalization in Europe», en *A triumph of failed ideas: European models of capitalism in the crisis*. Bruselas: ETUI.
- Weaver, R. Kent. 1986. «The Politics of Blame Avoidance», *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371-98. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00004219>.

Presentado para evaluación: 5 de julio de 2016.

Aceptado para publicación: 27 de octubre de 2016.

ANGIE GAGO

angiegagoflores@gmail.com

Es candidata al doctorado de Estudios Políticos en la Universidad de Milán y asistente de investigación en el proyecto «Democracy in Times of Crisis: Power and Discourse in a three-level game» en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la

Universidad Nueva de Lisboa (FCSH-NOVA). También es miembro de otros proyectos de investigación como REScEU (Reconciling Economic and Social Europe) en la Universidad de Milán. Recientemente ha contribuido en la obra colectiva *Desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España*, coordinado por Francisco J. Moreno y Eloísa Del Pino, 2015.

Partidos políticos y democracia participativa: estatus político y perfil asociativo en los presupuestos participativos de Brasil¹

Political parties and participatory democracy: political status and associative profile in participatory budgeting of Brazil

WAGNER ROMÃO

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Cómo citar/Citation

Romão, W. (2016). Partidos políticos y democracia participativa: estatus político y perfil asociativo en los presupuestos participativos de Brasil. *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 69-97. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.42.03>

Resumen

El artículo explora las relaciones entre el estatus político de las estructuras del presupuesto participativo (PP) y el perfil asociativo de los representantes de la sociedad civil en cuatro experiencias brasileñas. Nuestro foco es considerar la ubicación de la coordinación del PP en el gobierno municipal, las características de su consejo y la afiliación partidaria de los consejeros de la sociedad civil. Los resultados muestran que cuanto más alto es el estatus político del PP en la Administración Local, el consejo es más disputado y ocupado por representantes afiliados al partido político en el poder. Es decir, se produce un conflicto donde los grupos más organizados dirigen sus estrategias de ocupación del espacio político hacia el PP.

Palabras clave: presupuesto participativo, partidos políticos, participación, gobierno local, sociedad civil, Brasil.

Abstract

The article explores the relationships between the political status of coordinating structures of participatory budgeting (PB) and the associative profile of civil society representatives in four

1. Este artículo fue concebido en el ámbito de la investigación de postdoctorado del autor en el Centro de Estudios de la Metrópoli, vinculado al Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEM-CEBRAP)

Brazilian experiences. Our focus is to take into consideration the location of the coordination office of PB within the municipal government, the characteristics of the PB Council and the party affiliation of civil society councilors. The results show that the higher political status of PB at local government the more the council will be fought over and occupied by representatives affiliated to the incumbent political party. That is to say, a conflict occurs where the most organized groups channel their strategies to occupy the political space towards the PB.

Keywords: participatory budgeting, political parties, participation, local government, civil society, Brazil.

INTRODUCCIÓN

Por muchos años, teóricos y ciudadanos mantuvieron la esperanza de que la democracia participativa podría ser la solución para la crisis de representación del sistema político, que es también la crisis de los partidos políticos. Pero, ¿qué ocurre si descubrimos que puede haber una relación positiva entre el éxito de experiencias de democracia participativa –como el presupuesto participativo (PP)– y la mayor presencia en las mismas de ciudadanos afiliados a los partidos?

En este artículo presentamos un estudio sobre las experiencias de PP con el foco puesto en su interacción con las estructuras administrativas de los gobiernos locales y en el perfil de la sociedad civil movilizada en el proceso participativo. Para ello, nos basamos en una investigación empírica hecha con base en cuatro casos de Brasil, en municipios de la región metropolitana de São Paulo.

Trabajos como el de Navarro (2003), Baiocchi (2005), Wampler (2007), Avritzer (2009), Baiocchi y Heller (2009), Romão (2011), Baiocchi, Heller y Silva (2011), Leubolt et al. (2012), Montambeault (2012), Ganuza y Baiocchi (2013) y otros autores han hecho hincapié en un análisis que considera las dificultades, desafíos y límites de las experiencias participativas en su relación con las estructuras de la democracia tradicional representativa, es decir, con el sistema político, los partidos políticos, los procesos electorales y la burocracia en las administraciones locales. Es este el marco analítico en el que se inserta este trabajo, que intenta avanzar en el debate sobre las relaciones entre el estatus político del PP en el gobierno y el perfil de la sociedad civil movilizada por el proceso participativo.

Desde una metodología de análisis basada en el estudio de la organización de las secretarías en las alcaldías, de la estructura de participación de la sociedad civil y su perfil asociativo, tratamos en primer lugar de marcar las diferencias institucionales de las propuestas de PP, lo que nos permitirá establecer cómo las mismas llevan a resultados diferentes cuando hablamos de la estructura del proceso participativo. Pero más allá de eso –y entendemos que esta es la principal contribución de este trabajo a la literatura científica–, también se indica cómo estas diferencias pueden afectar al perfil de la sociedad civil que participa, especialmente en la presencia de ciudadanos afiliados a los partidos políticos.

Así, nuestra principal hipótesis es que, incluso experiencias de diseño institucional muy semejantes –como son las de Brasil– pueden contener variaciones que producen efectos en la capacidad del PP de incidir en decisiones en cuanto al presupuesto y en cuanto a la sociedad civil movilizada por este. Esto se hace visible a través de tres factores: a) el estatus político del PP en el seno del gobierno local, caracterizado más claramente en este artículo por la ubicación de la estructura de gobernanza del PP en la administración de la municipalidad; b) los cambios o permanencias en su diseño institucional, caracterizado más claramente por la composición (gobierno/sociedad civil) del consejo del PP o de estructuras adjuntas, y c) el perfil asociativo de la representación de la sociedad civil en el consejo del PP.

En este estudio encontramos una correlación fuerte entre la ubicación de la estructura del PP en los órganos de planificación de las alcaldías; la división paritaria entre miembros del gobierno y de la sociedad civil en el consejo del PP, y la participación de personas afiliadas a los partidos políticos en el consejo del PP. Más allá de esta correlación, defendemos que el estatus político del PP en las alcaldías, y su diseño institucional son determinantes para la conformación del perfil de la sociedad civil que participa en el PP, especialmente en lo que se refiere a la densidad de la participación o no de personas afiliadas a los partidos políticos en la estructura de participación.

Después de esta breve introducción, presentamos ejemplos de cómo la literatura ha tratado el problema de la «partidarización» de la sociedad civil movilizada por los presupuestos participativos. A continuación ofrecemos algunas consideraciones metodológicas y preliminares de los casos. Seguidamente se presenta cada caso en conformidad con lo propuesto anteriormente y, por último, se ofrecen las conclusiones del artículo.

SOBRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los presupuestos participativos son iniciativas gubernamentales de participación de los ciudadanos, no elegidos en procesos electorales tradicionales, en la toma de decisiones sobre los presupuestos, que nacieron en Brasil en alcaldías lideradas por el Partido de los Trabajadores a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del pasado siglo. El caso más célebre es Porto Alegre, cuyo método de participación le generó reconocimiento mundial y a partir del cual se transmitió hacia ciudades de los cinco continentes (Santos, 1998; Porto de Oliveira, 2016).

Es verdad que, desde la matriz portoalegrense, la práctica del PP tiene muchas diferencias, justificables fundamentalmente por las distintas formas de «aterizaje» del modelo en estructuras de gobierno también muy distintas en el mundo. Por esto, Sintomer *et al.* (2013) proponen una definición mínima de los PP en la que debe cumplirse que a) la dimensión financiero presupuestaria debe discutirse; b) que dicha discusión abarque el nivel municipal o por lo menos un distrito; c) el proceso debe ser

recurrente o continuo; d) debe haber algún foro de deliberación pública en foros específicos, y e) debe haber algún grado de rendición de cuentas de los resultados.

Desde el clásico caso de Porto Alegre, las estructuras locales del presupuesto participativo en Brasil tienen características similares: son procedimientos de participación abiertas a los ciudadanos, que empiezan con sesiones plenarias organizadas a partir de una base territorial, en los barrios o distritos de las ciudades. En estos plenarios se eligen y se priorizan propuestas de acción en servicios públicos y también son elegidos los consejeros responsables de llevar las demandas priorizadas a la más alta esfera de deliberación, el consejo del PP. En el consejo, formado solo por miembros de la sociedad civil o en conjunto con representantes del gobierno local, se elabora la propuesta de presupuesto que va al Ayuntamiento para su aprobación final. Este modelo «ideal» tiene variaciones que impactan, sobre todo, en la autonomía de decisión del consejo del PP.

La preocupación de este estudio es identificar las posibles relaciones entre el estatus político del PP en el contexto del gobierno local y las características de la sociedad civil movilizada. Además del estudio de la estructura del poder del gobierno local, decidimos centrar nuestra atención en el consejo del PP en los cuatro casos por ser el espacio de más poder en el contexto del proceso de participación, donde se encuentran los consejeros que representan a las regiones de la ciudad.

El interés en el perfil de los ciudadanos movilizados por las experiencias del PP está relativamente presente en la literatura y, en algunos estudios, pasó directamente a la cuestión de la afiliación a los partidos políticos. Bajo el signo de la polaridad cooptación/autonomía, Navarro (2003) señala cómo, en el caso de Porto Alegre, un clientelismo tradicional habría dado lugar a un clientelismo de nuevo tipo —«partidario»— donde las principales decisiones obedecían a la lógica de las juntas entre los operadores partidarios-gubernamentales con los líderes de las comunidades. Esta lógica habría sido fundamental para la declaración del PP como un instrumento del enfrentamiento entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Democrático del Trabajo (PDT) en el marco del PP y de las disputas por las asociaciones comunitarias.

Baiocchi (2005), con su estudio etnográfico en Porto Alegre, ha encontrado rasgos distintivos del PP entre las regiones, relacionados con los orígenes de las actividades comunitarias y respeto de la relación que la sociedad civil local tuvo con los sucesivos Gobiernos y partidos políticos, especialmente PDT y PT. Wampler (2004), en una encuesta aleatoria telefónica realizada en el año 2003 con una muestra de delegados del PP de São Paulo, identificó una tasa del 37 % de los entrevistados que afirmaron estar afiliados a partidos políticos y, entre ellos, el 87 % dijo pertenecer a partidos de izquierda —PT, Partido Socialista Brasileño (PSB), Partido Comunista de Brasil (PCB) y Partido Verde (PV)—. Nylen (2002), en su investigación con delegados del PP en 1998, obtuvo un resultado del 23,5 % de afiliados a partidos en Belo Horizonte y del 39,3 % en Betim. En el caso de los pequeños municipios, como Icapuí (Ceará), de 16 000 habitantes, Teixeira (2003) encontró que el 63,9 % de los consejeros del PP eran funcionarios públicos y el 8,3 % eran proveedores de servicios para el ayuntamiento.

Montambeault (2011) —también en el marco de la polaridad cooptación/autonomía— ha comparado los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife con el fin de

establecer la manera en que las prácticas informales —es decir, que ocurren al margen de las reglas formales y del diseño institucional de las experiencias— potencian el «aprendizaje cívico y democrático». Aparte de las similitudes de los diseños institucionales en los casos, hay diferencias relativas a las estrategias de control del proceso participativo, sea por actores políticos en el gobierno o en los partidos, o por líderes de asociaciones comunitarias. La investigación demuestra que en Porto Alegre y en Belo Horizonte la relación de los partidos se realizaba a través de los canales formales de los presupuestos participativos, pero en Recife no ocurría así, e incluso algunos delegados entrevistados «se veían a sí mismos como trabajadores del gobierno local en las comunidades y no como representantes de su comunidad». Para nuestro propósito interesa destacar que Montambeault ha descubierto que en Recife, como afirmaba un asesor del PP, «los foros están informalmente ocupados por partidos, son utilizados para luchas políticas al igual que los demás espacios públicos. El PT tiene una mayoría, pero los otros partidos organizan también a los líderes locales en los barrios donde tienen sus bases electorales y militantes» (2011: 158). Esto también ocurre en casos de éxito como Porto Alegre (Filomena, 2006).

Pero lo que nos interesa aquí no es solo identificar la presencia de afiliados en los partidos políticos en el consejo del PP. Este elemento se convirtió en un factor importante a partir de los resultados de las investigaciones llevadas a cabo desde que fue posible identificar una relación directa entre el estatus político más alto del PP dentro de la administración municipal y una mayor presencia de afiliados a los partidos en los consejos del PP. Sin embargo, el fenómeno de la multifiliación es bastante frecuente en estas instancias de participación y en la acción colectiva en general (Mische, 2009). Así, tratamos de desarrollar una investigación donde se articulen otras afiliaciones institucionales de los consejeros. Y, como veremos, estas tienen sentido en su relación con la conformación del PP en cada caso.

Como instrumental de análisis, utilizamos la metodología de redes sociales (Haneman, 2001), con el fin de producir un retrato del perfil de la sociedad civil local en el consejo del PP. Esta metodología nos permite visualizar las múltiples filiaciones institucionales de los consejeros, para hacer un análisis del perfil de la sociedad civil que llega al consejo del PP y poder compararlo con otros perfiles distintos en otras ciudades. Así, presentamos los vínculos que unen a los consejeros del PP con los movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, grupos y partidos políticos, para entender cómo —a través de estos agentes sociopolíticos— suele variar, en cada caso estudiado, el público movilizad para la participación política y la representación de los intereses en el nivel más alto del presupuesto participativo. Intentamos, de esa manera, comprobar qué parte de la sociedad civil es, de hecho, activada por las experiencias del PP y, con la mirada puesta en su heterogeneidad, relacionar en cada una de las experiencias estudiadas el perfil de la sociedad civil participante en el consejo del PP, tanto con su estatus político como con el diseño de dicho consejo. Esto nos permitirá demostrar cómo los representantes de la sociedad civil reaccionan de manera distinta a las distintas propuestas institucionales del PP.

Por último, y con el fin de que nuestra perspectiva ofrezca una contribución teórica relevante para los estudios de PP en el mundo, optamos por relacionar nuestros casos con los modelos conceptuales de participación ciudadana de Sintomer *et al.* (2013). Estos autores sugieren tipos ideales de experiencias de PP a partir del análisis de casos en los cinco continentes, articulando las formas en que se combinan la estructura de acción participativa de los gobiernos locales y el modo en que se le permite a la sociedad civil local intervenir de manera más o menos participativa. En concreto, esta tipología identifica seis modelos de participación, con la posibilidad de que los casos migren de un modelo a otro. Aunque no podemos realizar una larga exposición, a continuación ofrecemos un resumen de cada uno de ellos:

1. *Democracia participativa*. En este modelo, la sociedad civil participa en la toma de decisiones de un modo efectivo. Los participantes forman parte de grupos subalternos de la ciudad. Es la materialización de las ideas de «democracia directa» y «justicia social».
2. *Democracia de proximidad*. Aquí, la sociedad civil tiene poca autonomía. El gobierno hace una «escucha selectiva» de una sociedad civil escogida. No se trata de un instrumento de justicia social y se refuerza el marco del gobierno representativo.
3. *Modernización participativa*. Este modelo pone el énfasis en las nuevas estrategias de gestión, con poco protagonismo de la sociedad civil y con el predominio de la idea de un «buen gobierno», que aumenta la legitimidad de las políticas públicas. La idea de justicia social queda bastante relegada.
4. *Participación de los stakeholders*. El protagonismo lo asumen las empresas privadas y los gobiernos locales. Los ciudadanos son socios minoritarios en la participación.
5. *Neocorporativismo*. La consulta se realiza con los diversos actores que se consideran importantes desde un punto de vista representativo: organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos sociales organizados, líderes e instituciones locales. La participación es coordinada por el gobierno local, en la búsqueda de un consenso social obtenido mediante la mediación de intereses, valores y demandas de los diversos segmentos de la sociedad.
6. *Desarrollo comunitario*. La participación vuelve a la fase de implementación de un proyecto. En este modelo los procedimientos son claros y la deliberación se caracteriza por su alta calidad. El rol de intermediación de las ONG es decisivo, poniéndose el énfasis en la inclusión de organizaciones comunitarias.

Para los fines de nuestro estudio sobre los casos de Brasil, decidimos utilizar de manera conjunta los modelos de «democracia participativa» y «modernización participativa», y mantener por separado los modelos de «democracia de proximidad» y «neocorporativismo». Por otra parte, los modelos de «participación de los *stakeholders*» y de «desarrollo comunitario» están muy poco presentes en Brasil. Considerando estos modelos, es posible afirmar que en Brasil se conectan las ideas de democracia partici-

pativa y modernización participativa. Las experiencias que han tenido más éxito conectan la idea de participación autónoma de la sociedad civil con la idea de modernización administrativa, especialmente en la definición de reglas más claras de transferencia de recursos públicos a las regiones de la ciudad, vinculada a las pretensiones de mejorar la justicia social. Por lo tanto, mantendremos juntos estos dos modelos en nuestro análisis. Las experiencias de São Bernardo do Campo y, en parte, de Guarulhos, se encuadran en este modelo.

La diferencia fundamental entre la democracia de proximidad y el neocorporativismo –tal como es presentada por los autores citados– es la fuerza y la autonomía de la representación de la sociedad civil, que es frágil en el primer modelo y fuerte en el segundo; es decir, la diferencia entre una sociedad civil más o menos invertebrada –o lo que es lo mismo, una sociedad civil con menos instituciones en los foros y consejos– y otra donde interesa la representación institucional de sindicatos, ONG, iglesias, etc. En algunos de nuestros casos, la trayectoria del PP sugiere un equilibrio, con momentos de interlocución más general con la sociedad –y por esto más desigual en términos de autonomía– y otros de una interlocución más focalizada hacia sectores institucionales más específicos, y por ende, donde la autonomía es más fuerte. Este equilibrio se observa muy claramente en los casos de Diadema y Guarulhos. Por otra parte, en el caso de Osasco percibimos una fuerte semejanza con el modelo de democracia de proximidad, al ser una experiencia poco estructurada internamente dentro de la alcaldía y progresivamente con poca autonomía de la sociedad civil.

En las conclusiones del artículo volveremos a los modelos, lo que nos ayudará a hacer una evaluación del sentido político de los casos y una reflexión sobre la presencia de afiliados de partidos políticos en ellos. Previamente ofrecemos una explicación detallada de la metodología y del análisis empírico de los casos de las municipalidades.

METODOLOGÍA Y PRESENTACIÓN DE LOS CASOS

La siguiente tabla señala algunas diferencias relevantes entre las experiencias de presupuesto participativo en Diadema, Osasco, São Bernardo do Campo y Guarulhos. La elección de los casos se explica por varias razones. En primer lugar, los cuatro son grandes municipios de la región metropolitana de São Paulo. De esta forma, se trató de mantener constante que los municipios estudiados constituyen partes del principal centro urbano del país, lo que define en gran medida las características de la sociabilidad de estos municipios, así como lo que algunos llamarían su «tradición asociativa». Las cuatro ciudades tienen una historia relevante de acción colectiva y de actividad de movimientos sociales y sindicales; son ciudades con una dinámica social eminentemente urbana, industrial y metropolitana; un rasgo fundamental de su estructura urbana es la pronunciada dicotomía centro/periferia, es decir, son lugares donde existe un alto grado de desigualdad social, con centros muy urbanizados y periferias con enormes dificultades en términos de urbanización, vivienda, etc.

TABLA 1.

CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN DIADEMA, OSASCO, SÃO BERNARDO DO CAMPO Y GUARULHOS (2012)

	DIADEMA	OSASCO	SÃO BERNARDO DO CAMPO	GUARULHOS
Inicio de las actividades	2001	2005	2009	2001
Composición actual del Consejo	Sociedad civil (35), gobierno (20)	Solamente sociedad civil (46)	Sociedad civil (20), gobierno (20)	Sociedad civil (44), gobierno (30)
Periodicidad de los encuentros del Consejo	Media (3 meses)	Baja-esporádica (6 meses)	Alta (2-4 semanas)	Media (2 meses)
Ubicación del PP en el gobierno	Coordinación del PP por la Coordinación de Participación Popular y por el gabinete del alcalde	Coordinación del PP por el gabinete del alcalde	Departamento de Planificación Participativa, y por la Secretaría de Presupuesto y Planificación Participativa (SPPP)	Coordinación del PP por la Secretaría de gobierno
División regional	13 regiones	19 regiones	20 regiones	22 regiones
Población (2010)	395.333	714.950	803.906	1.221.979
Nombre del Consejo	Consejo del Presupuesto Participativo	Consejo del Presupuesto Participativo	Consejo Municipal del Presupuesto	Consejo del Presupuesto Participativo

Fuente: elaboración propia.

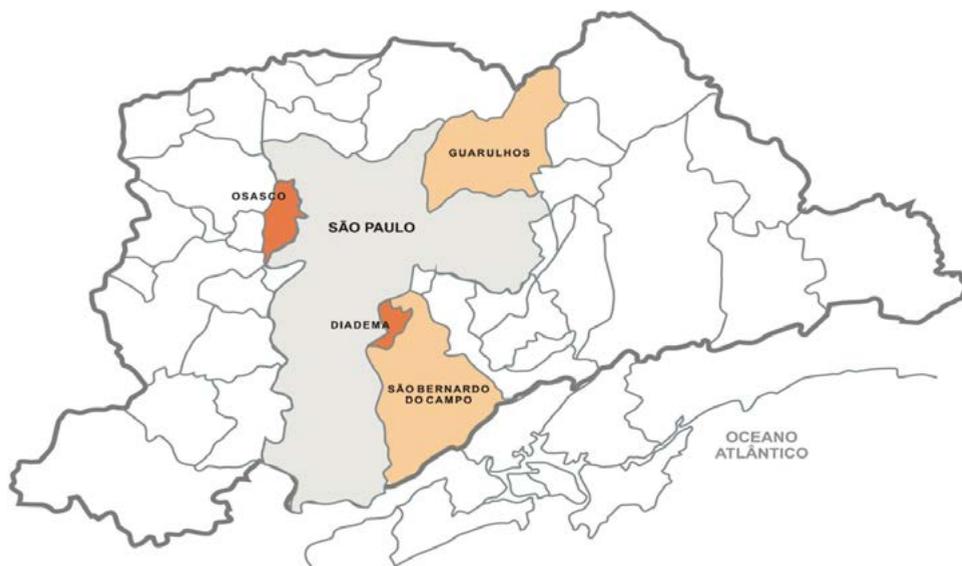
Otra variable presente en las cuatro experiencias es la coincidencia del partido político del alcalde en el periodo de trabajo de campo de la investigación (2011-2012). Los cuatro municipios estaban entonces gestionados por el Partido de los Trabajadores (PT). Como veremos, sin embargo, tienen modelos muy distintos de gestión del PP, lo que indica que aunque el PT haya sido el partido político brasileño que ha puesto en marcha más experiencias de PP en los gobiernos municipales, estas experiencias presentan distintos grados de estatus político en sus gobiernos.

Mantenidas constantes las variables antes señaladas –el tamaño de la población, las características urbanas generales de los municipios y el partido político del alcalde– se ha considerado importante incluir la variación en la longevidad de las experiencias. Así, tenemos dos experiencias que se iniciaron en 2001 (Diadema y Guarulhos), una en 2005 (Osasco) y otra en 2009 (São Bernardo do Campo). Este factor parece ser muy relevante si se establecen los cambios en la gestión del proceso participativo como un componente de la investigación sobre los cambios de su estatus político. Las experiencias de PP pueden variar con mayor o menor grado en sus procesos internos, en su

intento de ampliación o cambio del público al que se incorpora a la participación –esto se observa claramente en el caso de la experiencia de Diadema– o en su intento de armonizar la relación del PP con la estructura del gobierno. En este último caso, puede darse incluso la irrelevancia del PP, como ocurre en la experiencia de Osasco.

MAPA 1.

REGIÓN METROPOLITANA DE SÃO PAULO



Fuente: elaboración propia.

Por lo demás, en todos los casos también se repite la siguiente situación política en relación con el presupuesto participativo y su estatus en el gobierno: en general, al comienzo de los mandatos –o en el primero de ellos– existe la necesidad política de aportar símbolos de cambio frente a los gobiernos anteriores. Y, como elemento simbólico, fomentar la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos a través del PP puede ser algo bastante importante, y se convierte además en una especie de mensaje a los miembros del partido y a los partidarios más cercanos de que el nuevo gobierno está cumpliendo con las promesas de democratización y de cambio en la cultura política local. Al menos hasta el 2012, el PP y el fomento de la participación directa fueron percibidos como una marca de distinción de los gobiernos del PT o de izquierda. Sin embargo, en general con el paso de los años –y con mayor o menor impacto en la dinámica de participación– se ha producido una naturalización del PP. Este fenómeno también ha afectado al perfil político-institucional de los participantes más activos del PP, los consejeros del presupuesto participativo.

El período de este estudio comprende desde finales de 2011 a finales de 2012. El trabajo de campo consistió en la observación participante de las sesiones y reuniones

de los consejos de los presupuestos participativos en los cuatro municipios. También se realizaron entrevistas con los coordinadores responsables de PP y ocasionalmente con funcionarios de sus equipos. Estas entrevistas tuvieron dos objetivos principales: a) reconstruir la trayectoria del presupuesto participativo en la ciudad, y b) entender el papel del PP en el contexto del gobierno municipal. La información obtenida por estas vías fue complementada con el análisis de documentos, incluyendo reglamentos, material de publicidad y otras publicaciones.

Hubo un trabajo de investigación específico con los consejeros del presupuesto participativo, es decir, con los representantes de la sociedad civil. En las reuniones del consejo de PP se hizo un cuestionario a los consejeros sobre su perfil político-institucional y socioeconómico, así como un conjunto de preguntas sobre el funcionamiento del PP. Una parte de los consejeros no estuvo presente en las reuniones en la fecha de la aplicación del cuestionario, por lo que tuvimos que desarrollar otra estrategia para obtener información sobre ellos. Para ello, escogimos a cinco consejeros que, en una entrevista estructurada, nos proporcionaron información sobre el perfil político e institucional de los consejeros que faltaban; y en la medida en que la información proporcionada se repetía en las entrevistas, la dimos como verdadera. Por esta vía nos fue posible ampliar el número de miembros. Seguidamente, la información obtenida fue sistematizada y, con la ayuda del software UCINET, se desarrollaron sociogramas que proporcionan una visión clara de los vínculos asociativos de cada consejero con el fin de hacer inferencias acerca de la diversidad asociativa de los participantes del consejo en cada caso. Este procedimiento nos ha permitido establecer los perfiles de los consejeros e identificar sus vínculos con los diferentes actores institucionales (partidos políticos, asociaciones de vecinos, diferentes ONG, sindicatos, grupos de partidos políticos, campañas políticas, movimientos sociales, otros consejos, autoridades gubernamentales, etc.) con el fin de mostrar el grado de diversidad asociativa en cada una de las experiencias de PP.

TRAYECTORIA DE LAS EXPERIENCIAS: ESTATUS POLÍTICO Y PERFIL ASOCIATIVO

En este punto, describimos la trayectoria de las experiencias del PP, intentando discutir las razones políticas e institucionales relacionadas con cada experiencia. Pondremos el foco en la posición de la estructura organizativa del PP en el gobierno municipal, enfocado en el Consejo del PP.

Diadema

Aunque coordinadores del PP de Diadema afirman que en 1984 hubo una experiencia de PP en ese municipio –en el primer gobierno del PT en la ciudad– el ciclo

del PP en Diadema comienza en 2001 con el regreso del PT al gobierno municipal, encabezado por José de Fillippi.

Diadema es un caso de longevidad del PP –la experiencia terminó solamente con la derrota del PT en las elecciones en 2012–, lo que nos permite verificar los cambios constantes en sus características y en los intentos de ampliar la participación de los diferentes segmentos de la población de la ciudad. En 2001, el PP asume los mecanismos de participación utilizados en experiencias como la de Porto Alegre y Santo André: asambleas plenarias en barrios con elección de demandas y delegados/consejeros que ocuparán puestos en el consejo del PP. Otro mecanismo interno del PP, entre 2001 y 2004, fueran las asambleas temáticas centralizadas, por sectores como la educación, la salud, el saneamiento, el medio ambiente y el deporte. Entre 2005 y 2008 se eliminaron las asambleas temáticas y se produjo una expansión de las asambleas territoriales por los diferentes distritos de la ciudad.

El Consejo del PP entre 2001 y 2008 fue de representación paritaria entre el gobierno y la sociedad civil. Había dos representantes por distrito, hasta un total de 26 personas, sumado a 26 funcionarios del gobierno. Esto es un elemento importante porque creemos que cuanto mayor sea la representación del gobierno en el consejo, el compromiso con sus decisiones también será potencialmente mayor. Diadema pasa ocho años con una representación paritaria, pero en 2009, con el gobierno de Mario Reali, hay un cambio en la estructura del Consejo en el que el PP pasa de un modelo más cercano al de Santo André –con el PP conectado de una manera consistente con la elaboración del presupuesto– a un modelo en el que el PP se configura más como una «estrategia de movilización», es decir, de apoyo sociopolítico al gobierno o, como dicen Sintomer et al. (2013), de una democracia y modernización participativa hacia una democracia de proximidad. El Consejo pasa a estar formado, desde ese momento, por 80 personas, de los cuales 60 son representantes de la población y 20 funcionarios del gobierno. En 2011, debido a la escasa presencia de consejeros en las reuniones, que pasó a parecerse más a las asambleas, se disminuye el número de representantes a 35. En palabras del coordinador de la participación popular en una de las entrevistas: «Creemos que la composición del Consejo es un instrumento para fomentar la participación de los líderes, representantes de la ciudad. Así que si usted tiene un tablero más grande, usted tiene la oportunidad de tener más personas involucradas».

Es verdad que podría haber más diversidad de participantes en el consejo, pero la disminución de su incidencia sobre el presupuesto indica una disminución de su fuerza política. Este cambio en el número de representantes en el Consejo se corresponde con una nueva forma de división del presupuesto en el contexto del PP: el presupuesto asignado se dividió por zonas de la ciudad. Con un presupuesto municipal de cerca de 600 millones de reales, se dedicaron cinco al PP, es decir, solamente el 0,83 %, que a su vez ha de dividirse para los 13 distritos de la ciudad, teniendo en cuenta los ingresos de los hogares (se destinan más recursos para los distritos con menores ingresos). En sus mejores días, la cantidad dedicada al PP ascendía hasta el 3 % del presupuesto. La situación de considerable ajuste presupuestario para el proceso participativo también produjo otro cambio que se hizo desde 2011 –pero que no se ha aplicado debido

a la derrota electoral en 2012–: el PP debería afectar también a los gastos corrientes y no solo al gasto en inversiones.

En este contexto, la Administración propone la celebración del Congreso de la Ciudad. Es, por una parte, un mecanismo utilizado en muchas experiencias de PP –Porto Alegre, Santo André, Belo Horizonte y otros–, en el que se establece un proceso de planificación participativa, una alternativa al PP, con el objetivo de atraer a otras organizaciones de la sociedad civil y a otros grupos sociopolíticos. En Diadema, el Congreso se llevará a cabo con los Foros Regionales, con el fin de establecer contacto con un nuevo conjunto de grupos sociales, la mayor parte perteneciente a sectores de la clase media intelectual y ligada a movimientos sociales, sindicatos, iglesias y sectores empresariales. Por tanto, se plantea la participación institucional como método de captación de nuevos grupos sociopolíticos. También se trató de movilizar a los propios burócratas de la municipalidad, tal y como se destaca en una entrevista realizada a los coordinadores del PP. Es una estrategia, en palabras del coordinador de la participación popular de entonces, «para promover una relación cada vez más fuerte, cada vez más presente de la alcaldía en la ciudad, a través de los líderes de opinión».

El pequeño porcentaje del presupuesto para el PP (no más del 1 % del total), la ampliación del número de participantes en el Consejo (alrededor de un tercio solo para el gobierno y dos tercios para la sociedad civil), y la creación de los llamados Foros Regionales, con invitación expresa a los líderes políticos de los distritos (como alternativa al formato abierto a cualquier ciudadano del PP), son las tres características que aumentan el papel del PP en Diadema, fundamentalmente como una estrategia de movilización sociopolítica donde la decisión sobre el presupuesto se deja en un segundo plano.

De hecho, la trayectoria del PP en Diadema se inicia muy cerca del modelo de democracia y modernización participativa, en el que el PP aparece como un instrumento de modernización y de conexión directa con la población en los distritos, en el centro de la acción de gobierno. Pero después, con la pérdida de recursos presupuestarios, la ampliación del Consejo del PP y la diferenciación en la estrategia de proximidad de la gestión con los liderazgos sociopolíticos de la ciudad en los Foros Regionales, pasa a predominar el modelo de democracia de proximidad y neocorporativismo. Hay, no obstante, una diferencia: en la estructura del Consejo se hace democracia de proximidad –baja autonomía, bajo poder de decisión, mucho más una estructura de conexión con sus propias bases políticas en la ciudad–, mientras que los Foros Regionales son una tentativa –en parte frustrada por la derrota en las elecciones de 2012– de establecer un contacto más directo «con quien importa» en la ciudad y de ampliar sus bases políticas.

El paso a un modelo mixto a caballo entre la democracia de proximidad y el neocorporativismo se refuerza por la ubicación de la Coordinación de Presupuesto Participativo en la estructura de gobierno, conectada a la Coordinación de Participación Popular, que a su vez formaba parte del gabinete del alcalde, que también albergaba a

las siguientes coordinadoras: Políticas para las Mujeres, Políticas de Juventud para la Promoción de la Igualdad Racial y de los Consejos.

FIGURA 1.
GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN DIADEMA

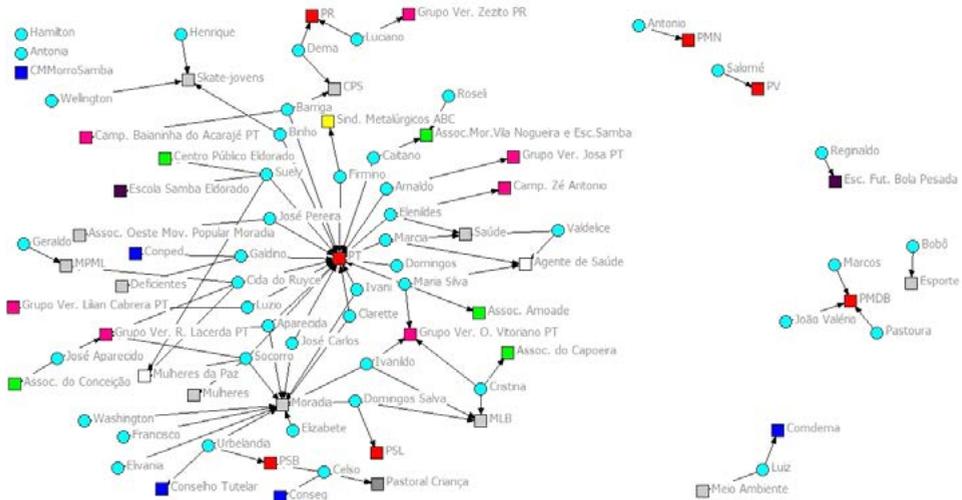


Fuente: elaboración propia basada en la investigación sobre el organigrama de la alcaldía de Diadema.

Por tanto, en el momento de la decisión sobre dónde instalar la estructura del PP, se optó por su conexión con una secretaría que dialogaba directamente con sectores con una serie de derechos específicos y que también servía de contacto entre los distintos consejos de políticas públicas. En este sentido, la participación tiene poca relación con la estructura de la toma de decisiones sobre el presupuesto o la planificación de la alcaldía, y está directamente relacionada con el diálogo con la sociedad y sus grupos específicos.

A partir de la metodología indicada anteriormente, construimos la red asociativa del Consejo del PP de Diadema. Es la red más grande y diversa de este estudio, y consta de 46 individuos. El PT es el nodo central de la red –19 consejeros están afiliados al PT–; pero también hay nodos periféricos, el más denso de los cuales es el movimiento de la vivienda, muy bien organizado en la ciudad y que utiliza el PP para la búsqueda de sus demandas territoriales.

SOCIOGRAMA 1.

DIADEMA. CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.
REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2012-2014)²

Fuente: Elaboración propia basada en las entrevistas.

Los vínculos de los individuos con los partidos políticos son importantes, sobre todo con el PT, pero también con partidos como el Partido del Movimiento Democrático Brasileño –PMDB– (3), PSB (2), Partido de la República –PR– (2), Partido Social Liberal –PSL– (1), PV (1) y Partido de la Movilización Nacional –PMN– (1). Además, la red en Diadema también presenta un considerable número de personas sin afiliación partidista y activistas de diferentes movimientos, como los jóvenes (patín), el deporte (fútbol), las mujeres, el Movimiento de Lucha en los Barrios (MLB), la salud y el movimiento por la vivienda, antes mencionado. También hay conexiones con las asociaciones de vecinos.

En comparación con los otros casos, Diadema tiene una menor proporción de personas del PT en la red y una mayor variedad de conexiones con movimientos sociales de variados matices. Y nos parece que ello es debido al hecho de que el PP en Diadema estuvo organizado más como un espacio de proximidad del gobierno del PT con los movimientos de su base sociopolítica y no tanto como un espacio de toma de decisiones, lo que atrajo al conjunto de los partidos políticos de la ciudad.

2. Para los sociogramas, los círculos azules se refieren a los consejeros(as); los cuadrados rojos a los partidos políticos; los cuadrados verdes a las asociaciones de vecinos; los cuadrados grises a los movimientos sociales; los cuadrados blancos a los órganos de gobierno; los cuadrados azules oscuros a los otros consejos gestores; los cuadrados negros a las ONG; los cuadrados amarillos a los sindicatos, y los cuadrados rosas a los grupos de los partidos políticos.

Guarulhos

El PP empieza en Guarulhos en 1998, con la gestión de Jovino Candido, del PV. Candido reemplazó al exalcalde Nefi Tales, cuyo mandato fue revocado por corrupción. El PP fue uno de los componentes de las iniciativas de «saneamiento» del gobierno municipal y, por lo tanto, de modernización administrativa y de lucha contra la corrupción.

En 2001, con la elección del alcalde Eloi Pieta, del PT, el PP se convierte en una estrategia central del gobierno. La Coordinación del PP fue creada directamente vinculada al alcalde y la organización del PP fue semejante a la de Santo André (1997-2008).

El primer ciclo del PP en Guarulhos se llevó a cabo entre 2001 y 2002 e incluyó la elaboración y aprobación de los estatutos internos, la implementación de asambleas regionales y temáticas, la elección e investidura de los consejeros, las reuniones del Consejo del PP, el seguimiento de la ejecución del presupuesto y la evaluación del ciclo. La composición del Consejo de PP tenía la presencia de un representante de cada asamblea regional (16 en total) y uno de la asamblea temática cuyo objeto era el desarrollo económico y social. Además, la representación elegida en las asambleas tuvo la posibilidad de nombrar a los representantes de ocho organizaciones de la sociedad civil de la ciudad: dos de las sociedades de amigos del barrio y dos de los sindicatos –CUT y Fuerza Sindical, de la Orden de los Abogados del Brasil, de la Asociación Comercial e Industrial de Guarulhos, de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo y de la Unión de Trabajadores de la Administración Pública Municipal de Guarulhos–. El Consejo se completó con 17 representantes del gobierno municipal, designados por el alcalde. Véase que el Consejo, en este momento inicial, se caracterizaba por combinar la representación regional con la representación «neocorporativista» de entidades de la sociedad civil.

En la segunda ronda se produjo un cambio del estatuto y de la expansión de las asambleas temáticas, que incorporaron los temas de vivienda, asistencia social, desarrollo económico y social, cultura, deporte y tiempo libre. Hubo un cambio importante en el Consejo al eliminar la representación de las entidades de la sociedad civil, por lo que la representación se redujo desde entonces a las asambleas regionales. Por supuesto, se anuló la visión neocorporativista y se pasó a una visión del PP más cercana a las políticas públicas y, por tanto, donde prevalecía la idea de modernización administrativa y de articulación de la Administración con el PP.

En el ciclo 2003-2004, la división territorial de la ciudad se amplió a 22 regiones. El Consejo pasó a incluir 22 representantes de las asambleas (sociedad civil) y 15 del gobierno. También hubo un cambio organizativo importante: la Coordinación del PP se trasladó del gabinete del alcalde a la Secretaría de gobierno (donde continúa hoy en día). De esta forma, se trató de fomentar la relación del PP con las secretarías municipales, profundizando así la similitud con el modelo de democracia y modernización participativa de Sintomer *et al.* (2013).

En 2005, se puso en marcha un nuevo período del PP. Los principales cambios fueron que los ciclos se ampliaron de uno a dos años; y los mandatos de los consejeros

y representantes de los barrios también a dos años. A partir de entonces, el plan de inversiones del municipio fue valorado y aprobado por los consejeros con periodicidad bianual. También hubo una ampliación del número de representantes del Consejo del PP: a partir de entonces son un total de 74 miembros, de los cuales 44 son elegidos por la sociedad civil en asambleas y foros regionales, y 30 son nombrados por el gobierno. Esta es la configuración actual del PP en Guarulhos.

Una característica distintiva del PP de Guarulhos sobre otras experiencias analizadas aquí es la existencia de los Foros Regionales. Aunque también los hay en Diadema, donde se trata de reuniones con los líderes de las entidades más importantes de la sociedad civil, en Guarulhos son espacios en los que potencialmente se reúnen delegados y consejeros de una región acompañados por la Coordinación del PP, y cuyas reuniones se celebran en años impares. Esto permite una mayor sustentación regional de movilizaciones para el PP.

En cuanto a la situación del PP en el gobierno municipal, se puede decir que en Guarulhos existe más proximidad con los órganos administrativos, a diferencia de la estructura de Diadema, más conectada a coordinaciones de contacto con grupos sociales específicos. Como podemos ver en la figura 2, la Coordinación del Presupuesto Participativo depende de un departamento del gobierno y eso supone funciones fuertemente administrativas. La Secretaría de gobierno y, de manera específica el Departamento de Control y Gestión, tiene la función de identificación y autorización (o no) de los gastos, función que generalmente en las alcaldías brasileñas está vinculada a la Secretaría de Finanzas. Por lo tanto, la Coordinación del PP en Guarulhos está más cerca del centro de las decisiones sobre el presupuesto de forma semejante a lo que sucede en Sao Bernardo do Campo, y a diferencia del municipio de Diadema del de Osasco como se verá más adelante.

FIGURA 2.

GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN GUARULHOS

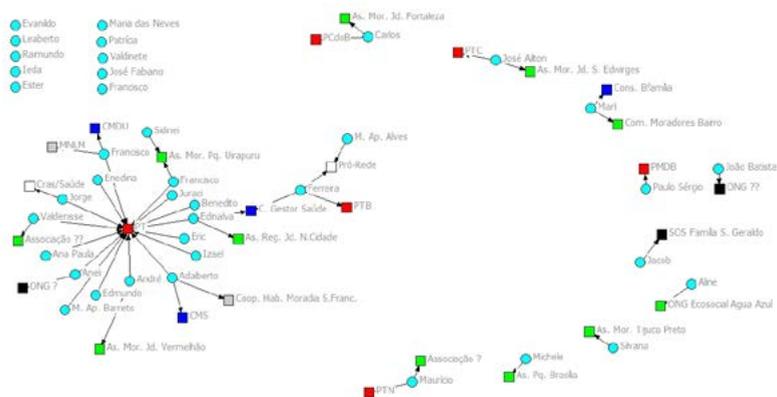


Fuente: elaboración propia basada en la investigación sobre el organigrama de la alcaldía de Guarulhos.

Con relación al perfil asociativo del Consejo del PP, hay una particularidad en la recogida de datos en Guarulhos, ya que fueron facilitados por el propio equipo del PP del municipio, es decir, siguiendo una metodología diferente a los demás casos. Esto hace que la recopilación de información sobre los consejeros sea sustancialmente menor que en los otros tres casos. Esto, sin embargo, no invalida el uso de la información, ni de los vínculos observados con los partidos políticos, asociaciones de vecinos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y otros consejos.

SOCIOGRAMA 2.

GUARULHOS. CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2011-2013)



Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas.

En el sociograma de Guarulhos, el PT es un nodo central en la red. También existen importantes vínculos entre los consejeros y las asociaciones de vecinos, por lo que la representación territorial se enfatiza en estas asociaciones locales, un factor de agregación y de búsqueda de representación que ciertamente está vinculado a la existencia de Foros Regionales en el PP, de manera que hay cuatro enlaces de representación directa de los consejeros vinculados a las asociaciones de vecinos sin la mediación de los partidos políticos. Hay también un conjunto de diez participantes aparentemente sin vínculos institucionales.

Osasco

El PP empieza sus actividades en Osasco el primer día de gobierno de Emidio de Souza en 2005. Los encuestados –consejeros o miembros del gobierno– señalan siempre que la primera medida adoptada por el alcalde fue la instalación del PP, como marca distintiva de su gestión.

En el primer período de gobierno, la coordinación del PP estaba a cargo de un líder histórico del PT de la ciudad. Esto indica el alto nivel de prioridad del PP para dicho gobierno. El primer cambio se produce por la salida de esta persona, al ser elegida presidente municipal del PT en las elecciones internas del partido. La nueva coordinadora, más joven, estuvo en el cargo desde 2007 a 2010 y tenía un perfil de organizadora junto a una posición de «abogada» del PP en el gobierno. A pesar de que había comenzado como una marca de la gestión, el PP pasó a una posición aislada en la alcaldía (como se muestra en la figura 3). En los períodos de cierre de la pieza del presupuesto, la coordinadora del PP intentaba presentar al conjunto de los secretarios las demandas del PP, esperando que se incorporaran en los planes de las secretarías.

El PP se mantuvo mediante las asambleas de consulta, la propuesta de demandas, la elección de los delegados y consejeros del Consejo del Presupuesto Participativo y la capacitación de los consejeros.

FIGURA 3

GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO – OSASCO



Fuente: Elaboración propia basada en la investigación sobre el organigrama de la Alcaldía de Osasco.

Esta ubicación de la Coordinación del Presupuesto Participativo, en medio de dos Coordinadoras con poca conexión temática entre sí (género y raza, y lucha contra las inundaciones), indica que la estructura de participación estaba lejos de las estructuras de toma de decisiones sobre la configuración del presupuesto. La situación del PP, ya difícil hasta el año 2010, empeora en 2011 cuando, en un cambio del equipo de gobierno, la coordinadora del PP va a ocupar un puesto en la Secretaría de Cultura del municipio. Al principio, no hay ninguna indicación de un nuevo coordinador. Meses más tarde, sin embargo, el ex defensor (ouvidor, en Brasil) del pueblo del municipio comienza a acumular las funciones de Jefe del Gabinete del Alcalde y Coordinador del Presupuesto Participativo. Eso evidencia lo poco que se invierte en el PP, ya que la

otra función es estratégica para la agenda del alcalde, prioridad política de la administración municipal y una actividad extremadamente absorbente.

La información que he recibido a través de entrevistas con los miembros del equipo y consejeros del PP, en 2012, es que el PP prácticamente fue cerrado, sin dejar de ser una estructura aproximada de una docena de empleados. Esta situación se suma a otra, la creación de un canal alternativo de conexión del alcalde con la «comunidad» en los barrios de la ciudad – el llamado Grupo de Trabajo de Interlocutores (GTI), señalado en las noticias publicadas por el sitio web del gobierno, como «representantes de la administración municipal en las comunidades de los barrios de la ciudad.»³ Se emplearon cerca de 80 personas, incorporadas a la administración municipal después de las elecciones de 2010, encargadas de recorrer las comunidades para anticipar sus demandas y llevar a cabo una relación más estrecha con la población local. La propuesta se había originado directamente desde el núcleo central del gobierno.

En las entrevistas, casi la totalidad de los consejeros señaló la creación del GTI como un elemento importante para la «decadencia» del PP de Osasco. Ya que este conjunto de personas nombradas haría exactamente la actividad de *intermediación* que los consejeros del PP estaban legitimados para llevar a cabo, al estar elegidos por las asambleas regionales para ser representantes de estas comunidades en sus demandas ante el gobierno municipal. Desde 2011 no se llevaron a cabo elecciones al Consejo, estando formado por aquellos «delegados más activos», los que asistían a las reuniones convocadas por la Coordinación para una rendición de cuentas ocasional e informal de los secretarios del gobierno.

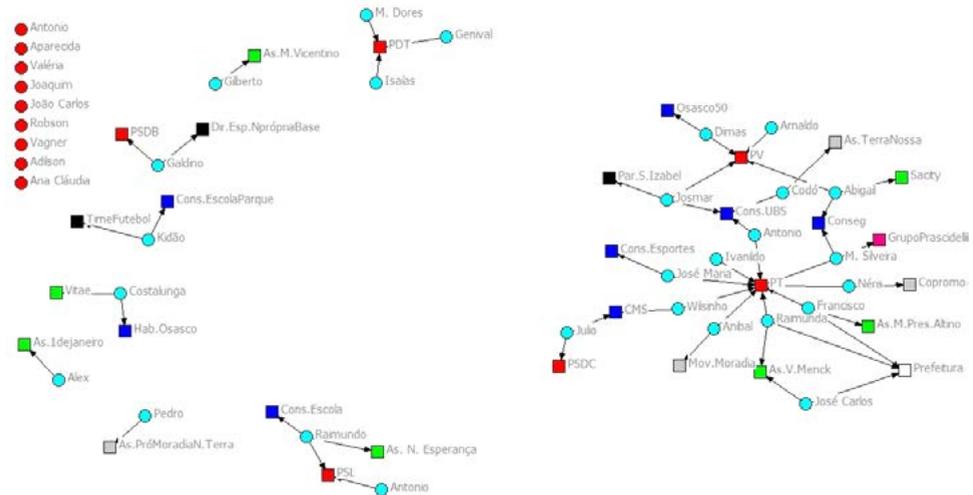
Un elemento importante de análisis se refiere a la diferencia entre el perfil de los consejeros del PP en 2009, en la primera etapa de la investigación, y en 2012, a nuestro regreso a Osasco. Hubo una disminución gradual de los militantes del PT en el PP, lo que se puede explicar en parte por la creación de la GTI. Se produjo una disminución considerable en el estatus político del PP y por ello dejó de ser disputado por los afiliados del PT. El Consejo del PP, a partir de entonces, fue ocupado cada vez más por afiliados de los partidos más pequeños en el contexto político de la ciudad.

Es necesario añadir una información muy importante. Desde su creación, el Consejo del PP de Osasco está, formado únicamente por representantes de la sociedad civil, siendo así el único de este tipo entre los casos estudiados. Este elemento, nos parece que influyó en su vaciamiento más allá de la presencia de los de GTI como competidores de los consejeros.

3. <http://www.osasco.sp.gov.br/InternaNot.aspx?id=4680> . Consulta: 14 noviembre 2012.

SOCIOGRAMA 3.

OSASCO . CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2010-2012)



Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas.

La presencia solamente de representantes de la sociedad civil corrobora una red de consejeros donde el PT tiene una posición menos central y el PV también es relevante en el conjunto principal. En nuestras investigaciones fuimos informados de que parte de los integrantes del PV eran afiliados del PT y cambiaron al otro partido porque estaban descontentos con los cambios y por la pérdida de poder del PP en la ciudad. Hay muchas conexiones con elementos cercanos al gobierno (cuadrados azules) y algunos ejemplos de conexiones restringidas a las asociaciones de vecinos, como en el caso de Guarulhos. Hay, también, nueve personas (círculos rojos) sin ninguna información de vínculo.

São Bernardo do Campo

A partir de 2009 empieza la experiencia de PP de São Bernardo do Campo (SBC), en el primer año de mandato de Luiz Marinho (PT) como alcalde. Hay una coyuntura de factores que hace que la administración municipal que se instala en la ciudad tenga un contenido estratégico para el PT en el estado de São Paulo. SBC es la ciudad de Lula, importante simbólicamente para el nacimiento del PT, donde se produjeron las huelgas dirigidas por él a finales de los setenta. Sin embargo, desde hace décadas, SBC ha estado gobernada por partidos de la derecha en el espectro político.

Luiz Marinho es un líder sindical importante, fue presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), entre 2003 y 2005, la central sindical vinculada al PT.

Después de eso, fue ministro de Trabajo y Empleo, y con posterioridad ocupó la cartera de Seguridad Social en el primer mandato de Lula. Por tanto, la vuelta de Marinho a SBC, para competir en las elecciones a la alcaldía en 2008, se revistió de gran expectativa en la ciudad y entre los más cercanos al grupo político de Lula.

Marinho ganó las elecciones y organizó un gobierno con perfil técnico y político muy experimentado en otras administraciones del PT en la región y el gobierno federal. Es importante tener en cuenta la presencia de Nilza Oliveira, esposa de Luiz Marinho, en la Secretaría de Presupuesto y Planificación Participativa (SPPP). Ella había participado en la administración municipal de Santo André, ciudad que en el segundo período de gobierno de Celso Daniel (PT), de 1997 a 2002, desarrolló una de las experiencias de PP con más éxito de Brasil, modelo para SBC, Guarulhos y muchas otras experiencias.

El estatus del PP en el gobierno de Marinho en SBC es similar al del gobierno de Celso Daniel en Santo André. El PP estaba directamente relacionado con la gestión del presupuesto y la planificación de las acciones del gobierno de la ciudad. Es, en palabras de la secretaria, pensar en la participación como un «método de gobierno», un término que también es utilizado por Gilberto Carvalho y Pedro Pontual (respectivamente ministro jefe y director de Participación Social en la Secretaría General de la Presidencia en el primer gobierno de Dilma Rousseff). Ambos eran miembros claves del gobierno de Celso Daniel en la alcaldía de Santo André.

FIGURA 4.

GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. SÃO BERNARDO DO CAMPO



Fuente: elaboración propia a partir del organigrama de la alcaldía de São Bernardo do Campo.

El proceso de participación social en la elaboración del presupuesto público en SBC comenzó en 2008 con la construcción del programa de gobierno de Marinho en las elecciones. Después de la victoria en las elecciones, la redacción del Plan Plurianual (PPA) se llevó a cabo desde la plataforma electoral de Marinho, expresada en su programa de gobierno. Esta fue una elaboración «participativa», de una manera similar a la realizada en las experiencias del PP, con la celebración de asambleas por distrito del territorio de la ciudad y la elección de los delegados para supervisar la redacción de la propuesta del PPA, hasta su finalización por el gobierno y envío al Legislativo del municipio.

Este proceso, que tuvo lugar en 2009, proporcionó los parámetros por los que al año siguiente comenzó el PP de SBC, bajo el modelo de las asambleas regionales con elección de propuestas y un representante regional para la composición del Consejo del PP. Este, en SBC, se llama Consejo Municipal del Presupuesto (CMP), y decide en todo el proceso de presupuesto de la ciudad y no sólo sobre las demandas de los PP.

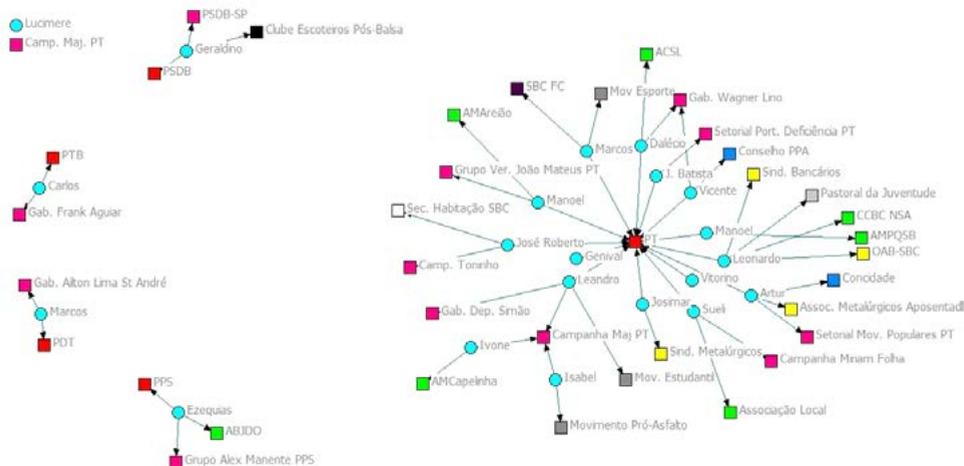
Se trata de un consejo paritario con veinte representantes de la sociedad civil –elegidos en las veintenas asambleas regionales del PP– y veinte representantes del gobierno municipal, de sus distintas secretarías y autoridades, bajo la coordinación de la SPPP. Se basa en el modelo de Santo André, en especial en lo que respecta a la composición y funciones del CMO. El modelo de consejo paritario –50 % de los representantes del gobierno y 50 % de representantes de la sociedad civil– fue defendido por Celso Daniel contra Porto Alegre para hacer posible la coexistencia de una doble soberanía: la que proviene de las elecciones y la del proceso de participación en el PP (Pontual y Silva, 2002; Teixeira, 2013).

El caso de SBC es el que nos parece más cercano al modelo que vincula democracia y modernización participativa (Sintomer *et al.*, 2013). Tras una importante reforma en la institucionalización de la elaboración del presupuesto, el proceso participativo culmina con un Consejo paritario que decide sobre la totalidad del presupuesto. No es casualidad, por tanto, que en SBC la presencia del PT como nodo de la red central es aún más pronunciada que en los otros tres casos. El PT articula a casi todos los consejeros, 16. Los cuatro consejeros que no se relacionan con el PT, están afiliados a partidos políticos, exepctuando uno. Así, de dichos partidos dos se oponen al PT (PSDB, PPS) y dos lo apoyan (PTB, PDT)⁴. Esto demuestra que la competencia por un puesto en la CMP está fuertemente ligada a la competencia electoral de los partidos. Al mismo tiempo, hay una diferencia explícita entre los enlaces de algunos asesores a sectores internos del PT, así como a los grupos de apoyo de algunos candidatos, que muestra una interacción bastante consistente con las disputas internas en el PT y en el gobierno. Esto también tiene que ver con la calidad de los datos, es decir, la información transmitida por los consejeros encuestados.

4. PSDB: Partido Social Democracia Brasileña; PPS: Partido Popular Socialista; PTB: Partido Laboral (Trabalhista) Brasileño; PDT: Partido Democrático Laboral (Trabalhista).

SOCIOGRAMA 4.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. CONSEJO MUNICIPAL DEL PRESUPUESTO. REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2010-2012)



Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas.

Sin embargo, también se observan muchos vínculos con los consejeros de las asociaciones de vecinos (7), grupos sindicales (4) y movimientos sociales (4), sobre todo entre los vinculados al PT. No se puede decir lo mismo de los otros cuatro consejeros afiliados a otros partidos políticos, excepto el consejero del PPS.

Es de destacar que apareció muy poco en SBC el vínculo de los consejeros del PP con otros consejos de políticas públicas –solo en dos casos–, de modo que parece que hay una «especialización» de los consejeros en el PP, quizás por la fuerte efectividad del PP en el contexto del gobierno, que hace que el CMP sea un espacio de disputa fuerte.

En comparación con los consejos de otras ciudades, se puede ver que la red SBC tiene más densidad. Esto se debe a la intensidad del PT como nodo central de la red y puede indicar que en ese caso el vínculo partidario (con el PT) y territorial con las asociaciones de vecinos es más significativo que en Diadema y Guarulhos.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha llevado a cabo una comparación entre cuatro experiencias de PP (Diadema, Guarulhos, Osasco y São Bernardo do Campo), con el fin de comprobar cómo las diferentes formas de organización del PP –especialmente su ubicación en la estructura administrativa de la alcaldía y la forma de sus canales de mediación entre la sociedad y el gobierno– generan distintos perfiles institucionales de la sociedad civil movilizadora.

El análisis de los casos indica que existe una considerable variación en la ubicación de la estructura coordinadora del PP en la administración municipal. Hay por lo menos tres opciones de ubicación: a) incrustados o muy cerca de la estructura institucional de planificación y decisión sobre el presupuesto (São Bernardo do Campo y, en menor medida, Guarulhos); b) conectado a la estructura de diálogo con grupos específicos, como en Diadema, y c) a distancia de la estructura de planificación y sin vínculos perceptibles con otras estructuras para el diálogo con la población, como en Osasco. La tendencia observada es que un mayor estatus político en el contexto de la Administración Municipal se relaciona con la cercanía de la estructura participativa con el marco de planificación y decisión sobre el presupuesto. En cambio, una desconexión grande con estas estructuras, como en el caso de Diadema y, más enfáticamente, Osasco, indica un estatus político inferior del PP.

En los casos estudiados, el estatus político más elevado de la experiencia de São Bernardo do Campo se ve reforzado por las características asumidas por el Consejo conectado al PP, el Consejo Municipal del Presupuesto, instancia paritaria (50 % del gobierno y 50 % de representantes de la sociedad civil provenientes del proceso del PP) que delibera sobre la propuesta presupuestaria que se enviará a la legislatura. Aportar representantes de la sociedad civil para la discusión general del presupuesto de la ciudad es un indicador de alto estatus político del proceso participativo en el municipio.

En los casos de Guarulhos y Diadema encontramos estructuras intermedias en las que la sociedad civil tiene representación mayoritaria en los consejos. Y Osasco es el caso de estatus político más bajo de entre los estudiados, donde sólo hay representantes de la sociedad civil en un Consejo que se reúne con poca frecuencia o ha dejado de hacerlo. Por tanto, considerando el análisis de los casos, hay más posibilidades de que el consejo sea efectivo, es decir, genere decisiones políticas reales sobre el presupuesto, cuanto más presencia compartida exista entre los funcionarios del gobierno y los miembros de la sociedad civil. Cuando esto no ocurre, la tendencia es que el consejo sea poco efectivo y la participación caiga en descrédito.

Finalmente, la combinación de estas dos características –mayor estatus político e igualdad de representación entre el gobierno y la sociedad civil en el consejo del PP– genera la tendencia de que el perfil político e institucional de los consejeros de la sociedad civil esté más cerca de la organización de los partidos políticos en la ciudad y de la coalición gobernante en el poder. Esto explica la conexión más directa entre el Consejo de São Bernardo do Campo y la afiliación de consejeros al PT y, por otro lado, la conexión más débil entre el PP de Osasco y el partido gobernante. En São Bernardo do Campo hay una presencia muy fuerte del PT entre los consejeros y es también donde los sindicatos y las organizaciones profesionales aparecen con más fuerza; ello puede deberse a las características del PT en la ciudad y al origen sindical del alcalde. En cambio, en Osasco hay más fragmentación en la afiliación partidaria y también mayor presencia de personas vinculadas directamente al gobierno o a otro tipo de consejo, que puede denotar el desinterés de la sociedad civil local, incluido el más relacionado con el PT, en hacerse presente en el Consejo del PP.

En estos casos, la tipología propuesta por Sintomer *et al.*, (2013), y adoptada en este artículo con algunos cambios, nos lleva a caracterizar a São Bernardo do Campo como el caso que se adapta mejor a la articulación entre el modelo de democracia participativa y el modelo de modernización participativa. La estructura participativa está centralizada en la Secretaría de Planeación del gobierno y hay paridad en el Consejo. El síntoma de que el Consejo funciona bien es la fuerte presencia de los partidos políticos en el mismo; es decir, la parte más organizada de la sociedad se disputa los puestos en la cumbre del poder compartido.

Guarulhos presenta una situación donde hay aspectos propios de la modernización participativa –una presencia fuerte cerca del núcleo central del gobierno–. En un primer momento estuvo cerca del neocorporativismo, pero después fue desplazándose hacia una democracia de proximidad, con una relación menos fuerte con las entidades de la sociedad civil y más de escucha de una parte de la sociedad relacionada con las asociaciones comunitarias.

Diadema presenta una división clara entre una democracia de proximidad interna en las estructuras ordinarias del PP y un neocorporativismo en los foros regionales. Existe una preocupación fuerte por identificar nuevos actores que puedan acercarse al PP y esto lleva a los gestores a intentar siempre nuevas formas de movilización sociopolítica.

Por último, Osasco inició la experiencia de PP con una conexión muy clara con la figura del alcalde, pero al cabo de pocos años cambió hacia una versión rebajada del PP, donde la democracia de proximidad se establece con poco poder de toma de decisiones de los consejeros, lo que se percibe en la menor disputa por los puestos en el Consejo del PP.

En este artículo se ha demostrado cómo las experiencias del PP que tienen una mayor centralidad en la Administración Municipal, es decir, un mayor estatus político, generan una situación por la cual el perfil asociativo de sus consejeros de la sociedad civil está políticamente más cerca de dicha Administración. Además, es posible considerar a partir del análisis de los casos que cuanto mayor sea el estatus político, mayor será el espacio de la toma de decisiones en el contexto del proceso participativo –el consejo del PP, que será disputado por representantes con conexiones más fuertes con los partidos políticos–. Tenemos, por lo tanto, una dinámica de conflicto por los recursos políticos, donde los grupos más organizados dirigen hacia el PP sus estrategias de ocupación del espacio político, con la obtención de ventajas comparativas sobre los menos organizados, similar a lo que ocurre en el campo de la democracia representativa.

Es posible que en otros casos fuera de Brasil encontremos diferencias en este sentido, y somos conscientes de que esta es una importante limitación del artículo. Pero creemos que es imprescindible hacer una evaluación de cómo el sistema partidario y electoral se comporta en relación con las oportunidades de participación en el PP. El sistema brasileño es multipartidista y fragmentado y todas las posibilidades de participación de la sociedad civil están fuertemente disputadas por afiliados a los partidos, que buscan posicionarse en mejores condiciones para aprovechar las aperturas de espacio en la política, y especialmente para influir a los gobiernos.

Referencias

- Avritzer, Leonardo. 2003. «O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico», en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, Leonardo. 2009. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo y Patrick Heller. 2009. «Representation by design? Variations on participatory reforms in Brazilian municípios», en Olle Törnquist, Neil Webster y Kristian Stokke (eds.), *Rethinking popular representation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Kunrath. 2011. *Bootstrapping democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Filomena, Cesar. 2006. *O agonismo das relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre*. Maestria. Programa de Pós-Grado em Ciências Sociais, PUC-RS, Porto Alegre, Brasil.
- Ganuzza, Ernesto y Baiocchi, Gianpaolo. 2013. «Para além da linha: o orçamento participativo como instrumento», en Nelson Dias (ed.), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Leubolt, Bernhard, Wagner Romão, Joachim Becker y Andreas Novy. 2012. «Re-evaluating participatory governance in Brazil», en Barry Cannon y Peadar Kirby (eds.), *Civil society and the state in left-led Latin America: challenges and limitations to democratization*. New York: Zed Books.
- Lüchmann, Ligia. 2014. «25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas», *Política & Sociedade*, 13 (28): 167-197.
- Hanneman, Robert. 2001. *Introduction to social network methods*. Riverside: University of California.
- Mische, Ann. 2009. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Montambeault, Françoise. 2012. ¿Aprendiendo a ser «mejores demócratas»? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil, en Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO México.
- Navarro, Zander. 2003. «O ‘Orçamento Participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico», en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

- Nylen, Willian. 2002. «Testing the empowerment thesis: the participatory budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil», *Comparative Politics*, 34, 127-145.
- Pontual, Pedro y Carla Silva. 2002. «Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter», en Inês Magalhães *et. al.*(eds.), *Governo e cidadania: balanço e perspectivas do modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Porto de Oliveira, Osmany. 2016. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil*. São Paulo: Annablume.
- Romão, Wagner. 2011. «Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política», *Revista Lua Nova*, 84: 219-244.
- Santos, Boaventura. 1998. «Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy», *Politics & Society*, 26 (4): 461-489.
- Sintomer, Yves y Ernesto Ganuza. 2011. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Transnational Institute.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg y Anja Röcke. 2013. «Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo», en Nelson Dias (ed.), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Teixeira, Ana Cláudia. 2003. «O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência», en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Teixeira, Ana Cláudia. 2013. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tatagiba, Luciana (dir.), Universidade Estadual de Campinas.
- Wampler, Brian. 2004. «Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo», en Leonardo Avritzer (ed.), *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.
- Wampler, Brian. 2007. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Presentado para evaluación: 2 de junio de 2016.
Aceptado para publicación: 26 de octubre de 2016.

WAGNER ROMÃO
wromao@unicamp.br

Es doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Estatal de Campinas. Investigador del Núcleo de Estudios sobre Movimientos Sociales, Participación y Acción Colectiva (NEPAC-UNICAMP) y del Núcleo Democracia y Acción Colectiva en el Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (NDAC-CEBRAP). Sus líneas de investigación versan sobre las relaciones entre participación, democracia y políticas públicas.

Notas de investigación

La trayectoria de los líderes políticos de la OCDE

The OECD political leaders' background

FELIPE GONZÁLEZ-DE-LEÓN

London School of Economics

CELESTINO GARCÍA-ARIAS

Universidad Santiago de Compostela

Cómo citar/Citation

González-De-León, F. y García-Arias, C. (2016). La trayectoria de los líderes políticos de la OCDE. *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 101-126. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.42.04>

Resumen

Esta nota de investigación tiene por objeto de estudio a los jefes de Estado y/o de Gobierno de 33 países de la OCDE para un período que va desde el año 1990 hasta el año 2012. Así, en primer lugar, presentamos una nueva base de datos, «*Líderes Políticos de las Democracias Contemporáneas*» (LPDC), en la cual se recoge información sobre diversas características de dichos líderes como su género, edad, nivel educativo, tipo de formación, militancia política, duración en el cargo, trayectoria política y trayectoria profesional previa. En segundo lugar, se presentan los resultados de un análisis descriptivo que permite elaborar un perfil de los líderes examinados.

Palabras clave: líderes, bases de datos, élites políticas, tecnócratas, partidos políticos, educación.

Abstract

This research note aims to study the Chiefs of State and/or Government of 33 OECD countries for the period from 1990 to 2012. This way, we first introduce a new dataset, “*Political Leaders in Contemporary Democracies*” (PLCD), gathering information on different features of the aforementioned leaders such as gender, age, educational attainment, type of education, party membership, term in office, political background, and previous professional background. Secondly, we present the results of a descriptive analysis that allows us to elaborate a profile for the examined leaders.

Keywords: leaders, datasets, political elites, technocrats, political parties, education.

INTRODUCCIÓN

La cuestión de las élites es un tema ampliamente tratado en las ciencias sociales. Sin embargo, con el paso del tiempo, los estudios de élites han ido cambiando el foco de interés, las técnicas de análisis e incluso los conceptos utilizados (Genieys, 2011: 10-12). Tales cambios, unidos a la proliferación de estudios, han llevado a que este campo se haya vuelto más amplio y complejo.

Pensar en las élites políticas de los regímenes democráticos nos sitúa en el contexto de los Gabinetes y los Parlamentos. Al fin y al cabo, son estas instituciones las que mayor poder político desempeñan y, por tanto, las que mayor atención reciben. Así, los primeros estudios sistematizados en ciencia política eran precisamente estudios de casos sobre el funcionamiento de los Gabinetes y los perfiles ministeriales (Laski, 1928). Posteriormente, se incorporaron los estudios de élites parlamentarias (Guttsman, 1963) y del resto de instituciones (Dahl, 1961).

En la actualidad, los estudios de élites se vienen desarrollando principalmente por tres vías. La primera profundiza en el análisis de las trayectorias de las élites clásicas (Rodríguez Teruel, 2011), complementándolo con un mayor número de casos y generando marcos teóricos que ayuden a comprender mejor las tendencias encontradas (Blondel, 1985). La segunda vía incorpora a nuevos líderes, procedentes de otras arenas e instituciones políticas. Aquí se incluye el estudio de los líderes a nivel europeo, regional, local o la alta administración. Sin embargo, son las élites regionales las que han generado un mayor interés, ya que el proceso de descentralización les ha dotado de una especial relevancia y ha cambiado los patrones de las trayectorias políticas (Borchert y Stolz, 2011). De ahí que sea interesante analizar las trayectorias de los presidentes regionales (Botella *et al.*, 2011) o las nuevas élites parlamentarias autonómicas (Coller, 2008).

La tercera vía agrupa los estudios sobre el efecto de las características de los líderes políticos en los *outcomes* de las instituciones. Esta línea surge a raíz de los hallazgos de Jones y Olken (2005) sobre el impacto que tienen los líderes en el crecimiento económico y ha sido desarrollada por Dreher *et al.* (2009) y Besley *et al.* (2011), entre otros. En estos estudios se apunta a la importancia de la trayectoria profesional y educativa para explicar los resultados económicos. De manera análoga, Göhlmann y Vaubel (2007) y Adolph (2013) han centrado sus trabajos en analizar a los decisores de los Bancos Centrales y su conclusión es similar: la trayectoria y la educación de los líderes son claves para entender los *outcomes* de las instituciones.

En el marco de esta tercera línea, el objetivo último de esta investigación es profundizar en la evaluación de las trayectorias y las características de los líderes políticos, en este caso de los jefes de Estado y/o de Gobierno, para valorar el efecto que su carrera, educación o militancia política tienen en los *outcomes* de las instituciones. Pretendemos conocer en mayor profundidad qué aspectos de las trayectorias influyen en los resultados económicos, especialmente en el crecimiento. Hasta el momento, los estudios han tendido a centrarse únicamente en la educación y la trayectoria profesional;

en cambio, la base que aquí presentamos recoge información adicional sobre la experiencia en cargos públicos y la militancia política.

Pero para lograr este objetivo a largo plazo, se convierte en un objetivo previo conocer en profundidad las características y trayectorias de los líderes políticos. Por ello, y por el interés de los datos recogidos, esta nota de investigación busca presentar la base de datos construida y analizar los perfiles de los líderes políticos seleccionados, de modo que sirva como un primer paso a fin de evaluar el impacto que estas características tienen sobre los resultados económicos.

La opción de presentar los datos y analizar los perfiles de manera separada a los estudios causales presenta además algunas ventajas. Una de ellas es la de organizar y construir la base en torno a los líderes, frente a la disposición de datos de panel que se toma para posteriores estudios causales. Esto permite analizar los perfiles sociológicos y las trayectorias de los líderes de una manera más adecuada, al centrarse únicamente en las características hasta el momento de llegada al cargo. Otra ventaja es la de poder discutir en mayor profundidad los criterios de recogida y codificación de los datos, algo esencial al tratarse de una base de datos nueva, que incorpora variables no registradas por otros investigadores y en las que existe cierto grado de discrecionalidad en torno a los conceptos que se miden. La utilidad de los datos recogidos no se limita a estas aproximaciones, sino que pueden servir para estudios de análisis de supervivencia, distanciamiento entre élites y sociedad, diferencias entre regímenes y una larga lista de cuestiones en las que tengan un papel los atributos de los líderes, como variable independiente o como dependiente.

La base ha sido construida y organizada de modo que pueda aprovecharse para otras investigaciones y que permita su reestructuración con cierta facilidad. Así, la medición de la duración en días y años facilita generar mandatos y estudiar la duración de Gobiernos. Nótese que el interés de esta investigación radica en la experiencia acumulada del líder y no en la duración del Gobierno, más ligada a los análisis de supervivencia. De ahí que se opte por recoger la duración acumulada y no los mandatos. Por su parte, la organización de la base en dos matrices también facilitará su utilización para distintos fines. De este modo, la disposición en panel permite identificar al líder que pasa un mayor tiempo en el cargo cada año y realizar estudios causales, mientras que la base organizada en torno a los líderes analiza los perfiles y las carreras hasta el momento de llegada al poder. Por ello, el objetivo es que en el medio plazo la base, la organizada en torno al líder y en panel, esté disponible y sea de acceso libre¹.

El resto del texto se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado se establecen las reglas de operacionalización y medición de los conceptos. Partiendo de la definición de líder, se presenta una nueva base de datos, así como las principales fuentes que recogen datos e investigaciones que estudian la trayectoria de los jefes de

1. Dado que el proceso puede llevar un tiempo (un año aproximadamente), mientras se revisan los datos y se resuelven cuestiones técnicas se aconseja a los investigadores interesados que contacten con los autores para solicitar acceso a los datos.

Estado y de Gobierno. Al final de este apartado, se presentan las dimensiones analizadas: características generales, educación, trayectoria profesional y trayectoria política. El segundo apartado contiene un análisis descriptivo de las variables que conforman las dimensiones previamente establecidas, elaborando así un perfil de los líderes políticos y realizando algunas consideraciones sobre los resultados. Por último, se concluye recapitulando los principales aportes de este trabajo y se identifican potenciales caminos por los que continuar esta investigación.

OPERACIONALIZACIÓN DE CONCEPTOS Y MEDICIÓN

Durante la construcción de esta base de datos se experimentaron los problemas típicos de estos procesos. Una buena descripción de ellos, así como del tipo de decisiones que se han debido tomar, puede verse en Coller *et al.* (2014). Lógicamente, las diferencias entre los líderes estudiados y entre los fines de los proyectos llevan a pequeñas diferencias de criterios. A continuación, se detalla el proceso de operacionalización.

Líderes políticos

Por líder se entiende aquí la máxima autoridad política del país. Tradicionalmente en el estudio de las élites se han utilizado tres criterios de selección: el posicional, el reputacional y el decisional (Putnam, 1976). En este caso el concepto utilizado se basa en una combinación de los criterios posicional y decisional. Así, se selecciona a los líderes según el cargo que ocupan y según su influencia en la elaboración de políticas.

La muestra de líderes se limita a los países de la OCDE debido, por un lado, a la disponibilidad de información sobre los líderes y, por otro, a la disponibilidad de información de diversas variables económicas que tienen interés para estudios con datos de panel (como el desempleo a largo plazo y posición fiscal). En la mayor parte de los casos se recoge información únicamente de los jefes de Gobierno de cada país, independientemente de si la misma persona ejerce la función de jefe del Estado (régimenes presidencialistas). Por su parte, en los países semipresidencialistas se recoge información tanto del jefe del Estado como del jefe de Gobierno.

A efectos de esta investigación, seis países son clasificados como semipresidencialistas. Por orden alfabético son: Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Polonia y Portugal. Esta selección se basa en los criterios y la lista elaborados por Elgie (1999: 13-14), actualizada continuamente en su web. De la clasificación de Elgie se ha optado por eliminar Turquía y República Checa porque, pese a disponer de constituciones semipresidencialistas, no han realizado elecciones al puesto de jefe del Estado en el corte temporal analizado y, por tanto, no hay un líder que seleccionar que cumpla los requisitos. Con el mismo criterio se incluye en esta categoría a Eslovaquia solo desde 1999, año de aprobación de la constitución semipresidencialista y de las primeras elecciones presidenciales. Finalmente, Austria, Irlanda e Islandia son eliminadas por el

nulo poder de sus jefes de Estado (Sartori, 1992: 142). Este criterio, no relevante para Elgie (1999), sí lo es de cara a analizar la influencia de la trayectoria de los líderes en los *outcomes* de las instituciones, el fin último que motiva la creación de esta base de datos.

La base solo recoge información de aquellos líderes que ocupan el cargo durante la mayor parte de un año. Esta decisión se toma por dos razones. Por un lado, de acuerdo con el fin último de la base, solo interesan los líderes que puedan efectivamente tener un efecto discernible sobre los resultados económicos. Esto implica que algunos líderes que han ocupado el cargo durante un breve período de tiempo no se contabilizan, dado que su efecto en los resultados es más difícil de medir. Por otro lado, la decisión de identificar el líder con el año es clave para construir la matriz de forma que se puedan utilizar técnicas de análisis de datos de panel. Como resultado de esto, se recoge información de un total de 208 líderes políticos.

La LPDC y otras fuentes de estudio de los líderes políticos

Los resultados presentados en esta nota de investigación proceden de una base de datos original, a la que se le ha dado el nombre de *Líderes Políticos de las Democracias Contemporáneas* (LPDC), que incluye información de 208 líderes de 33 países de la OCDE². El período examinado se extiende desde 1990 hasta 2012, aunque, debido a los procesos de independencia de algunos países, el marco temporal se reduce en algunos casos. De esta manera, para los líderes de Estonia y Eslovenia, se recogen datos a partir de 1992, y para los de República Checa y Eslovaquia desde 1993.

El interés por recoger estos datos se debe a las limitaciones observadas en las bases de datos que recogen información sobre las trayectorias y las características de líderes políticos recientes. Entre las bases existentes, y de libre acceso, destacan *Archigos* (Goe-mans *et al.*, 2009) y *Politica* (Sonntag, 2010). Estas fuentes, si bien muy completas y fiables, solo aportan información sobre la edad, la entrada y la salida del cargo, dejando de lado las características personales de los líderes. En el caso de la segunda, a pesar de contar con información sobre los miembros de los Gabinetes de distintos países para un período muy amplio, la información no se encuentra codificada en una base de datos, sino distribuida por países y legislaturas.

Algunos autores han desarrollado sus propias bases de datos para analizar algunas de estas características. Destacan: Jones y Olken (2005), Dreher *et al.*, (2009), Besley y Reynal Querol (2011) y Hallerberg y Wehmnar (2012). También la base de datos *LEAD*, de

2. Se excluye Suiza de este análisis, debido a las particularidades de su sistema político, en el cual existe una jefatura de Estado y de Gobierno colectiva, el Conseil Fédéral, cuyos miembros se alternan año a año el cargo de *président de la Confédération*. Así pues, pese a que la máxima autoridad protocolaria pueda ser identificada en una persona, sus poderes y prerrogativas son casi nulos, con lo que los potenciales efectos del líder quedarían diluidos.

Ellis *et al.*, (2015), se encuadra en esta línea, caracterizándose especialmente por la incorporación de la dimensión psicológica con variables relativas a la infancia y adultez del líder. Sin embargo, buena parte de estas bases son de carácter privado y recogen las variables que más interesan en relación con los estudios llevados a cabo por estos autores.

Mención aparte merece el *Global Leadership Project* (Gerring *et al.*, 2014), que supone un avance muy significativo en el estudio de las élites políticas, al construir una base de datos más completa. De este modo, la base recoge información de los principales líderes políticos, sociales y económicos de 146 países para el período 2010-2013. Pese a este pequeño espacio temporal, los autores identifican y analizan 40 566 líderes. Además, la base codifica información de 33 variables, desde el número de hijos o el grupo étnico al que pertenecen las autoridades, hasta el nivel de poder que alcanzan en una sociedad.

Ante este escenario, se opta por la construcción de una base de datos propia. El esfuerzo de recopilación de la información que ha llevado a la creación de esta base de datos no está exento de posibles errores, ni debe darse por terminado. Debe ser un trabajo continuo ampliar su alcance temporal y espacial. Además, con el fin de aportar también un valor añadido frente a bases como la de Besley y Reynal-Querol (2011) o Dreher *et al.*, (2009), se incluyen algunas variables nuevas, como la vinculación al partido, la entrada en la ejecutiva o los cargos desempeñados, así como algunas diferencias en la estructuración de la información y los criterios de codificación.

Para obtener información lo más precisa posible, se ha consultado una gran cantidad de fuentes. Las más importantes son el servicio de *Biografías de Líderes Políticos de CIDOB* (CIDOB, 2014), *Heads of States and Governments: A World-Wide Encyclopedia of Over 2300 Leaders, 1945 through 1992* (Lentz, 1994), *Encyclopedia Britannica* y *The International Who's Who* (2004). Se ha consultado también una gran cantidad de fuentes adicionales, como enciclopedias, webs gubernamentales, parlamentarias, de partidos y autobiografías.

Características analizadas de los líderes

La información es recogida teniendo en cuenta los valores que muestran los líderes en el momento de asumir el cargo por primera vez, independientemente de si este mandato entra dentro del corte temporal o lo antecede. Las variables analizadas se agrupan en cinco dimensiones:

1. Características generales

Recogen el género y la edad de llegada al cargo. En el caso de los regímenes semi-presidencialistas, es la edad de llegada al primer cargo ejercido, sea el de primer ministro, sea el de presidente.

2. Educación

La importancia de la educación se debe a su valor como *proxy* de indicadores como la honestidad y la competencia (Besley y Reynal-Querol, 2011). La educación se

muestra relevante para entender el nivel de participación social (Dee, 2004 y Milligan *et al.*, 2004), la efectividad de las administraciones públicas y el Gobierno (Arezki *et al.*, 2012), la honestidad de los líderes (Besley *et al.*, 2005), su preferencia por determinadas políticas (Dreher *et al.*, 2009) o su capacidad para realizar reformas económicas (Dreher *et al.*, 2009). Además, constituye una característica relevante para trazar un perfil sociológico de los líderes políticos.

En primer lugar, se mide el nivel educativo de los líderes, entendido como el máximo nivel de estudios alcanzado. Se establecen reglas aplicables a todos los casos y que faciliten homogeneizar los sistemas educativos de tantos países. Así, se entiende por títulos de grado todos aquellos que son primeros títulos en el nivel terciario de sus respectivos sistemas, esto es, que no requieren un título universitario previo para acceder. De esta manera, se evita entrar en la discusión de conocimientos, años y demás particularidades. En cuanto a los títulos de posgrado, son tomados solo si han sido completados y requieren para acceder a ellos un título universitario previo.

El tipo de formación lo determina la titulación de mayor nivel. En caso de que hubiese dos títulos del mismo nivel, el tipo de formación es establecido según el más reciente. Finalmente, cuando la titulación obtenida está compuesta por dos disciplinas que caen en grupos diferentes, se toma el *major* como la disciplina definitoria.

La última variable educativa es una *dummy* que clasifica a los líderes según hayan cursado o no estudios universitarios en el extranjero durante al menos un cuatrimestre. El interés en esta variable radica en las implicaciones que tienen estas experiencias: intercambios culturales, capital social o el establecimiento de contactos. Algunos estudios muestran el efecto que pueden tener estos líderes. Es el caso de Constant y Tien (2010), quienes hallan una relación positiva entre la formación de los líderes africanos en el extranjero y el nivel de inversión extranjera recibida por sus países.

3. Trayectoria profesional

Junto con la educación formal, la trayectoria profesional es otro de los factores que pueden configurar las concepciones y decisiones del líder. Además, permite completar el perfil sociológico y entender mejor las trayectorias de las élites políticas, de modo que ambas variables suelen ser utilizadas y recogidas en los estudios de referencia. Sirvan como ejemplo Dreher *et al.*, (2009) o Adolph (2013). Por tanto, se registran las profesiones ejercidas y se toma como definitoria aquella que se ha ocupado por más tiempo. Para que una profesión se registre, el individuo debe pasar al menos dos años en ella. Si no es así, es una observación perdida.

Sin embargo, las observaciones perdidas tienen una particularidad en este caso; y es que son utilizadas como un *proxy* de políticos profesionales. Este criterio, también empleado por Gerring *et al.*, (2014), se basa en el hecho de que no encontrar información sobre la carrera previa de un líder puede llevar a pensar que esta es inexistente o poco significativa. Es decir, que se trata de líderes que no han desempeñado ninguna profesión durante dos años antes de entrar en política. Esta decisión se refuerza si se tiene en cuenta el gran número de fuentes consultadas, el conocimiento que existe sobre la vida y la trayectoria de los jefes de Estado y de Gobierno en los países de la

OCDE y el tratarse de líderes recientes. En muchos de estos casos se puede comprobar de manera directa que estos líderes han vinculado su carrera profesional exclusivamente a la política, bien en cargos menores, bien en el partido. Por tanto, y con las reservas pertinentes, los casos perdidos pueden entenderse como un *proxy* de lo que comúnmente se conoce como «políticos profesionales».

Por supuesto, esta no es la única manera de aproximarse a este concepto. Una alternativa sería catalogar como políticos profesionales a aquellos que ocupen un cargo político durante determinado número de años o legislaturas. Sin embargo, la aproximación aquí utilizada parece más correcta por varias razones. La primera es que el concepto de político profesional se deriva de la percepción de que la persona no tiene otra profesión que la de político. Más que una cuestión del tiempo en política, que puede variar según la juventud o el éxito del líder, el concepto se centra en construir un contrafáctico. Si ese líder abandonase la política, ¿tendría una profesión a la que volver?

La segunda razón es que, a la hora de trazar un perfil sociológico y, posteriormente, ver el impacto que las profesiones tienen sobre los *outcomes*, es interesante saber qué profesiones ha desempeñado el líder. Como ya se ha dicho, varios estudios apuntan a la influencia de la profesión en la preferencia por determinadas políticas (Adolph, 2013) o su capacidad para implementarlas (Dreher *et al.*, 2009). Por tanto, no haber desempeñado otra profesión que la política puede ser también relevante a la hora de definir la preferencia por determinadas políticas o la forma de enmarcar los problemas.

Finalmente, construyendo la variable de esta manera se tiene toda la información: la influencia que implica pasar años en política, a través de los años en cargos, y el efecto de ser un político profesional, medido a través de la existencia o no de otra profesión identificable. Si, por el contrario, se utilizase el concepto de años en política se perdería información e incluso se podría generar correlación entre las dos medidas.

4. Trayectoria política

La cuarta dimensión estudiada es la de la trayectoria política del individuo hasta la llegada al puesto. Se distinguen aquí tres subdimensiones:

a. Historial partidista

Esta subdimensión captura la relación del líder con el partido y la formación adquirida a través de la militancia política y del desempeño de funciones en la jerarquía de la organización. Es posible aplicar diversas tipologías para clasificar a los líderes según su vinculación partidaria. En este caso se utiliza la más sencilla, es decir, una categorización dicotómica que distingue entre líderes militantes y líderes independientes.

Los líderes militantes son aquellos políticos que se caracterizan por su vinculación al partido. Son, por así decirlo, el perfil del político estándar identificado con un partido, en el que va ascendiendo y con el que termina por alcanzar el poder. Para el concepto de líder militante no es relevante si el jefe de Estado o de Gobierno es también líder del partido, sino que la variable aporta información sobre el tipo de político que es y su vinculación al partido.

La categoría de líderes independientes agrupa, a su vez, a dos tipos de líderes: los apartidistas y los independientes partidistas. Lo que distingue a estos perfiles, independientemente del subgrupo en el que se encuentren, es que tienen una menor vinculación al partido y que son vistos como personalidades de prestigio. Así, su rasgo definitorio y uno de sus activos políticos es ser percibidos como *outsiders* y valorados por su vida fuera de la política, lo que se convierte en un atributo explotable dentro del partido o ante la opinión pública.

Los apartidistas son líderes que, por una razón o por otra, normalmente tras una crisis política o económica, llegan a ocupar la jefatura del Estado o del Gobierno. Son personas con un amplio prestigio técnico o profesional, vistas como figuras de transición o de consenso y que se caracterizan por no tener vinculación con ningún partido hasta la llegada al cargo. Por su parte, los independientes partidistas son aquellos líderes que sí militan en un partido, pudiendo tener incluso cierta experiencia en cargos públicos. Nuevamente, el elemento que distingue a estos independientes es su prestigio profesional, sea en el sector público, sea en el sector privado. Es precisamente este valor el que los lleva a ascender rápidamente, a ser «fichados» o incluso permitirles formar un partido.

Nótese que la distinción entre apartidistas y partidistas se basa en la vinculación al partido. Los apartidistas pueden servir como un *proxy* de los líderes tecnócratas, según la definición planteada por McDonnell y Valbruzzi (2014). Pero el concepto de tecnócrata no está claramente definido y consensuado en la literatura. Así, líderes como Juhan Parts o Martti Ahtisaari podrían ser catalogados como tecnócratas según algunos criterios. Por ello se opta por una clasificación más práctica, dejando el debate teórico sobre la tecnocracia para otras investigaciones. No obstante, dado que se trata de una variable en la que existe discrecionalidad, sobre todo en la selección de los independientes partidistas, en el anexo se presenta una lista de todos los líderes catalogados como independientes y en qué subcategoría se encuentran.

Si bien en esta nota de investigación se analizan las características del líder hasta la llegada al cargo, en los estudios con datos de panel, en los que se recoge la evolución de las características, los líderes solo deberían figurar como independientes en su primer mandato. En las primeras elecciones, el líder es un profesional que se introduce en la política y su éxito fuera de ella es uno de sus principales atributos. En cambio, una vez ejercido el poder, pasa a ser un gobernante experimentado, con un historial que deja en segundo plano su experiencia profesional previa.

Para profundizar en el análisis de la relación con el partido se recogen los años de vinculación al partido y el momento de entrada en su ejecutiva. La primera variable mide tanto la intensidad de la pertenencia partidista del individuo, como la influencia que la organización ha tenido en él. Tomando como referencia el año de entrada al cargo, se resta el año en el cual la persona se afilia, empieza a trabajar o a colaborar activamente con el partido, siendo la diferencia los años de militancia acumulada. La segunda variable captura el acceso a una posición de cierto poder en el partido.

Al analizar la militancia puede surgir un problema de medición, el de cómo contabilizar aquellos políticos que han pasado por más de un partido. Existen diversas soluciones: contar los años de militancia política, lo que sería una medida de entrada en la vida política; contar los años de militancia en el partido, lo cual sería en sentido

estricto la vinculación al partido, o utilizar una aproximación intermedia que permita cierta flexibilidad en cuanto a la vinculación al partido.

Así, se mantendrá la vinculación originaria siempre que exista una trayectoria política coherente, esto es, manteniéndose en la misma corriente ideológica, aun cuando se produzca un cambio de siglas, una escisión o el individuo lo abandone por otro. En aquellos casos en que se produzca un cambio ideológico relevante –de izquierda a derecha o viceversa– se empieza a contar desde el segundo partido. Por tanto, la variable de vinculación al partido puede tomarse en líneas generales como una medida de entrada en política. La preferencia por esta última aproximación se fundamenta en la necesidad de cierta flexibilidad para explicar las trayectorias de líderes provenientes de países en los cuales los partidos no son estables, sino que se producen escisiones y refundaciones y por los independientes que crean nuevos partidos.

Con el mismo método se obtiene los años en la ejecutiva, tomándose como referencia el año en que el líder accede a la ejecutiva, comités nacionales o preside el partido a nivel regional o local. También se cuentan los cargos de portavoz o secretario en el Parlamento y el *Shadow Government* en el caso de los países en los que está consolidado (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido).

b. Carrera política previa

Aquí se incluye un conjunto de variables que miden la carrera política previa a la llegada al cargo. Es particularmente interesante el tipo de cargos políticos ejercidos previamente, ya que este *cursus honorum* constituye una información muy útil para estimar su conocimiento sobre el funcionamiento de la política, la adquisición de diversas habilidades de gestión pública y de tipo político, su éxito o su habilidad.

Se contabiliza el número de años desempeñando cargos de legislador con mandato nacional, miembros de la Cámara Baja, de la Cámara Alta y del Parlamento Europeo; los años como jefe del Ejecutivo del nivel inmediatamente inferior al nacional; los años de ministro, miembro pleno del Gabinete; y de vicepresidente o viceprimer ministro. Para contar un año, el individuo debe pasar al menos 183 días en el cargo. En caso de simultaneidad de cargos, se opta por contar solo el de más alto rango para maximizar la comparabilidad de los sistemas y captar mejor qué habilidades están asociadas con cada cargo. Así pues, si se contabiliza un año como ministro, no se cuenta ese año como legislador o gobernador, y si se contabiliza el de gobernador, no se cuenta el de legislador.

En el caso de viceprimer ministro, el mismo año puede ser contado para viceprimer ministro y ministro. Esta decisión se debe a que aquellos que ocupan el cargo de ministro y de legislador a la vez suelen centrarse en el primero, dadas las exigencias del cargo. No obstante, esto no está tan claro en el binomio viceprimer ministro y ministro. Los dos roles son asumidos plenamente y comportan funciones, rango y habilidades diferentes. No es, por tanto, coherente seleccionar uno sobre otro, especialmente si se tiene en cuenta la jerarquía extra que concede el puesto.

c. Permanencia en el cargo

Se incluye la duración en el cargo, calculada en días, que pasan los líderes en los puestos de primeros ministros o presidentes y también el número de años que cada

líder ha ejercido el poder. Al igual que en el caso de las características, para calcular la permanencia en el cargo se tiene en cuenta los mandatos previos al corte temporal de 1990-2012. La razón es la misma, el interés radica en la trayectoria y el perfil de los líderes. De ahí que su experiencia en el cargo sea relevante, siendo el corte temporal una forma de identificar a los líderes.

La utilización de dos medidas, días y años, para capturar la duración en el cargo se debe a razones prácticas. Así, la utilización de años permite identificar al líder que pasa la mayor parte del año en el poder, siendo este el líder relevante para la estructuración de los datos en forma de panel y los estudios causales. Por su parte, capturar los días que el líder pasa en el cargo permite aumentar la precisión de la experiencia del líder y facilitar la tarea de otros investigadores que deseen construir mandatos.

En resumen, las variables aquí presentadas son:

TABLA 1.
VARIABLES ANALIZADAS

Características generales	Educación	Trayectoria profesional	Trayectoria política
<ul style="list-style-type: none"> • Género • Edad 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel educativo <ul style="list-style-type: none"> o Inferior o Universitario incompleto o Grado o Posgrado • Tipo de educación <ul style="list-style-type: none"> o Derecho o Economía o CCSS o Humanidades o Ingeniería o Ciencias puras o Ciencias naturales y de la salud • Educación en el extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesión: <ul style="list-style-type: none"> o Funcionario o Empresario/ejecutivo o Perdidos/políticos profesionales o Profesor/investigador o Abogado/legal o Empleado del sector privado o Sindicalista o Ejecutivo del sector público 	<ul style="list-style-type: none"> • Militante/independiente • Vinculación al partido (años de militancia) • Años en la ejecutiva • Años como legislador • Años como gobernador • Años como ministro • Años como vice • Duración en el cargo • Años en el cargo

Fuente: elaboración propia.

CARACTERÍSTICAS Y TRAYECTORIAS DE LOS LÍDERES

En este apartado se presentan los resultados descriptivos de las principales características de los líderes políticos analizados junto con un breve análisis.

Características generales

Lo primero que se observa en la distribución de los líderes es el bajo número de mujeres en la muestra. De un total de 208 líderes políticos, tan solo 15 son mujeres y pertenecen a 13 países, lo cual permite constatar empíricamente un *gap* de género importante.

La edad media de los líderes políticos de la OCDE, en el momento de su llegada al cargo, es ligeramente superior a los 52 años, aunque con una desviación típica elevada (8,61). Así, el primer ministro más joven de la muestra es Mart Laar, de Estonia, con 32 años, mientras que los de mayor edad son Ariel Sharon, de Israel, y Bulen Ecevit, de Turquía, quienes asumieron sus cargos con 73 años. La distribución de las edades medias por país difiere bastante, siendo un posible indicador de la valoración que se hace en estas sociedades de la experiencia y trayectoria del líder. De esta manera, Corea del Sur y Japón se inclinan por líderes de mayor edad (con medias superiores a 62 años), diez años por encima de la media general. Frente a estos, países como Luxemburgo, Estonia, Suecia o España se sitúan en niveles más bajos, con líderes con edades entre 44 y 45 años.

Educación

La tabla 2 muestra los niveles educativos de los líderes. La inmensa mayoría (un 88,9 % de los líderes para los que hay datos) tienen por lo menos un título universitario de grado. Si bien este dato no es especialmente llamativo, dado que se trata de las élites políticas de los países más desarrollados y en un período en el cual los estudios universitarios se han extendido, sí lo es un poco más el hecho de que un 36,7 % de los líderes hayan completado estudios de posgrado.

TABLA 2.
NIVEL EDUCATIVO DE LOS LÍDERES

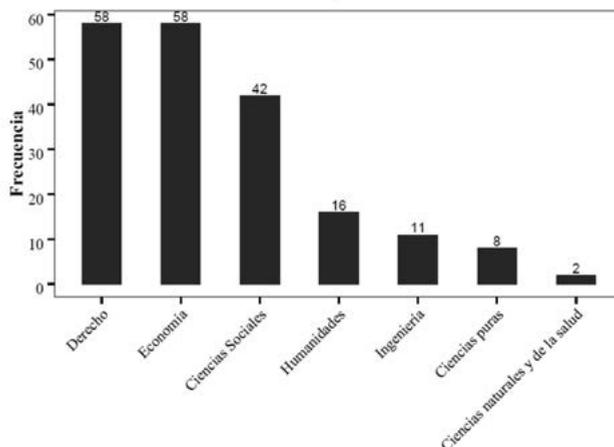
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Inferior	12	5,8	5,8	5,8
	Universitaria incompleta	11	5,3	5,3	11,1
	Grado	108	51,9	52,2	63,3
	Posgrado	76	36,5	36,7	100,0
	Total	207	99,5	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,5		
Total		208	100,0		

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el gráfico 1 presenta la distribución de las disciplinas más frecuentes entre los líderes:

GRÁFICO 1.

DISTRIBUCIÓN DE LOS LÍDERES POR TIPO DE FORMACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Como se puede ver, la mayoría de los líderes con formación universitaria se decantan, en proporciones idénticas, por estudios de Derecho y Economía. A continuación, se encuentran los estudios de Ciencias Sociales y, con una menor frecuencia, el resto de las categorías. Estos resultados son coherentes con otras investigaciones en las que se observa una disminución de los líderes con estudios en disciplinas jurídicas y un aumento de los de economía. Esta tendencia, observada en Besley y Reynal-Querol (2011) y en Hallerberg y Wehner (2012), queda corroborada para el período de estudio. Finalmente, entre estos 195 líderes con estudios universitarios, uno de cada cuatro ha cursado parte de estos estudios en el extranjero.

La dimensión educativa presenta también diferencias significativas entre los países, lo que refuerza la idea de que las trayectorias y características de los líderes se distinguen en función de factores nacionales específicos. Por ejemplo, en Canadá, Francia, Grecia, Luxemburgo, México, Eslovaquia o Estados Unidos, más de un 75 % de los líderes tienen estudios de posgrado. Quizás el ejemplo más paradigmático de esta tendencia sea Francia, donde existe una tradición consolidada del paso de sus élites por la *École National d'Administration* para cursar estudios de posgrado como paso previo a su incorporación al funcionariado y a la vida política.

Trayectoria profesional

En cuanto a las profesiones más usuales, hay que mencionar el elevado número de observaciones perdidas. Como ya se ha explicado, los casos perdidos se deben a que estos líderes se han desempeñado únicamente en puestos políticos y de partido

o a que no llegan a cumplir dos años en un puesto de trabajo antes de entrar en política.

Como se puede ver en el gráfico 2, la categoría de funcionarios destaca especialmente: casi uno de cada cuatro proviene de esta profesión. La obvia vinculación entre trabajar en el sector público y la política implica cierto interés y facilita la transición. Sin embargo, la categoría es muy heterogénea, pues incluye funcionarios de todo tipo y nivel. Algunos puestos incluso están relacionados con la política de manera más o menos directa, por ejemplo los directores de los bancos centrales.

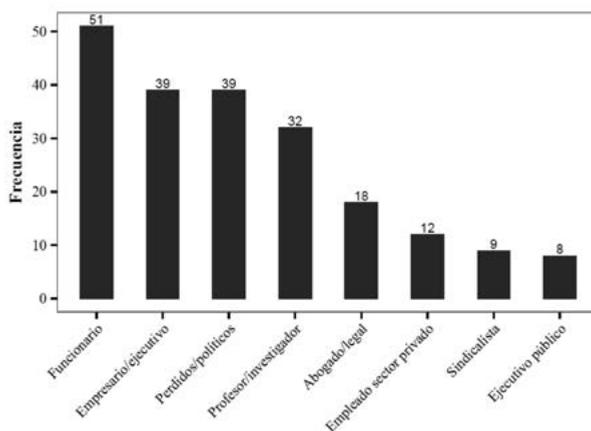
La segunda de estas categorías es la de empresarios/ejecutivos. En ella se incluyen tanto grandes empresarios y ejecutivos, como pequeños emprendedores y autónomos, independientemente del tamaño de su negocio. Esta decisión se basa en las características comunes de estas profesiones y en la facilidad para codificar los datos.

La tercera categoría es la de perdidos/políticos profesionales, igualando en número a los empresarios y ejecutivos. Entre estos 39 líderes, se encuentran empleados de partido, asesores, cargos políticos menores y líderes para los que no se ha encontrado una profesión ejercida durante al menos dos años, indicador de la poca o nula trayectoria profesional previa a la política. Sin embargo, este resultado debe tomarse con las precauciones oportunas que se derivan de la operacionalización presentada.

En el caso de los profesores e investigadores, se trata del personal vinculado a la universidad y al mundo de la investigación. La creación de esta categoría se debe a las diferencias entre las trayectorias, cualificaciones y características de estos profesionales y las de otros profesionales educativos. Esto es, la rigidez, la seguridad o el prestigio social son diferentes. También los obstáculos para volver a la profesión, tras un paso por la política, pueden ser mayores si el sistema no contempla la excedencia, ya que el profesor/investigador queda desactualizado.

GRÁFICO 2.

DISTRIBUCIÓN DE LOS LÍDERES POR PROFESIÓN



Fuente: elaboración propia.

El resto de profesiones se encuentran más alejadas de las tres más usuales, presentando una frecuencia considerablemente menor. Entre ellas, se encuentran profesionales legales (mayoritariamente abogados, aunque también se incluyen un asesor legal o un agente de patentes), empleados de distinto tipo del sector privado, trabajadores y dirigentes sindicalistas y, por último, ejecutivos de empresas públicas.

Más allá de los factores históricos, del interés de los individuos por la política o de las ventajas que su cualificación puede suponer para el candidato (Galasso y Nanninini, 2011), las profesiones más frecuentes entre los líderes parecen tener en común una mayor facilidad para interrumpir sus carreras y dedicarse a la política. En el caso de los funcionarios, una larga tradición vincula ambos trabajos (véase Francia o España) e incluso permite que los funcionarios conserven su plaza mientras sirven en puestos públicos. Además, los contactos obtenidos durante la carrera política les permitirían obtener puestos similares o mejores dentro del ámbito público al que se dedican.

Para los empresarios la facilidad se debe a que su negocio puede seguir funcionando durante el período en el que el líder se dedica a la política o reinvertirse el capital en otra actividad. En cuanto a los ejecutivos, agrupados también en esta categoría, su valor profesional no decrecería en exceso durante su paso por la política, ya que los contactos realizados, así como la experiencia adquirida en tareas de dirección en el sector público, pueden actuar como sustitutos de la experiencia en el sector privado.

Trayectoria política

En este apartado se incluyen tanto la trayectoria en el partido, como la trayectoria en los diversos puestos públicos.

a. Historial partidista

En los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, han caído varios Gobiernos europeos, que han sido sucedidos por ejecutivos liderados por tecnócratas (como Mario Monti en Italia). El ascenso de estas personalidades suscitó un mayor interés por definir y conocer este tipo de líderes (McDonnell y Valbruzzi, 2014), así como sus potenciales ventajas en relación con los mercados (Flores *et al.*, 2013).

Paralelamente, algunos países han experimentado una fuerte desafección ciudadana con respecto a la política, que se ha plasmado en el desprestigio de la clase política. Si antes un profesional independiente podía tener ventajas electorales (Galasso y Nanninini, 2011), el desprestigio del que hablamos puede haber reforzado los incentivos ya existentes en los partidos para captar independientes. Además, tras la crisis Europa presenció el auge de nuevos partidos como Podemos o el M5S y, con ellos, de líderes con una menor vinculación a la política de partidos tradicionales. Si bien en ninguno de estos países los nuevos partidos llegaron al poder durante el período de estudio, es un factor a tener en cuenta para el futuro y al analizar las élites parlamentarias.

Por último, en momentos excepcionales, un candidato sin vinculación a ningún partido, con un gran prestigio profesional y experiencia en la gestión pública puede ser

un líder aceptable y constituir una salida a una situación de bloqueo, bien como candidato de consenso, bien como líder forjador de una coalición parlamentaria. Teniendo en cuenta esto, se observa que 31 de los 208 líderes pueden ser catalogados como independientes al llegar por primera vez al cargo, es decir, casi un 15 % de la muestra.

La tabla 3 presenta un resumen de los datos de todos los líderes para los cuales estaban disponibles. Como se puede ver existen algunos líderes que no tienen vinculación ninguna con el partido. Se trata de los independientes apartidistas; de ahí que se incluyan valores de 0 en la vinculación y la entrada en la ejecutiva del partido.

TABLA 3.
HISTORIAL PARTIDISTA

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Vinculación al partido	203	0	47	23,17	11,589
Entrada en la ejecutiva	188	0	40	12,22	8,977

Fuente: elaboración propia.

De media, un líder milita durante 23 años en el partido antes de llegar al cargo de primer ministro o presidente. No obstante, existe una gran variación entre los líderes, con una desviación típica de casi 12 años. Igualmente, se puede observar que tienen una experiencia de 12 años en puestos de responsabilidad en el partido, pero nuevamente con grandes diferencias entre casos.

Si bien estos hallazgos son interesantes, ya que describen el conjunto de la muestra, es útil analizar los datos eliminando de la muestra a aquellos líderes que no han militado antes de llegar al cargo (independientes apartidistas). El resultado es una pequeña reducción en los casos y un pequeño incremento en los valores medios (tabla 4).

TABLA 4.
HISTORIAL PARTIDISTA SIN APARTIDISTAS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Vinculación al partido	195	1	47	24,12	10,807
Entrada ejecutiva	177	1	40	12,98	8,701

Fuente: elaboración propia.

Puesto que todos los independientes tienen por definición un menor vínculo con el partido y construyen su carrera política más alejados de estas organizaciones, es interesante ver por separado a los líderes militantes (tabla 5). Como era de esperar, ambas medias se elevan hasta rondar los 26 años de militancia y los 14 en puestos ejecutivos del partido. Dado que en estos casos el líder no cuenta con el atributo de su éxito fuera del partido, sino que se define por su trayectoria en la política, es lógico que haya tenido una carrera más larga; de ahí que también disminuya ligeramente la desviación típica.

TABLA 5.

HISTORIAL PARTIDISTA SIN INDEPENDIENTES

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Vinculación al partido	173	1	47	25,79	9,641
Entrada ejecutiva	160	1	40	13,81	8,472

Fuente: elaboración propia.

Puede sorprender la existencia de primeros ministros o presidentes con bajos valores de vinculación al partido. Esto se debe a que se trata de jefes de Gobierno de países con un pasado autoritario en el que la militancia estaba limitada. Así, de seis líderes que tienen una vinculación al partido igual o inferior a cinco años, cinco (Tiit Vahi, Mart Laar, Vladimir Meciar, Jozef Moravcik y Janez Drnovsek) proceden de países bajo influencia de regímenes comunistas: Estonia, Eslovaquia y Eslovenia. Puesto que estos líderes cambiaron de partido o no se involucraron en ninguno, su trayectoria partidista es escasa. El otro líder es Suleyman Demirel, de Turquía, quien, en el momento de ser elegido primer ministro por primera vez (octubre 1965), acumulaba tres años de militancia en el Partido de la Justicia y en la ejecutiva del mismo.

Dado que no todos los independientes son apartidistas, es interesante observar también los valores que estos líderes presentan cuando han estado afiliados durante al menos un año. La tabla 6 presenta estos resultados: 22 de los 31 líderes independientes para los que existen datos han militado al menos un año en el partido. De media, estos líderes pasan 11 años en el partido, una cantidad muy inferior a los casi 26 que militan el resto de los líderes. Lo mismo sucede con los puestos en la ejecutiva del partido: la experiencia en estos cargos es mucho menor y es un claro indicador de un menor poder y trayectoria de estos líderes en el partido. En este caso, pasan algo más de cinco años en la ejecutiva antes de llegar al cargo.

TABLA 6.

VINCULACIÓN AL PARTIDO DE INDEPENDIENTES PARTIDISTAS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Vinculación al partido	22	1	35	11,00	10,699
Entrada ejecutiva	17	1	24	5,24	6,996

Fuente: elaboración propia.

b. Carrera política

La tabla 7 muestra el número de líderes que han ocupado los puestos de legislador, ministro, vicepresidente/viceprimer ministro y gobernador, siguiendo las reglas de codificación expuestas en el apartado metodológico.

TABLA 7.
CARGOS PREVIAMENTE OCUPADOS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Años legislador	168	1	33	10,77	7,104
Años ministro	123	1	22	5,11	3,830
Años vice	28	1	8	3,07	2,054
Años gobernador	11	2	12	5,64	3,828

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, 168 líderes, algo más de un 80 % de los líderes de la muestra, han ocupado un puesto como legislador nacional durante al menos un año, algo que no es de extrañar, dado que el Parlamento constituye la arena principal de la política nacional. La permanencia en estos cargos difiere mucho de un líder a otro lo que lleva a una elevada desviación típica. En cualquier caso, estos líderes pasan de media casi 11 años en puestos legislativos antes de ocupar el cargo de presidente o primer ministro.

Tampoco es excesivamente sorprendente el elevado número de líderes que tienen experiencia como ministros, 123 de 208. En este caso, la permanencia media en el Gabinete es de cinco años, una duración bastante elevada si tenemos en cuenta que la duración de una legislatura en la mayor parte de estos cargos es de 4 años. Sin embargo, vuelve a existir una desviación típica elevada, de un 75 % de la duración media.

El número de líderes que han desempeñado el puesto de vicepresidente/viceprimer ministro es mucho menor. Esto se puede deber a diversos factores: la no existencia del cargo, una menor importancia en el sistema político o el hecho de que una menor cantidad de personas pueda ocuparlo. Todo esto hace que sea un paso menos necesario en la carrera política del líder. La duración media en estos cargos es menor que en los puestos ministeriales, situándose en torno a los tres años.

Finalmente, 11 líderes han presidido Gobiernos regionales. Esta figura no está presente en todos los sistemas y las competencias de las regiones varían de un país a otro, con lo que un menor número era también esperable, aunque la cantidad puede considerarse baja en términos relativos. Los líderes que han ocupado este cargo proceden en su inmensa mayoría de países en los que estos niveles administrativos tienen importancia política –Bélgica, Alemania, México, España, Estados Unidos, Eslovaquia y Eslovenia³–.

3. Estos dos últimos casos son especiales, ya que se trata de Vladimir Meciar y Milan Kucan. Ambos ocuparon la presidencia del Gobierno de naciones que formaban parte de Estados ya desaparecidos (Checoslovaquia y Yugoslavia). La presidencia de los Gobiernos eslovaco y esloveno era, por tanto, la presidencia de Gobiernos del nivel administrativo inmediatamente inferior al estatal; de ahí que, siguiendo la definición, se opte por contarlos como años como gobernador. El caso de Eslovenia es un poco más complejo debido a su proceso de independencia y a la

c. Permanencia en el cargo

Para terminar, se presentan los valores medios de la duración en el Gobierno de los líderes. Como ya se ha explicado, en el caso de los regímenes semipresidencialistas, la base de datos contiene información tanto de los primeros ministros como de los presidentes, con lo que se plantea un problema de dualidad de figuras. Para solucionarlo, sin realizar equivalencias forzadas, se opta por presentar los datos de dos maneras. En primer lugar, se presentan los datos de la duración media en el cargo de todos los líderes y, posteriormente, se separa los regímenes semipresidencialistas de los parlamentarios y presidencialistas. Por tanto, la separación de los casos se debe a una cuestión técnica, más que al interés por la influencia de los distintos tipos de regímenes.

La tabla 8 muestra los valores para los casos de regímenes parlamentarios y presidencialistas, esto es, para aquellos de los que solo se recoge información de un líder. La muestra se reduce a 146 líderes de 27 países, en los que el líder permanece una media de cinco años en su cargo, lo cual equivale a situarse ligeramente por encima de una legislatura estándar de cuatro años.

TABLA 8.

PERMANENCIA EN EL CARGO, REGÍMENES PARLAMENTARIOS Y PRESIDENCIALISTAS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Años jefe de estado	146	1	18	4,99	3,574
Tenure jefe de estado	146	194	6550	1835,17	1305,879

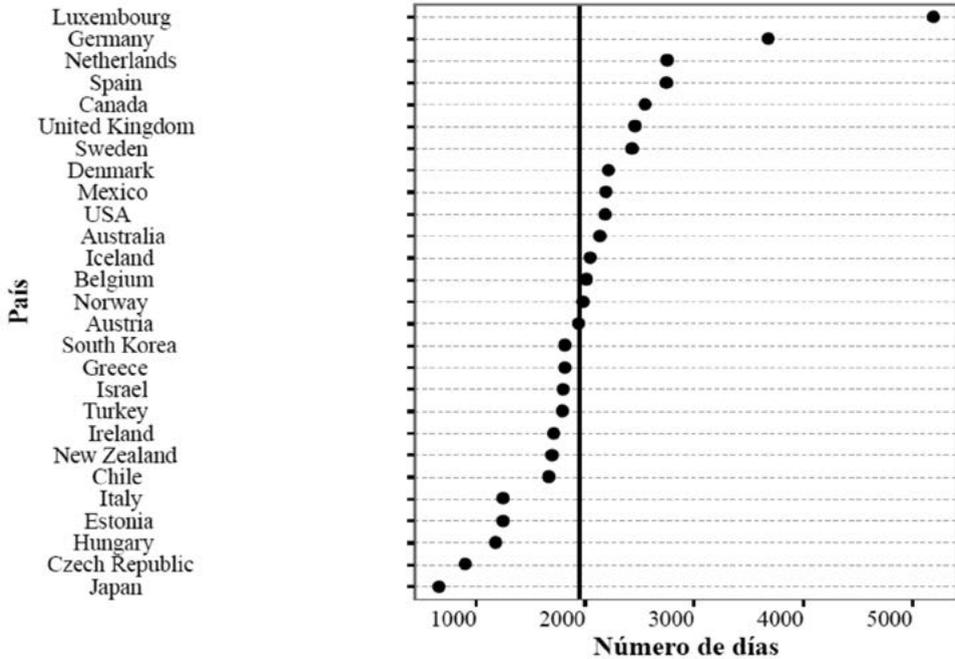
Fuente: elaboración propia.

Como se puede ver en el gráfico 3, la duración media en el cargo de estos líderes varía considerablemente de un país a otro. Los gobernantes japoneses, checos, húngaros y estonios se sitúan muy por debajo de la media de duración en el cargo, que es algo más de 1835 días. Por el contrario, países como Luxemburgo y Alemania se sitúan por encima de ella. En el caso del primero, solo dos primeros ministros han ocupado el puesto durante el período 1990-2012 y, en el caso del segundo, la media se eleva por la larga permanencia en el cargo del primer ministro Helmut Kohl.

coincidencia de la presidencia de Kucan con este proceso. Por tanto, la serie se inicia en 1992 para Eslovenia y 1993 para Eslovaquia.

GRÁFICO 3.

DURACIÓN MEDIA DE LOS LÍDERES EN EL CARGO, POR PAÍSES



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la tabla 9 muestra los valores medios de la duración en el cargo de los líderes de regímenes semipresidencialistas. Dado que en estos países existen dos cargos, y seis líderes han desempeñado ambos como parte de su carrera política, se recogen los valores de los dos puestos. De modo que si un líder ha ocupado los dos puestos, se lo contabiliza en cada cargo. De ahí que la suma de observaciones sea ligeramente superior al número de líderes.

TABLA 9.

DURACIÓN EN EL CARGO EN SEMIPRESIDENCIALISTAS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Años jefe de estado	21	1	14	7,29	3,797
Tenure jefe de estado	21	230	5108	2642,48	1400,671
Años jefe de gobierno	47	1	10	3,43	2,447
Tenure jefe de gobierno	47	198	3641	1227,66	895,59422

Fuente: elaboración propia.

Como se puede ver, 21 líderes han ocupado el cargo de jefe del Estado en regímenes semipresidencialistas y han permanecido en él durante más de siete años, aunque la desviación típica es bastante grande, 3,8 años. Esto supone una duración considerablemente superior a los cinco años de los líderes de los sistemas parlamentarios o presidencialistas. De igual modo, la duración de estos líderes es más del doble de la duración de aquellos que ocupan la jefatura de Gobierno en estos países. Por su parte, 47 líderes han ocupado el cargo de primer ministro y han permanecido de media unos tres años y medio. Esta cifra se acerca más a la media de los líderes de los otros sistemas, aunque, en este caso, la diferencia se debe a una menor duración.

CONCLUSIÓN

En esta nota de investigación se presentan algunos resultados procedentes del análisis descriptivo de una base de datos original, construida en el marco de un proyecto más amplio. La base ha permitido conocer mejor a las élites políticas de los países de la OCDE y trazar un perfil de los líderes que ocupan los máximos cargos políticos en estos países. La construcción de esta base de datos cobra mayor importancia y utilidad a raíz de la falta de información sobre los líderes políticos. Las pocas bases construidas son de carácter privado, no están sistematizadas o no recogen toda la información que aquí se utiliza. Mejorarla y ampliarla es algo fundamental para poder seguir avanzando en los estudios sobre las trayectorias y características de los líderes políticos, así como para conocer el efecto que estas pueden tener en el enmarcamiento de problemas, las preferencias de los líderes, las políticas que adoptan y los resultados que generan.

Con fines expositivos, se puede decir que el líder prototípico es un hombre de 52 años, con una carrera universitaria en Derecho o Economía, que ha cursado enteramente en su país, proveniente del funcionariado, que ha militado en un mismo partido/corriente ideológica durante 25 años, ha ocupado puestos relevantes en el partido durante 13 años, ha sido legislador durante más de diez años y ministro durante más de cinco. Una vez en el cargo, permanece en él aproximadamente unos cinco años, salvo en los regímenes semipresidencialistas, en los cuales la duración puede ser algo superior o inferior según ocupe el cargo de jefe del Estado o jefe del Gobierno.

Estos datos ayudan a conocer mejor la trayectoria y las características de los líderes políticos y, a la vez, generan nuevos interrogantes. Así, futuras investigaciones deberían examinar los perfiles que se dan en los distintos países, así como ofrecer un marco teórico que permita analizar en mayor profundidad las categorías de políticos profesionales y tecnócratas.

Paralelamente, también es interesante analizar en mayor profundidad cuál es el efecto que tienen los diferentes perfiles de líderes en los *outcomes* y la elección de políticas. Es decir, ¿se comportan de manera distintas los líderes según su formación y profesión?, ¿difieren los tecnócratas de los políticos tradicionales?, ¿los independientes de aquellos que se han forjado en el aparato? Todas estas cuestiones son el siguiente

paso de esta investigación y constituyen un elemento clave para entender la discrecionalidad subyacente a la toma de decisiones y los resultados de las instituciones políticas.

AGRADECIMIENTOS

Felipe A. González De León hace constar su agradecimiento al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de cuyo programa de Becas de Introducción a la Investigación fue beneficiario y durante el cual trabajó en la construcción de la base de datos aquí utilizada. Este agradecimiento se extiende especialmente a José Fernández-Albertos por su ayuda y supervisión durante ese período. De igual modo, agradece a la Fundación Barrié por su apoyo para continuar con su formación y sus investigaciones.

Referencias

- Adolph, Christopher. 2013. *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*. New York NY: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139506762>.
- Arezki, Rabah, Herbert Lui, Marc Quintyn y Frederik Toscani. 2012. «Education Attainment in Public Administrations around the World: Evidence from a New Dataset», *International Monetary Fund Working Paper*, WP/12/231.
- Barcelona Center for International Affairs (CIDOB). *Biografías de Líderes Políticos*. Barcelona. Disponible en web: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos.
- Besley, Timothy, Rohini Pande y Vijayendra Rao. 2005. «Political Selection and the Quality of Government: Evidence from South India», *CEPR Discussion Paper*, 5201.
- Besley, Timothy, José G. Montalvo y Marta Reynal-Querol. 2011. «Do Educated Leaders Matter?», *The Economic Journal*, 121 (554): 205-227. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02448.x>.
- Besley, Timothy y Marta Reynal-Querol. 2011. «Do Democracies Select More Educated Leaders?», *American Political Science Review*, 105 (3): 552-566. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055411000281>.
- Borchert, Jens y Klaus Stolz. 2011. «Introduction: Political Careers in Multi-level Systems», *Regional and Federal Studies*, 21 (2): 107-115. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>.
- Botella, Joan, Juan Rodríguez Teruel, Oscar, Barberà y Astrid Barrio. 2011. «Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133: 3-20. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.133.3>.
- Blondel, Jean. 1985. *Government ministers in the contemporary World*. Londres: Sage
- Coller, Xavier. 2008. «El sesgo social de las élites políticas. El caso de la España de las autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, 141: 135-159.

- Coller, Xavier, Andrés Santana y Antonio M. Jaime Castillo. 2014. «Problemas y soluciones para la construcción de bases de datos de políticos», *Revista Española de Ciencia Política*, 34: 169-198.
- Constant, Amelie F. y Bienvenue N. Tien. 2010. «African Leaders: Their Education Abroad and FDI Flows», *IZA Discussion Paper Series*, 5353.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dee, Thomas S. 2004. «Are there civic returns to education?», *Journal of Public Economics*, 88 (9-10): 1697-720. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.11.002>.
- Dreher, Axel, Michael Lamla, Sarah Lein y Frank Somogyi. 2009. «The impact of political leaders' profession and education on reform», *Journal of Comparative Economics*, 37: 169-93. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2008.08.005>.
- Elgie, Robert (ed.). (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/0198293860.001.0001>.
- Ellis, Cali M., Michael C. Horowitz y Allan C. Stam. 2015. «Introducing the LEAD Dataset», *International Interactions*, 41 (4): 718-741. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/03050629.2015.1016157>.
- Flores, Thomas, Gabriella Lloyd e Irfan Nooruddin. 2013. «The Technocratic Advantage? Leadership and IMF programs», *Working paper*.
- Galasso, Vincenzo y Tommaso Nannicini. 2011. «Competing on Good Politicians», *American Political Science Review*, 105 (1): 79-99. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055410000535>.
- Genieys, William. 2011. *Sociologie politique des élites*. Paris: Armand Colin. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3917/arco.genie.2011.01>.
- Gerring, John, Erzen Oncel y Kevin Morrison. 2014. «The Global Leadership Project: A Comprehensive Database of Political Elites». *Unpublished paper*, Department of Political Science, Boston University.
- Goemans, Henk E., Kristian S. Gleditsch y Giacomo Chiozza. 2009. «Introducing Archigos: A Dataset of Political Leaders», *Journal of Peace Research*, 46 (2): 269-283. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0022343308100719>.
- Göhlmann, Silja y Roland Vaubel. 2007. «The educational and occupational background of central bankers and its effect on inflation: an empirical analysis», *European Economic Review*, 51: 925-41. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2006.05.001>.
- Guttsman, Wilhelm. 1963. *The British political elite*. Nueva York: Basic Books.
- Hallerberg, Mark y Joachim Wehner. 2012. «The Educational Competence of Economic Policymakers in the EU», *Global Policy*, 3 (1): 9-15. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12006>.
- Jones, Benjamin y Benjamin Olken. 2005. «Do leaders matter? National leadership and growth since World War II», *The Quarterly Journal of Economics*, 120 (3): 835-64. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/qje/120.3.835>.

- Lentz, Harris M. 1994. *Heads of States and Governments: A Worldwide Encyclopedia of Over 2,300 Leaders, 1945 through 1992*. Jefferson, NC: McFarland.
- McDonnell, Duncan y Marco Valbruzzi. 2014. «Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments», *European Journal of Political Research*, 53 (4): 654-671. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.12054>.
- Milligan, Kevin, Enrico Moretti y Philip Oreopoulos. 2004. «Does Education Improve Citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom», *Journal of Public Economics*, 88(9-10): 1667–1695. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.005>.
- Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rodríguez Teruel, Juan. 2011. *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: Fondo Cultura Económica.
- Sleeman, Elizabeth y Richard Fitzwilliams (eds.). 2004. *The International Who's Who*. Londres: Europa Publications Limited.
- Sonntag, Lars. 2010. *Política*. Disponible en web: www.kolumbus.fi/taglarsson/

ANEXO

LÍDERES INDEPENDIENTES

	Subtipo	País
Andrej Bajuk	Apartidista	Slovenia
Anton Rop	Partidista	Slovenia
Ariel Sharon	Partidista	Israel
Binyamin Netanyahu	Partidista	Israel
Carlo Azeglio Ciampi	Apartidista	Italy
Danilo Türk	Apartidista	Slovenia
Dominique de Villepin	Partidista	France
Ehud Barak	Partidista	Israel
Ferenc Gyurcsany	Partidista	Hungary
Franz Vranitzky	Partidista	Austria
Gordon Bajnai	Apartidista	Hungary
Iveta Radicova	Partidista	Slovak Republic
Jan Fischer	Apartidista	Czech Republic
John Key	Partidista	New Zealand
Josef Tosovsky	Apartidista	Czech Republic
Juhan Parts	Partidista	Estonia
Kevin Rudd	Partidista	Australia
Lamberto Dini	Apartidista	Italy
Lee Myung Bak	Partidista	South Korea
Mario Monti	Apartidista	Italy
Martti Ahtisaari	Partidista	Finland
Merek Belka	Partidista	Poland
Paul Edgar Phillipe Martin	Partidista	Canada
Peter Medgyessy	Partidista	Hungary
Romano Prodi	Partidista	Italy
Sebastián Piñera Echenique	Partidista	Chile
Silvio Berlusconi	Partidista	Italy
Tansu Ciller	Partidista	Turkey
Vaclav Klaus	Partidista	Czech Republic
Viktor Klima	Partidista	Hungary
Yitzhak Rabin	Partidista	Israel
Total	31	

Presentado para evaluación: 21 de marzo de 2016.

Aceptado para publicación: 1 de octubre de 2016.

FELIPE GONZÁLEZ-DE-LEÓN

felipegonzalezdeleon@gmail.com

Graduado en Ciencia Política y de la Administración y máster en Economía: Organización Industrial y Mercados Financieros, por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Actualmente realiza un máster en Política Comparada en la London School of Economics. Ha sido becario de colaboración en el Departamento de Ciencia Política de la USC, becario de introducción a la investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CISC) y becario de la Fundación Barrié. Sus áreas de interés son la política comparada y la economía política.

CELESTINO GARCÍA-ARIAS

celestino.garcia@usc.es

Profesor contratado doctor del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la USC. Ha participado en proyectos de investigación sobre el rendimiento autonómico, y ha investigado sobre Parlamentos y sobre élites políticas y administrativas. Sus principales áreas de interés son los métodos de investigación, las técnicas de análisis cuantitativo, los sistemas de indicadores e índices y la política comparada.

Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales: el caso de los oficiales del Ejército de Tierra (1993-2015)

Experiences of Spanish Military Participation in International missions: The Case of Army Officers (1993-2015)

MARIÉN DURÁN

Universidad de Granada

ISABEL ADÉ

Universidad de Barcelona

RAFAEL MARTÍNEZ

Universidad de Barcelona

ADOLFO CALATRAVA

Universidad Carlos III

Cómo citar/Citation

Durán, M., Adé, I., Martínez, R. y Calatrava, A. (2016). Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales: el caso de los oficiales del Ejército de Tierra (1993-2015). *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 127-147. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.42.05>

Resumen

El presente estudio aborda las experiencias de los oficiales del Ejército de Tierra español en 175 misiones militares internacionales con características de conflictos o guerras asimétricas entre los años 1993 y 2015. Concretamente el trabajo se basa en el análisis de cincuenta entrevistas semiestructuradas. A tal fin, hemos sistematizado estas experiencias en una serie de variables que sirven para identificar dichos conflictos: (i) procedimientos; (ii) limitaciones, y (iii) actores. De dichas variables hemos analizado concretamente los siguientes indicadores que constituyen los resultados de la investigación: en el apartado de los procedimientos hemos prestado atención a la capacitación y formación específica, la autonomía en la toma de decisiones, la formación de las unidades y el estilo de mando. Dentro de las limitaciones se han analizado las reglas

de enfrentamiento y la logística. En cuanto a los actores nos hemos centrado en las relaciones con actores locales e internacionales, así como con los periodistas. Por último, se han abordado sus valoraciones globales e impactos sobre sus vidas cotidianas. Los resultados de este trabajo se integran en el estudio internacional comparado «Officer and Commander in Asymmetric Warfare Operations», auspiciado por el grupo de trabajo «The Military Profession» del European Research Group on Armed Forces and Society (ERGOMAS).

Palabras clave: Fuerzas Armadas, misiones internacionales, conflictos asimétricos, experiencias profesionales.

Abstract

The current research note addresses the experiences of the Spanish Army officers in 175 international military missions that portray the features of asymmetrical conflicts or wars occurred between 1993 and 2015. And it is based on the analysis of fifty semi-structured interviews. These experiences have been systematized in a series of variables that serve to identify such conflicts: (i) procedures; (ii) constraints, and (iii) actors. More specifically and out of these variables we have analyzed the following indicators that constitute the results of the research: in the section on procedures we have paid attention to the general training and the mission-oriented training, the autonomy in the decision making process, Units' collective training and the style of command. Within the constraints we have analyzed the rules of engagement (ROE) and logistics. As for the actors, our focus is on the relationships with local and international actors, as well as journalists. Finally, their global assessments and the impact on their daily lives have been studied. The outcomes of this work fall within the larger international comparative study "Officer and Commander in Asymmetric Warfare Operations", sponsored by the working group "The Military Profession" of the European Research Group on Armed Forces and Society (ERGOMAS)".

Keywords: Armed Forces, international missions, asymmetric conflicts, professional experiences.

INTRODUCCIÓN

La investigación de la que damos cuenta en esta nota, ofrece el resultado de un estudio sobre la oficialidad del Ejército de Tierra en misiones internacionales con características de conflictos asimétricos. Este trabajo está enmarcado dentro del proyecto internacional comparado –«Officer and Commander in Asymmetric Warfare Operations»– dirigido en la actualidad por Eraldo Olivetta y Marina Nuciari (Universidad de Turín) y auspiciado por el Research Committe nº 1 (Armed Forces and Conflict Resolution) de la International Sociological Association (ISA), y el grupo de trabajo «The Military Profession» del European Research Group on Military and Society (en adelante ERGOMAS). El proyecto vio la luz con la participación de diez países. El estudio de caso español ha sido financiado íntegramente por el Centro Mixto

(en adelante CEMIX) de la Universidad de Granada y el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército (en adelante MADOC).

La investigación tiene por objeto conocer la experiencia profesional y personal de los oficiales españoles en las misiones internacionales que hayan implicado conflictos o guerras asimétricas, entre los años 1993 y 2015¹. Con tal finalidad, se han conducido cincuenta entrevistas semiestructuradas en profundidad a oficiales con participación en tales operaciones. Dadas las prolongadas carreras militares de muchos de los entrevistados, su presencia en más de una misión ha sido la tónica, razón por la que, en realidad, acumulamos 175 casos de análisis.

Para poder evaluar la importancia de esa experiencia militar internacional, desde el working group «The Military Profession» de ERGOMAS, determinamos las variables explicativas e indicadores más relevantes que nos ayudaran a entender, de forma integral, el impacto del trabajo de la oficialidad en las misiones internacionales y operaciones de guerra asimétrica. El objetivo es extraer buenas prácticas y lecciones de experiencia sobre la preparación y el *modus operandi* de la élite militar europea en general, y los españoles en particular, de tal manera que podamos perfilar mejor las características de la guerra asimétrica y cómo los oficiales responden a sus particulares vicisitudes. En los últimos veinticinco años, los militares españoles han acumulado una importante experiencia participando en diversas misiones internacionales. Esta experiencia profesional y humana ha impactado en los modos de actuar y supone una fuente de vivencias personal y profesional que nutren estudios de las características como el que aquí se presenta. En el momento actual, la investigación está en su fase comparativa, una vez concluidos todos los estudios de casos nacionales. Los resultados que se presentan en esta nota constituyen las diez principales ideas fuerza provenientes del análisis de los datos.

-
1. Entre los años que se indaga sobre estas cuestiones, los diferentes miembros del proyecto han acumulado una amplia experiencia en la línea de investigación de las Fuerzas Armadas y la Sociedad, intervenido en las siguientes investigaciones: (i) Proyecto 14/1998 del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, «Perfil socio político del siglo XXI» (donde se entrevistaron a 2500 cadetes); (ii) proyecto «Cultural Gap Between the Military and their Parent Society», ERGOMAS 2004/2005; (iii) «Las relaciones entre las Fuerzas Armadas y las ONG: repercusiones en las operaciones de paz», financiado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) en 2005; (iv) «Relaciones civiles-militares en potenciales escenarios de conflictos multiculturales» (2003-2006), financiado por el MADOC y la Universidad de Granada; (v) «Multinational Experiment MNE-6: Cross-Cultural Awareness» (2009-2010), financiado por la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas (UTRAFAS), MADOC y Universidad de Granada, y (vi) «Lessons Learned in Asymmetric Warfare», auspiciado por ERGOMAS, Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) e IEEE (2010RICIP13).

LA PROBLEMÁTICA DE LOS CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS: LOS CONFLICTOS ASIMÉTRICOS

Una de las principales discusiones mantenidas con respecto al marco analítico de los conflictos asimétricos, la constituye la propia denominación de los mismos. Existe un importante debate sobre el uso de este concepto u otros para identificar los conflictos actuales². En este trabajo, hemos optado por analizar y valorar una de las particularidades de las «nuevas guerras» (Kaldor, 2001; Münkler, 2005: 41): la asimetría como método y estrategia de los conflictos contemporáneos. Por un lado, la asimetría es una de las condiciones necesarias del concepto de «nuevas guerras», pero al mismo tiempo, la propia asimetría cobra tanta relevancia actualmente, que no solo es vista y percibida como parte integrante de un concepto redefinido de guerra, —el de «nuevas guerras»—, sino que consideramos además que se la puede elevar a la categoría misma de concepto generándose el «conflicto asimétrico».

Podríamos incluso colegir, que las asimetrías son las que alimentan la literatura académica sobre los conflictos, conduciéndonos, además, a una continua necesidad de revisión de conceptos y calificativos. El título del proyecto de nuestra investigación, «Officer and Commander in asymmetric warfare operations», hace alusión al trabajo de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) españolas, concretamente de la oficialidad del Ejército español, en conflictos asimétricos. ¿Es este el calificativo adecuado para etiquetar a los conflictos en los que se ha participado en las misiones como son los casos de Líbano, Irak, Afganistán e incluso Bosnia y Kosovo?

Es evidente que todos los conflictos contemporáneos, principalmente porque prácticamente todos son intraestatales, conllevan asimetrías. Sin embargo, por nombrar los más recientes, son sin lugar a dudas conflictos asimétricos los que se libran dentro del estado libanés, con Hezbollah como actor desafiante, y el conflicto en Afganistán o los que se mantienen contra el Estado Islámico en muchos países de Oriente Medio y Norte de África. La asimetría es por tanto una cuestión transversal y transnacional, pero a su vez, aunque muy importante, es una de las variables esenciales que caracterizan los conflictos actuales.

La asimetría significa algo muy clásico: que hay diferente armamento y medios entre los contendientes, diferente grado de instrucción y adiestramiento de las unidades, diferencias en los recursos económicos y logísticos, en la capacidad de reclutamiento; pero, sobre todo, es crucial que tampoco se comparte el modelo de enfrentamiento. La asimetría hoy nos habla también de un enfrentamiento que cada uno realiza con reglas diferentes. Por eso, además de ser elemento definitorio del

2. Somos conscientes de la multitud de conceptos y debates sobre los calificativos de las guerras contemporáneas y así lo hemos manifestado en otras publicaciones y en la publicación del informe de investigación de este proyecto. Para más información al respecto se pueden ver los conceptos de «nuevas guerras» (Kaldor, 2001; Münkler, 2005), «guerras de cuarta generación» (4GW) (Lind *et al.*, 1989), «guerras del tercer tipo» (Holsti, 1996), «guerras asimétricas», «guerra de espectador deportivo» (McInnes, 2002) o «guerras híbridas» (Hoffman, 2007).

concepto de «nuevas guerras», también es utilizado como un concepto propio. ¿Cuáles son pues las diferencias más importantes? Si bien son numerosas las disimilitudes que se detectan, hemos optado por centrarnos en tres cuestiones concretas y a su vez posibles de observar empíricamente. Estas serían: (i) los procedimientos; (ii) las limitaciones, y (iii) los actores.

En primer lugar, en cuanto a los procedimientos, se suele acudir por la parte más débil tecnológicamente a diversas tácticas para compensar la asimetría como la guerra de guerrillas, el terrorismo, la insurgencia o el chantaje entre otros. Las estrategias del más débil suelen consistir en imponer el pánico más que en ganar la batalla, ganar tiempo más que dirigirse hacia un final, golpear al fuerte en su intolerancia hacia las bajas, causar sufrimientos a los civiles y golpear sus capacidades militares (Freedman, 1998: 41). Estas estrategias tienen como objetivo acortar la asimetría. De esta forma, las capacidades militares del oponente asimétrico no tienen por qué constituir el punto débil. Además, el conflicto en terreno urbano dificulta las operaciones. El desarrollo de la lucha en ciudades y poblados desalienta operaciones sobre el terreno, máxime si es un conflicto distante para los países occidentales. Nadie está dispuesto en los últimos conflictos a poner *boots on the ground*. Esto lo hemos podido comprobar sobradamente en el conflicto sangriento de Siria (conflicto interno) y el conflicto que mantiene el Estado Islámico en la región. ¿Qué se puede hacer, por tanto, contra el oponente asimétrico si además resulta que el adversario no estatal no está sujeto a ningún tipo de autoridad política? Privarles de lo que les es más necesario para su supervivencia: ganar reclutas entre la población, abastecimientos de agua y alimentos, inteligencia, armas y fondos; lo que se conoce como: «ganar mentes y corazones». Actuar en estos contextos tan complejos, ha requerido de una profesionalización de las FF. AA. Esto significa una alta calidad de las tropas, con una alta moral, lo cual conlleva una formación y entrenamiento continuos para aumentar la capacitación de las unidades (Sookermany, 2012); así como autonomía en la adopción de decisiones y de las operaciones en combate para enfrentarse a un enemigo híbrido. A su vez, estas cuestiones son imprescindibles para capacitar a las tropas locales, como está ocurriendo actualmente con el entrenamiento al ejército iraquí.

En cuanto a las limitaciones, enfrentarse a oponentes irregulares es, de esta manera, una cuestión complicada porque los procedimientos de las sociedades occidentales en materia de guerra están basados en la tradición cristiana de la guerra justa y en valores liberales. Según Lawrence Freedman, se asumen los siguientes elementos por estas sociedades: (i) clara definición de objetivos por parte de los líderes políticos: los militares esperan obtener objetivos claros en el mandato porque además están sujetos a una serie de restricciones de tipo legal (las ROE), e incluso de cuestiones logísticas y aquí estaríamos hablando de serias limitaciones; (ii) intolerancia a las bajas propias, y (iii) Intolerancia a los conocidos como daños colaterales, esto es, tener presentes los objetivos militares y evitar víctimas civiles (Freedman, 2006: 50).

Por último, tenemos que estudiar los actores. Tradicionalmente, los ejércitos han sido entrenados, estructurados y equipados para enfrentarse a actores o adversarios de sus mismas características y estrategias, pero no para relacionarse con otro tipo de

actores como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, en los conflictos contemporáneos, por un lado se enfrentan a grupos armados no estatales como los «señores de la guerra», grupos armados criminales, grupos paramilitares, grupos terroristas, insurgencia, etc., y por otro lado tienen que mantener relaciones cordiales con las poblaciones locales, los líderes políticos y religiosos, las FF. AA. locales, las organizaciones como ONG locales e internacionales y, además, coordinarse con las organizaciones internacionales. Como consecuencia de estos cambios, desde hace varias décadas la formación desarrollada con los militares ha sido de una intensidad evidente, de forma que se ha ido adecuando a los contextos variables. Los militares han tenido que formarse en conceptos nuevos como la cooperación civil-militar (CIMIC) o *key leader engagement* o *comprehensive approach* (Wendling, 2010). La construcción de estos conceptos surgió de la necesidad de mantener vínculos con los actores locales y los actores externos. Los militares que se dedican a CIMIC tienen como misión estar en contacto con el entorno local para mantener relaciones cordiales y que ello revierta en la tranquilidad y la seguridad de la misión. La actividad de *key leader engagement* es fundamental para poder ir haciendo llegar los mensajes mediante contactos personales a los personajes clave del entorno del ámbito político, militar, intelectual, etc. De esta manera, estos dos conceptos militares lo que intentan conseguir, en definitiva es lo que se conoce como «ganarse los corazones y las mentes de las poblaciones» (*to win* «hearts and minds»). La dosis de sensibilidad cultural en la aproximación de los militares hacia otras culturas puede ser positiva y de hecho cada vez se está procurando más un entrenamiento en este sentido (Pouligny, 2003; Durán, Ávalos, 2016).

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez obtenida la financiación para desarrollar el proyecto, desde el MADOC se cursaron los trámites pertinentes para solicitar al Estado Mayor del Ejército los permisos necesarios para la realización de las entrevistas, así como el oficial de enlace del Ejército propuesto para esta investigación.

Las características requeridas para los entrevistados eran: (i) que estuvieran activos en su profesión en el momento de la entrevista; (ii) que tuviesen experiencia en misiones internacionales con las características de conflicto asimétrico, y (iii) que fuesen miembros o hubiesen estado en alguna ocasión en unidades especiales. Este último requisito era necesario, al menos en una muestra significativa, para oír experiencias de oficiales que hubiesen experimentado vivencias de complejidad. Por ello, se prefirió realizar una parte importante de las entrevistas en la Brigada de la Legión en Almería. El resto se desarrollaron entre el MADOC (Granada) y otras unidades (el desglose por rangos de los entrevistados puede apreciarse en la Tabla 1).

TABLA 1.
MUESTRA DE LA INVESTIGACIÓN (POR RANGOS)

Muestra	Número de entrevistados
Generales	2
Coroneles	7
Tenientes coroneles	5
Comandantes	15
Capitanes	12
Tenientes	9
Total	50

Fuente: elaboración propia.

La totalidad de las entrevistas ha sido conducida con confidencialidad³ y su realización, tanto en Granada como en Almería, se asumió exclusivamente por dos miembros del equipo, siendo uno de ellos la investigadora principal. Las entrevistas se realizaron en los meses de febrero y marzo de 2015 y se analizaron y tabularon sus respuestas por todo el equipo –tarea que desarrolló materialmente una técnica especialista en tratamiento cualitativo y cuantitativo–, generándose con ello una base de datos susceptible de tratamiento estadístico.

Todos los militares entrevistados han participado en al menos una misión internacional (algunos hasta en siete misiones) y han respondido a todas las preguntas. Si alguna pregunta ha quedado sin contestación, es porque no habían tenido esa experiencia o contacto durante la misión. También es interesante indicar que todos los entrevistados son varones. No hemos tenido la oportunidad de entrevistar a ninguna mujer oficial, lo cual hubiera sido imprescindible, cuando menos para comprobar si se ofrecían respuestas diferenciadas, pero no dependía de nosotros y no fue posible. En cualquier caso, el número de misiones acumuladas por los cincuenta entrevistados es de 175, lo cual nos permite un análisis de muchos más casos que los iniciales cincuenta (tabla 2).

3. En el *Informe final* sobre cada caso estatal –en nuestro caso el presentado al MADOC– cuando, con el fin de ilustrar algún dato o análisis, citamos textualmente a los entrevistados, se ha seguido en todos los equipos de investigación idéntico patrón: las siglas del país –«SP» de Spain en nuestro caso– más un número correlativo para cada entrevistado (SP01, SP02, SP03...SP50).

TABLA 2.
MISIONES ANALIZADAS

Lugar	Nº de misiones	Porcentaje
Afganistán	56	32
Irak	34	19
Kosovo	28	16
Líbano	26	15
Bosnia – Herzegovina	19	11
RD Congo	5	3
Macedonia	2	1
Croacia	1	1
Paquistán	1	1
Sarajevo	1	1
Sudán	1	1
Uganda	1	1
Total	175	175

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar, nuestra muestra abarca sobre todo misiones realizadas en Afganistán, Irak (2004 y 2015), Kosovo, Líbano y Bosnia-Herzegovina. Las misiones de la República Democrática del Congo, Macedonia, Croacia, Paquistán, Sarajevo, Sudán y Uganda, han sido agrupadas en nuestro análisis con la etiqueta de «Otras misiones». Debemos tener en cuenta que estas «Otras Misiones», por un lado, representan únicamente el 9 % del total de operaciones realizadas y, por otro, no son representativas de conflictos asimétricos.

La entrevista constaba de 33 preguntas, agrupadas en torno a una serie de bloques que pretendían dar respuesta a los procedimientos utilizados, las limitaciones en el desarrollo de la misión y a los actores locales e internacionales con los que se ha interactuado. Finalmente, se añadía un último apartado de valoraciones globales que buscaba obtener información complementaria.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN⁴

A los efectos de esta nota destacaremos únicamente las diez principales evidencias que se aprecian tras el análisis los datos y que caracterizan la participación de los

4. Los resultados del proyecto se presentaron en junio de 2015 en el Congreso Internacional Bianual de ERGOMAS, que tuvo lugar en la Open University de Tel Aviv. Igualmente se presentaron en el MADOC en junio de 2015 en un seminario organizado al efecto.

oficiales españoles en los conflictos asimétricos. Estas diez evidencias las clasificamos como hemos mencionado en: (i) procedimientos; (ii) limitaciones, y (iii) actores.

1. Los procedimientos

Capacitación y formación específica adaptada y adecuada

Gracias a la experiencia adquirida en las misiones internacionales, se han introducido reformas en los procesos formativos previos al despliegue con el objetivo de reducir el periodo de adaptación de las tropas desplegadas en el terreno y de mejorar la formación específica adecuada a cada misión. En el caso español, como consecuencia de la evolución en la capacitación y formación específica para las misiones, destaca la implantación desde el año 2008 del entrenamiento –de contenido teórico y práctico– conocido como «4+2», que comienza seis meses antes del despliegue. En él, a lo largo de los cuatro primeros meses se realizan rutinas de ambientación (procedimientos, reglas, obligaciones, etc.). Después, durante los dos meses siguientes se recibe una formación específica o de integración conforme a las particularidades de la misión que realizar, terminando el entrenamiento con un ejercicio práctico. Dos semanas antes de la partida, los mandos realizan una visita de reconocimiento de la zona para preparar el relevo. No obstante, hay que señalar que, por diferentes razones, no siempre se puede ofrecer este entrenamiento previo.

La valoración global de esta capacitación previa es mayoritariamente positiva y tiene muy pocas valoraciones negativas. Quizás lo más destacable es el porcentaje del 20 % de militares destinados en la misión de Irak que estiman que la preparación debería mejorar. Todo ello en el contexto de unas igualmente elevadas valoraciones positivas.

TABLA 3.

VALORACIÓN DE LA FORMACIÓN RECIBIDA POR MISIÓN (%)

Valoración	Afganistán	Bosnia - Herzegovina	Irak	Kosovo	Líbano	Otras misiones
Muy positiva	7,1	15,8	5,9	10,7	26,9	25,0
Positiva (sin más)	51,8	47,4	47,1	53,6	50,0	41,7
Positiva con matices	12,5	10,5	11,8	3,6	7,7	8,3
Mejorable	10,7	15,8	20,6	10,7	7,7	8,3
Negativa (sin más)	3,6	0	2,9	3,6	3,8	0
Escasa / Inexistente	5,4	5,3	2,9	10,7	3,8	8,3
Ns/Nc	8,9	5,3	8,8	7,1	0	8,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia.

En la entrevista se preguntaba, además, sobre la formación recibida en cuestiones sociopolíticas y *cultural awareness*, por la importancia que esta formación ha demostrado tener en el desempeño de la misión. En este caso, los resultados determinan que el 85,1 % de los entrevistados sí recibió esta formación, siendo la valoración de la misma mayoritariamente positiva (75 %). En las opiniones negativas, la razón primordial alegada ha sido que la formación no se ajustaba a las necesidades reales de la zona de operaciones.

Por otra parte, dentro de las actividades formativas, los idiomas constituyen un bloque crucial para un mejor desempeño de la misión. A este respecto, casi un 40 % afirma haber tenido algún tipo de formación idiomática previa a la misión, de los cuales, el 85 % se formó en inglés o francés. Sólo un 25 % recibió una formación previa en el idioma local de la zona en la que se iba a realizar la misión. Al hilo de la cuestión idiomática, se les interrogó sobre la existencia de problemas comunicativos durante la misión y, de ser así, cómo pudieron solventarlos. En este sentido se ha puesto de manifiesto la importancia de la figura del intérprete. Además, se ha obtenido un elevado porcentaje de entrevistados (92,6 %) a los que se les proporcionó algún tipo de formación en habilidades comunicativas interculturales.

Autonomía en la adopción de decisiones y las operaciones en combate

Otro elemento que resaltar como característico de los conflictos asimétricos es la dispersión de la autoridad a medida que descendemos en la cadena de mando (Dandeker, 2006: 239). Esta dispersión que mencionamos es una de las razones por la cual los oficiales, e incluso los soldados, ven aumentada su capacidad de decisión autónoma sobre el terreno, ya que se pueden crear en las operaciones entornos donde las decisiones, incluso políticas, se deben tomar sin órdenes directas (Ruffa *et al.*, 2013: 34-35; Diamint, 2014). Este aumento de los márgenes de maniobra posiblemente hace más complicada la labor de los oficiales en el terreno, lo cual exige mayores destrezas. En relación con ello, se preguntó por el nivel de «autonomía» con que se manejaban respecto de sus superiores jerárquicos. Poco más del 50 % contestaron que «alta» o «muy alta». A pesar de ello, en esta cuestión encontramos muchas respuestas institucionalizadas, del estilo de: «Lo que corresponde a mi puesto y empleo» y un 38,9 % que eludió responder y se refugió en «no sabe, no contesta».

En este ámbito también se cuestionó sobre si habían estado sometidos a fuego enemigo. Un 66 % de los oficiales han vivido esa experiencia, siendo Afganistán el escenario con mayor frecuencia (tabla 4). Además, más de la mitad tuvieron «experiencias problemáticas», principalmente «amenazas y tensiones».

TABLA 4.

PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE FUEGO ENEMIGO POR MISIÓN

	Afganistán	Bosnia-Herzegovina	Irak	Kosovo	Líbano	Otras misiones
Sí	83,9	52,6	67,6	35,7	50,0	50,0
No	12,5	36,8	26,5	57,1	50,0	41,7
Ns/Nc	3,6	10,5	5,9	7,1	,0	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

Unidades bien formadas, equipadas y de moral alta

Más de dos tercios de los oficiales han respondido con un mismo patrón al ser preguntados por sus unidades: «Bien formadas, bien equipadas y con la moral alta». No obstante, al ser preguntados más concisamente han ido surgiendo elementos que mejorar. Así, se hablaba de la necesidad de incrementar el adiestramiento previo y, sobre todo, circunscribirlo en todo lo posible a la misión que realizar. También se ha sugerido que el entrenamiento previo se lleve a término con el mismo material que se va a utilizar en la misión. Por último, pese a que han percibido alta la moral de sus unidades, hay coincidencia en que tres hechos son determinantes para que esta se deteriore: (i) la pérdida de la cohesión de la unidad, (ii) las malas condiciones de vida en la base y (iii) los problemas con la familia que, a tantos kilómetros de distancia, son vividos con mucha impotencia.

Predominio del estilo de mando ejemplarizante, como tónica general, e impositivo si la situación lo requiere

De las diferentes opciones de estilo de mando que se les ofrecieron durante el transcurso de las entrevistas, se han inclinado por el modelo ejemplarizante. La autoridad prefieren alcanzarla siendo un ejemplo para sus subordinados. Con ello se obtiene su respeto y confianza, elementos que cimientan su mando. No obstante, en situaciones críticas, cuando la coyuntura cambia drásticamente y fulgurantemente, el estilo de mando preferido varía según el rango. Así, los tenientes optan por un estilo de mando impositivo, mientras que los coroneles prefieren, incluso en situaciones críticas, seguir dando ejemplo, y los generales, en cambio, creen más válida en esas coyunturas la persuasión.

2. Limitaciones

Las ROE causan menos problemas entre la oficialidad que entre la suboficialidad y la tropa

En la primera oleada de este estudio que se realizó en el año 2012 vimos cómo tres quintas partes de la tropa y suboficiales tenían problemas con la aplicación de las ROE. En cambio, en el presente estudio entre los oficiales solo viven como problemática la aplicación las dos quintas partes del total. Por otro lado, hay coincidencia con el estudio actual en que la restricción en la respuesta es percibida como problema, pero entre los oficiales entrevistados que ven las ROE como una herramienta problemática, la principal queja es su carácter inespecífico. Es decir, el diseño generalista que busca que sirvan para varias misiones y no se centra en la concreta misión en la que ellos se ven obligados a aplicarla. Por otro lado, ante las quejas de sus subordinados por la aplicación de las ROE suelen optar por tres modelos de respuesta. El predominante es ser ellos mismos los que resuelven la controversia. Las otras dos vías son elevar la queja a la inmediata autoridad o invitar a la resignación: «Es lo que hay».

La logística: mejoría y asignatura pendiente

En las dos últimas décadas, tanto en España como en ámbitos internacionales, se replanteó completamente el concepto de logística para hacerlo más eficaz en los nuevos escenarios de las misiones internacionales en entornos asimétricos. En concreto, en España, a partir de la *Revisión Estratégica de la Defensa* del año 2003, se modificó completamente el concepto de la logística, sobre todo haciendo referencia en los documentos de planeamiento estratégico españoles desde 2009, a la sostenibilidad y a la eficiencia (Mauro Vega, 2015).

A pesar de esto, de los datos se pueden obtener dos conclusiones genéricas al respecto: (i) la logística ha mejorado, pero (ii) sigue siendo una asignatura pendiente de las FF. AA. En el 64 % de los casos, los oficiales indicaron que existían problemas logísticos, aunque en la mayor parte de los casos no se especifican cuestiones concretas, sino se habla de «fallos genéricos» (tabla 5). No obstante, los que sí que especifican abundan en la inadecuación de los medios materiales.

TABLA 5.
PROBLEMAS LOGÍSTICOS IDENTIFICADOS (%)

Problemas logísticos	%
Fallos generalizados	57,1
Problemas logísticos propios de una misión internacional	32,1
Inadecuación de los medios	23,2
Fallos logísticos al comenzar las misiones	18,8
Dinero	7,1
Falta de previsión e información	7,1
Derivados de la organización institucional de la misión	5,4
Falta de munición	4,5
Llegada de materiales y paquetería	2,7
Alimentación	2,7
Falta de cultura logística	0,9
Problemas de orografía	0,9

Fuente: elaboración propia. Multirrespuesta.

Dentro de la logística es muy importante la interoperabilidad, imprescindible en escenarios de operaciones multinacionales: es clave poseer unas capacidades logísticas con los mismos niveles de disponibilidad que las unidades que se van a apoyar. La cooperación internacional reclama una máxima interoperabilidad (Corbacho de Castro, 2012: 27). Desde principios de siglo las misiones vinculadas a las «nuevas guerras» exigen unos equipos capaces de operar con otros, propios o de los aliados, con diferentes configuraciones para optimizar la eficacia; una necesidad cada vez más perentoria por el elevado coste de los sistemas (Pérez Martínez, 2002). En este sentido, los oficiales encontraron problemas de interoperabilidad en más de la mitad de las misiones en las que habían participado (56 %)⁵.

3. Los actores

Relaciones muy positivas con actores locales y tropas internacionales. Relaciones adecuadas con organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales

Como se ha apuntado anteriormente, la notoria presencia en los conflictos de una amplia variedad de actores, como tropas internacionales, OO. II., ONG, asesores

5. Este dato habría que matizarlo porque en muchas de las entrevistas, se indica que este problema ha ido solventándose y además no ha sido un impedimento infranqueable, muchas de las respuestas fueron del tipo [«¿Había problemas de interoperabilidad?»] «Sí, en ocasiones pero siempre con solución».

políticos y militares, periodistas o compañías privadas, ha supuesto para los miliares un aumento de sus relaciones y sus habilidades sociales en el «teatro de operaciones». En este sentido, nuestro trabajo ha analizado las relaciones de los oficiales del Ejército de Tierra español con toda esta amalgama de actores. Hemos clasificado a los actores entre: locales (autoridades, FF. AA., población) e internacionales (tropas, OOI, ONG).

Las relaciones con los actores locales se caracterizan tanto por un elevado número de contactos –sobre todo con las poblaciones locales–, como por la positividad y la excelencia de las mismas. No obstante, hay excepciones con las autoridades y FF. AA. La explicación puede radicar en que las relaciones con estos actores son eminentemente por trabajo y de carácter continuado. En cambio, las interacciones con las poblaciones locales son más agradecidas: temas culturales, deportivos y en algunos casos de seguridad. Además, pese a ser muy frecuentes, no son continuadas con las mismas personas, lo cual evita las fricciones típicas de la reiteración. Por otro lado, existe la necesidad, para no ser considerados intrusos, de estar «ganándose» continuamente la simpatía de la población local.

TABLA 6.

VALORACIÓN DE LAS RELACIONES CON LA POBLACIÓN LOCAL (%)

	Lugar de misión					
	Afganistán	Bosnia - Herzegovina	Irak	Kosovo	Líbano	Otras misiones
Positiva (sin más)	55,1	73,7	77,4	70,8	52,0	75,0
Positiva por cercanía, cordialidad, fluidez	18,4	15,8	16,1	29,2	28,0	16,7
Positiva por idiosincrasia cultural española	10,2	15,8	,0	,0	12,0	8,3
Positiva por obtención de beneficios	10,2	,0	,0	,0	8,0	,0
Negativa (sin más)	,0	,0	,0	,0	,0	,0
Negativa por desconfianza	6,1	,0	6,5	,0	,0	,0

Fuente: elaboración propia

Con las autoridades locales, las respuestas negativas suelen ser por intereses divergentes o por conflicto de autoridad. Con las FF. AA. locales la discrepancia la hemos detectado en la desconfianza, poca productividad o diferencia culturales. Sin embargo, es de destacar que en el análisis del discurso de las respuestas de nuestros entrevistados encontramos con frecuencia conceptos como «respeto», «confianza», «educación», «flexibilidad», «paciencia» o «empatía». Esta generalización de elevada sensibilidad y

competencia cultural de la oficialidad en las misiones internacionales es fruto de un adiestramiento cada vez más incisivo en la adecuación de los oficiales al sistema cultural de los agentes locales (Schiff, 2012: 323; Durán y Ávalos, 2013; Schut, 2015: 65).

En referencia a los actores internacionales, las relaciones más frecuentes y positivas han acontecido con las FF. AA. internacionales. Las relaciones con las OO. II. y las ONG se caracterizan por un trato cordial en general, pero las valoraciones negativas –que es en el sector que mayor porcentaje alcanzan– apuntan hacia las diferencias en objetivos, cultura organizativa y valores.

Relaciones duales con periodistas: desconfianza y resultados colaborativos

En cuanto a la relación con periodistas durante la misión, los datos obtenidos muestran que el 65,1 % de los oficiales –en todos los rangos entrevistados– ha tenido contacto con periodistas en alguna de las misiones en las que ha participado. Casi un 40 % valora esa relación como negativa por considerar que (i) existe una cierta desconfianza, (ii) que no se puede garantizar su seguridad o (iii) bien que distorsionan lo que se les dice. No obstante, cabe destacar que subiendo en el escalafón aparecen opiniones más positivas en las que se considera que (i) la colaboración con los periodistas ha mejorado, (ii) que debe ser fluida, que estos (iii) muestran interés por el trabajo de las FF. AA., y que (iv) pueden ayudar a dar a conocer la labor de los militares en las misiones. La divergencia de opiniones en función del rango, en lo que a la relación con los periodistas concierne, puede deberse a los protocolos y restricciones existentes, que impiden atender a los medios de comunicación sin la autorización expresa de un superior.

4. Valoraciones de carácter general

Impactos en la vida cotidiana: rápida adaptación y escasos problemas de estrés

Un elemento muy importante que hay que analizar, son los impactos que las operaciones internacionales pueden tener a posteriori sobre los ámbitos más privados de los oficiales. En este sentido son dos las cuestiones sobre las que hemos inquirido, y que derivan de lo que tropa y suboficiales reconocieron en la primera oleada de este estudio internacional: (i) los problemas que se han podido generar en el entorno familiar por una ausencia prolongada del hogar y (ii) los problemas psicológicos o de estrés, por la exposición a situaciones traumáticas o tensas, durante o después de la misión; es decir, la adaptación a la vida normal después de la misión. En cuanto a la primera, casi el 70 % de los oficiales indican que no han tenido problemas familiares derivados de las misiones. Sin embargo, que casi el 30 % admita que sí los ha tenido es muy relevante dado lo dificultoso que resulta que un militar reconozca, fuera de una conversación informal y de mucha confianza, que su desempeño profesional le genera problema

personal alguno. La mayor parte de estos problemas están referidos a la necesaria readaptación al entorno familiar después de pasar unos meses fuera; principalmente por las cuestiones derivadas del comportamiento de los hijos y, si la misión ha sido especialmente compleja, la readaptación misma a la vida normal. No obstante, el reconocimiento de graves problemas de estrés es menor y, casi siempre, referido a terceros.

Valoraciones globales destacadas por una alta satisfacción personal y profesional

En términos generales se puede considerar que los oficiales valoraron positivamente su papel en las misiones internacionales. Esta valoración se estructuró en torno a dos dimensiones subjetivas: (i) la valoración de qué le reportó cada misión en el plano personal, profesional y cultural, y (ii) la autoevaluación de su aportación al logro de los objetivos de la/s misión/es en la/s que participó.

En términos generales, los oficiales valoran muy positivamente su participación en las misiones internacionales. Los niveles de satisfacción personal «muy alto» y «alto», constituyen más del 95 % de las consideraciones, representando la primera casi más del 57 %. Estas experiencias positivas se articulan en torno a tres ideas fundamentales: (i) por el enriquecimiento personal (73,2 %), (ii) por el enriquecimiento profesional (68,6 %) y, en menor medida, (ii) por el enriquecimiento cultural (22,2 %). La gran mayoría no tiene problema alguno en repetir e incluso volverían a ser voluntarios. También una mayoría contundente de oficiales están satisfechos con su labor individual dentro de las misiones, un 87 % evalúa su aportación al logro de los objetivos de la misión en de forma «muy alta» o «alta».

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos nos aportan una valiosa información de cada una de los indicadores estudiados que caracterizan a los conflictos asimétricos y que pasamos a detallar brevemente.

En el aspecto de la formación y la capacitación previas recibidas por los entrevistados, se constata una mejora en la valoración de las mismas tras la implantación a partir del año 2008 del entrenamiento conocido como 4+2. Sin embargo, es preciso señalar que dada la urgencia de movilización de algunas misiones –principalmente en sus primeros movilizadas–, no siempre pueden seguir este entrenamiento. En el caso de valoraciones negativas, las razones alegadas aluden a que la formación recibida no se ajustaba a la realidad de la zona de operaciones.

Las relaciones con los actores locales (autoridades, fuerzas armadas y poblaciones) se consideran excelentes, aunque pueden existir algunas salvedades con las dos primeras. Las relaciones con los actores internacionales se califican igualmente como buenas, sobre todo con las tropas internacionales. En este sentido, cabe destacar que las relaciones positivas y cordiales que se tejen con el entorno crean sinergias valiosas y de

seguridad hacia la misión. En lo que a la relación con los periodistas se refiere, las respuestas oscilan entre la relación de desconfianza, comunes en los entrevistados de menor rango, y la propuesta de colaboración como medio para dar a conocer la labor de los militares en la misión.

En los escenarios de las «nuevas guerras», la logística y la interoperabilidad representan elementos clave. En este sentido la consideración subjetiva de los oficiales es que, pese a que se puede trazar una evolución positiva, aún quedan cuestiones que mejorar. En cuanto a las ROE, lo más destacable por parte de los entrevistados es que, en ocasiones, resultan inespecíficas ya que no siempre tienen en cuenta las peculiaridades y necesidades propias de cada misión. En estos casos, entre los modelos de respuesta que se ofrecen, predomina la iniciativa a la hora de resolver la controversia, aunque también encontramos quienes optan por transmitir la queja a la autoridad superior o quienes invitan a la resignación. Por otra parte, la consideración sobre la autonomía en la toma de decisiones es un elemento al que los oficiales otorgan gran importancia y una valoración positiva. A pesar de ello, existe aquí un sesgo claro de institucionalización en las respuestas.

Preguntados por la valoración de las unidades, en general se observa una tendencia muy positiva. No obstante, se ponen de manifiesto aspectos que suelen influir negativamente en la moral de las mismas tales como: la pérdida de la cohesión de la unidad, las malas condiciones de vida en la base o problemas con la familia, en ese orden. En lo que al estilo de mando se refiere, la mayoría se inclina por el modelo ejemplarizante. Si bien, en caso de que las circunstancias en la misión cambien, son los tenientes y entrevistados de menor empleo los que optan por el modelo impositivo.

También es muy interesante considerar las valoraciones generales aportadas al finalizar la entrevista. La valoración general de su desempeño individual es muy positiva, tanto por lo que implica de enriquecimiento personal y profesional, como por considerar que cumplieron, en una buena medida, los objetivos individuales que les estaban marcados. Esto, entre otras causas, lleva a que la predisposición de los oficiales a participar en nuevas misiones sea elevadísima, casi unánime. Sin embargo, los oficiales consideran que las profundas complicaciones que sobre la cotidianidad supone una misión internacional, recaen sobre las familias.

Finalmente pedimos en cada entrevista que sugiriesen propuestas de mejora a la luz de su experiencia. Como no podía ser de otro modo, lo apuntado concuerda con las valoraciones ya expuestas. Concretamente, las propuestas de mejora más reiteradas han sido: (i) mejorar y potenciar la preparación, así como el conocimiento más concreto de la misión que realizar y del escenario que con que se van a encontrar, y (ii) mejorar el equipo, los materiales, las cuestiones logísticas y la calidad de vida de los soldados durante las misiones. Cuando alguien está seis meses en una base en medio de Afganistán, cuestiones a priori tan poco vinculadas al éxito de la misión como poder conectar con los seres queridos vía Skype cobran una relevancia esencial en la moral de la unidad y de los miembros del contingente y, por ende, en el éxito de la misión.

En definitiva, podemos colegir que la participación de los oficiales españoles en los conflictos asimétricos representa una experiencia general positiva en las distintas dimensiones de análisis expuestas que caracterizan a estos conflictos.

AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer el apoyo y la financiación prestados por el CEMIX, que en convocatoria pública de octubre de 2015 financió el proyecto PIN36: «Officer and Commander in Asymmetric Warfare Operations».

Referencias

- Alía Plana, Miguel. 2009. *Las Reglas de Enfrentamiento (ROE)*. Cuaderno Práctico de Estudios, 1. Madrid, Ministerio de Defensa, Escuela Militar de Estudios Jurídicos (Centro de Investigación y Doctrina Legal).
- Corbacho de Castro, José Antonio. 2012. «Una aproximación conceptual, normativa y doctrinal de la logística conjunta actual», en José Manuel Rosety Fernández de Castro (ed.), *La logística conjunta en los nuevos conflictos*. Madrid: CESEDEN.
- Dandeker, Christoper. 2006. «Surveillance and Military Transformation: Organizational Trends in Twenty First Century Armed Services», en David Haagerty y Richard Ericsson (eds.), *The New Politics of Surveillance and Visivility*. Toronto: Toronto University Press.
- Diamint, Ruth. 2014. «Latin America and military Question Reexamined», en David Mares y Rafael Martínez (eds.), *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Sussex: Sussex Academic Press.
- Duran, Marién y Antonio Ávalos. 2013. *Culturas cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Libano*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Duran, Marién y Antonio Ávalos. 2016. «Detecting Conflictive Cultural Factors in Complex Scenarios of Intervention: Military and Local Actors in Interaction», *Revista UNISCI*, 41: 9-28. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Freedman, Lawrence. 1998. «Asymmetric wars», *The Adelphi Papers*, 38 (318): 33-48. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/05679329808449502>.
- Freedman, Lawrence. 2006. «Asymmetric war», *The Adelphi Papers*, 45 (379): 49-60. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/05679320600661681>.
- Fojón Lagoa, José Enrique. 1998. *La actuación de la fuerza: consideraciones sobre el ejercicio de la fuerza*. Cuadernos de Estrategia, 94. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Hoffman, Frank. 2007. *Conflict in the 21st Century: The Rise of the Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.

- Holsti, Kalevi J. 1996. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, Mary. 2001. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- Lind, William S., Keith Nightengale, John F. Schmitt, Joseph W. Sutton y Gary I. Wilson. 1989. «The Changing Face of War: Into the Fourth Generation», *Military Review*, 69 (10): 2–11.
- McInnes, Colin. 2002. *Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict*. London.: Lynne Rienner.
- Mauro Vega, Jorge. 2015. «El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (2): 35-63. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.2>.
- Münkler, Herfried. 2005. *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- Pérez Martínez, Félix. 2002. «Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la seguridad y la defensa nacional», *CESEDEN Boletín de Información*, 275.
- Poulligny, Beatrice. 2003. «UN peace operations, INGO, NGO, and promoting the rule of law: exploring the interaction of international and local norms in different postwar contexts», *Journal of Human Rights*, 2 (3): 359-377. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/1475483032000133033>.
- Ruffa, Chiara, Christopher Dandeker, y Pascal Vennesson. 2013. «Soldiers Drawn into Politics? Civil-Military Relations Hybrid Military Spaces and the Future of the Interventions», en Bastian Giegerich y Gerhard Kümmel (eds.), *The Armed Forces: Towards a Post-Interventions Era?* Postdam: Springer. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01286-1_3.
- Shiff, Rebecca L. 2012. «Concordance Theory, Targeted Partnership and Counterinsurgency Strategy», *Armed Forces and Society*, 38 (2): 318-319.
- Sookermany, Anders McD. 2012. «What Is a Skillful Soldier? An Epistemological Foundation for Understanding Military Skill Acquisition in (Post) Modernized Armed Forces», *Armed Forces and Society*, 38 (4): 582-603.
- Schut, Michelle. 2015. *Soldiers as Strangers. Morally and Culturally Critical Situations during Military Missions*. Ipskamp Drukkers.
- Wendling, Cecile (2010), *The Comprehensive Approach to civil-military crisis management. A critical Analysis and perspective*. Paris : Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire.

Presentado para evaluación: 27 de junio de 2016.

Aceptado para publicación: 24 de octubre de 2016.

MARIÉN DURÁN

mduranc@ugr.es

Es profesora acreditada titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada y doctora en Ciencia Política por la Universidad de Granada. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la política comparada, áreas en las que posee numerosos artículos y obras especializadas. En 2015 fue una de las diez mujeres líderes europeas seleccionadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos para participar en el programa «International Visitor Leadership Programme. Women Leaders in Peace and Security». Su última publicación junto con Rafael Martínez es «International Missions as a Way to Improve Civil–Military Relations: The Spanish Case (1989–2015)», en la revista *Democracy and Security* (2016).

ISABEL ADÉ

isabelade5@gmail.com

Es doctora en Historia Contemporánea por las Universidades de Zaragoza y Nantes (Francia). Licenciada en Historia por la Universidad de Zaragoza, máster en Relaciones Internacionales en el Institut de Barcelona d'Estudis Internacionals y máster en Estudios Culturales en la Universidad de Nantes. Actualmente es investigadora del Group of Research and Analysis on Public Administration de la Universidad de Barcelona. Ha sido profesora en la Universidad de Nantes y doctoranda en el Centre de Recherche sur les Identités Nationales et l'Interculturalité de esa misma universidad. Autora de diversos artículos e investigaciones en torno a la enseñanza militar en España y al estudio de las Fuerzas Armadas, es socia fundadora de la Asociación Española de Historia Militar y ha participado en varios grupos de investigación, tanto nacionales como internacionales.

RAFAEL MARTÍNEZ

rafa.martinez@ub.edu

Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona. Ganó el premio extraordinario de doctorado en el área de humanidades y ciencias sociales en la Universidad de Zaragoza (1995) y el Premio Nacional de Investigación de la Paz, Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa de 2003. Ha sido profesor visitante en numerosas universidades extranjeras y ha ocupado cargos de gestión en diversas áreas. Ha obtenido diversos premios en reconocimiento a sus publicaciones, como su artículo «Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII», publicado en la revista *CIBOD d'Afers Internacionals* (2014), que logró el *Article Award 2015'* de *LASA-Section Defense, Public Security and Democracy*.

ADOLFO CALATRAVA

calatravag@gmail.com

Es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid, doctor por la Universidad de Granada y magister por la Universidad Complutense y el Centro de Estudios de la Defensa. Ha sido investigador visitante en la LSE, la Universidad de Tromso en Noruega y la Universidad de Cardiff. Fue investigador del Centro de Análisis de Seguridad de la Universidad de Granada y analista del Observatorio Permanente del Ejército de Tierra. Está especializado en seguridad internacional, relaciones internacionales y estudios de área. Posee publicaciones especializadas en estos temas, así como ponencias en congresos científicos.

La creciente importancia de los debates antiespecistas en la teoría política contemporánea: del bienestarismo al abolicionismo

The growing importance of antispeciesist debates in contemporary political theory: from welfarism to abolitionism

RAFAEL VÁZQUEZ

Universidad de Granada

ÁNGEL VALENCIA

Universidad de Málaga

Cómo citar/Citation

Vázquez, R. y Valencia, A. (2016). La creciente importancia de los debates antiespecistas en la teoría política contemporánea: del bienestarismo al abolicionismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 42, 149-166. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.42.06>

Resumen

Los perfiles del comportamiento ético de los seres humanos hacia los animales no humanos han cobrado una progresiva relevancia pública en los medios de comunicación durante las últimas décadas. Las cuestiones relacionadas con el maltrato animal, la explotación industrial de especies comestibles o los términos de la relación privada con animales domésticos parecen estar más que nunca en el centro del debate público. Esta novedosa situación nos induce a la reflexión en torno a las nuevas relaciones establecidas con los animales no humanos, asuntos que hasta hace pocas décadas resultaban marginales y con escasas referencias en la teoría política contemporánea.

En esta nota de investigación se exponen las teorías clásicas y las más actuales en torno al debate sobre los derechos animales, destacando algunos elementos como los siguientes: qué entendemos por *especismo* y *antiespecismo*; hasta qué punto es posible conferir derechos a los animales no humanos y, sobre todo, qué posturas y debates encontramos en el seno del movimiento animalista, fundamentalmente entre los defensores del proteccionismo *bienestarista* para los no humanos y los partidarios de un enfoque abolicionista de la propiedad.

Palabras clave: *especismo*, *antiespecismo*, derechos animales, teoría política, vegetarianismo, veganismo, *bienestarismo*, abolicionismo

Abstract

The profiles of human beings' ethical behavior towards non-human animals have gained increasing public relevance in the media over the past decades. Issues related to animal abuse, industrial exploitation of edible species or the terms of the private relationship with pets seem to be, more than ever before, at the centre of public debates. This new situation leads us to reflect around the newly established relationships with nonhuman animals; issues that have remained marginal and worthy of few references in contemporary political theory until very recently.

This research note discusses the classic and latest theories on the debates over animal rights theories, highlighting some elements such as: what is meant by speciesism and antispeciesism; to what extent may rights be granted to non-human animals; and above all, which are the positions and debates within the animal movement, mainly between advocates of welfarist protectionism for nonhumans and supporters of an abolitionist approach to property.

Keywords: speciesism, antispeciesism, animal rights, political theory, vegetarianism, veganism, welfarism, abolitionism.

«Al verme sentado frente a usted, Pedro el Rojo, lo oigo hablar y bebo a su salud –usted podrá tomarlo como cortesía o no, pero es la pura verdad–, me olvido por completo de que es usted un chimpancé. Solo poco a poco, cuando consigo volver a la realidad, los ojos me indican de quién soy huésped».

(Franz Kafka, *Informe para una academia*, 1917)

INTRODUCCIÓN. EL GIRO ANIMALISTA

Los perfiles del comportamiento ético de los seres humanos hacia los animales no humanos han cobrado una progresiva relevancia pública en los medios de comunicación durante las últimas décadas. Las cuestiones relacionadas con el maltrato animal, la explotación industrial de especies comestibles o los términos de la relación privada con animales domésticos parecen estar más que nunca en el centro del debate público. La reciente relectura antitaurina de la pintura de Goya, el reconocimiento del trabajo heroico de canes en catástrofes naturales, las penas de cárcel para quienes maltratan mortalmente a animales no humanos, por no hablar de la enorme y paulatina influencia de nuevos –y también rescatados– hábitos alimenticios veganos/vegetarianos, o la creciente presencia electoral del Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PAC-MA) en España, así lo atestiguan.

Desde el ámbito académico, la filosofía *antiespecista* afirma que nos encontramos hoy día en el camino hacia un cambio de paradigma, la construcción de una nueva hegemonía no *especista*. De forma creciente afloran debates que no habían tenido apenas lugar antes y que se empiezan a establecer y consolidar en la esfera pública, desde la sociedad civil, los medios de comunicación o los parlamentos hasta el mundo

académico, donde las disquisiciones no han dejado de crecer desde el último cuarto de siglo xx.

El denominado «giro animalista» en la investigación académica ha logrado transitar desde las ciencias naturales hasta disciplinas más humanistas y a las ciencias sociales, como la psicología, la filosofía, la antropología, la ciencia política y la sociología, dejando al tiempo una reseñable impronta en la literatura, la historia, los estudios críticos y culturales, así como también en la geografía, el feminismo y hasta en la teoría *queer* (Best, 2009). Los estudios sobre «animal rights» no han dejado de evolucionar desde la segunda mitad de los años setenta, ofreciendo perspectivas y aproximaciones cada más complejas, refinadas y multidisciplinares. No solo se trata de un nuevo objeto de estudio en el ámbito académico, sino de una temática que por su propia naturaleza pretende ser transformadora social y políticamente y que resulta eminentemente crítica con los saberes naturalizados y, por ende, contrahegemónica.

ESPECISMO COMO HEGEMONÍA ANDROCÉNTRICA

Si bien el término «especismo» aparece por vez primera con Richard Ryder en 1970, entendido como una discriminación moral basada en la diferencia de especie animal, la primera obra académica en la que se aprecia dicho término es *Animals, men and morals: an inquiry into the maltreatment of non-humans*, coordinado por Stanley y Roslind Godlovitch y John Harris en 1971. En 1975 el concepto empezaría a difundirse ampliamente con Peter Singer y su ya clásica obra *Animal liberation: a new ethics for our treatment of animals*. Un año más tarde, Andrew Linzey vuelve a presentar críticamente el concepto desde un punto de vista religioso en su *Animal rights: a Christian perspective*.

El especismo podría ser entendido como una consideración o tratamiento injustificadamente desventajoso de aquellos que no pertenecen a una o varias especies particulares por el solo hecho de pertenecer a otra especie (Singer, 1975: 22; Horta, 2010: 5). Por lo general, al usar el término especismo tendemos a pensar en la discriminación llevada a cabo por sujetos humanos hacia animales no humanos o hacia cualquier otra especie natural. No obstante, el especismo incluiría de igual manera cualquier discriminación entre especies, lo que implicaría plantear discriminaciones entre especies no humanas. Esto supondría, por ejemplo, que no deberíamos establecer una diferenciación en la consideración dada a los animales domésticos frente a los no domésticos en cuanto a su estatus moral si no queremos caer en posiciones especistas.

La discriminación animal, el especismo, ha estado presente a lo largo de toda la historia. Aristóteles sostenía en la *Política* que «las plantas existen para los animales, y los demás animales, en beneficio del hombre; los domésticos para su utilización y su alimentación, y los salvajes —si no todos, al menos la mayor parte de ellos—, con vistas a la alimentación y a otras ayudas, para ofrecer tanto vestidos como otros utensilios». Las religiones, especialmente las monoteístas, frecuentemente han minusvalorado la posición de los animales dentro de la esfera de la existencia, otorgándoles un puesto de sim-

ple servicio al hombre. En el siglo XVII, Descartes afirmaba que los animales no eran más que autómatas que no poseían alma ni conciencia, desprovistos de entendimiento, debido a lo cual no podrían sentir dolor, placer ni emociones. Para el liberalismo posterior del siglo XVIII y XIX, los animales quedaban igualmente excluidos de la comunidad moral. Si bien, tal y como expresaba Kant, no debíamos causarles daño de forma gratuita, y puesto que no disponen de intereses moralmente significativos, los humanos no tenemos ningún tipo de obligación directa respecto a los no humanos.

El paradigma humanista actual, en continuidad con la misma línea especista, sostiene que solamente los seres humanos son miembros de la comunidad moral. Como puede observarse, dicho paradigma contiene un aspecto inclusivo –todos los seres humanos merecen igual protección– y uno exclusivo –solo los seres humanos tienen ese estatus– (Cavalieri, 2003). Muchas de estas teorías apelan a la falta de conciencia en los animales y al uso exclusivo de lenguaje en los seres humanos (Frey, 1980; Leahy, 1993) o a la singular relación de poder que los humanos mantienen con otras especies (Goldman, 2001). La mayor parte de las posiciones especistas asumen, de una u otra forma y por mera definición –«parece ser evidente para todos»– que no por argumentación, que los humanos son superiores y, por ende, detentan un mayor valor que el resto de animales (Machan, 2004; Posner, 2004).

El especismo ha sido percibido como parte de un antropocentrismo o androcen-trismo mucho más extenso, que igualmente discrimina a mujeres, minorías étnico-raciales o clases sociales bajas. Es por ello, que el especismo haya recibido importantes críticas desde posiciones feministas (Adams, 1991) o desde posiciones fuertemente opuestas a los sistemas de dominación capitalistas (Young, 1990). También la lucha contra el racismo ha señalado que, al igual que los argumentos prorracistas aceptan la existencia de un orden natural con razas superiores, el especismo plantea de forma paralela la existencia de una especie superior a la cual las demás quedan supeditadas (Spiegel, 1996). Puede, pues, afirmarse que las posturas especistas poco difieren de aquellas que justifican el racismo, el sexismo, la homofobia, el clasismo o el cognitivismo en el seno de la especie humana.

Este especismo supone la utilización cotidiana y sistemática de animales no humanos por parte de los humanos partiendo de una premisa raramente cuestionada: la «propiedad natural» que se ejerce sobre ellos. Esto tiene lugar en múltiples acciones que van más allá de su consumo como alimentos, como la vestimenta, la experimentación o el entretenimiento.

EL ANTIESPECISMO COMO UNA TEORÍA CONTRAHEGEMÓNICA DE LOS DERECHOS ANIMALES

El antiespecismo como consideración moral es una oposición a la discriminación especista en todos los ámbitos señalados, basada en la idea de que solo la cualidad de sentir, de sufrir y disfrutar resulta relevante a la hora de determinar quién merece consideración y respeto. Al igual que respetamos a los seres humanos independientemente

te de su sexo, raza o capacidad cognitiva, debemos respetar a los demás animales independientemente de su especie. Dentro de la enorme variedad de temas tratados, las investigaciones sobre el antiespecismo se han centrado fundamentalmente en la cuestión de los derechos animales, en el controvertido debate en torno al *bienestarismo* frente al abolicionismo de propiedad y explotación, y en la presentación de las teorías sobre derechos animales desde multitud de perspectivas y disciplinas. Aquí nos centraremos en exponer los componentes ideológicos de las mismas desde el punto de vista del pensamiento político y la teoría política contemporánea.

¿Derechos para los animales no humanos?

Desde un plano jurídico los animales no humanos gozan actualmente de ciertos derechos de protección en muchos ordenamientos. De forma creciente en los últimos años, y con el paralelo aumento de una mayor conciencia humanitaria hacia el resto de animales, muchos parlamentos han aprobado cierta legislación proteccionista. Ahora bien, ¿se puede hablar propiamente de derechos para los animales no humanos?

La cuestión de los derechos animales es, sin duda, la más controvertida en el ámbito del animalismo, puesto que no existe un aplaudido consenso en torno a qué tipo de derechos nos estamos refiriendo (legales, morales), qué propiedad de los mismos o de los propios seres humanos tomamos como referencia para otorgar derechos –la capacidad de sentir, de sufrir, de ser conscientes, de imaginar una vida futura...– o el alcance de estos –limitación del sufrimiento, protección de las condiciones de vida, derecho a la vida, derecho a la participación en la propia ciudadanía como se propone desde el Proyecto Gran Simio...– (Waldau, 2011).

El punto de partida es, por lo general, el mismo: si la atribución de derechos se basa en una cierta analogía entre propiedades intrínsecas humanas y las de otros seres, tales como sentir dolor, deberíamos ser más propensos a conceder derechos a aquellos que sufren como nosotros. Así, para Jeremy Bentham, el solo hecho de que los animales puedan sentir agonía y sufrimiento les otorgaría un derecho fundamental a la vida, a no ser esclavizados ni torturados. En la misma línea utilitarista como veremos más adelante, Peter Singer se refiere al concepto de «persona», como todo aquel ser vivo con capacidad para anticipar su ser en el pasado y en el futuro, lo que daría cabida si bien no a todos los animales no humanos sí a algunos de ellos, como la mayoría de los mamíferos. Todos ellos tendrían el derecho inexcusable a la vida (Singer, 1975). Por su parte, Tom Regan habla de derechos morales para los animales no humanos, derechos intrínsecos con independencia de la racionalidad o no de los mismos. Esto es, el hecho de que todas las especies tengan un valor inherente en sí (sujeto-de-una-vida) les proporcionaría el derecho a no ser tratado como un mero medio para los fines de otro (Regan, 1983). En el mismo sentido, Paola Cavalieri insiste en que las diferencias biológicas no pueden conducirnos a diferenciaciones morales (Cavalieri, 2003). Desde el criterio de la autonomía práctica, Steven Wise justifica que todos los seres que posean un yo, que actúen intencionalmente y que posean deseos (primates, delfines o

elefantes) debieran ser titulares de unos derechos básicos entre los que se incluyen el no ser utilizados como alimentos o para la investigación (Wise, 2000). Por su parte, Gary Francione parte del presupuesto de que mientras que los animales no humanos sean considerados desde la perspectiva de propiedad de los humanos, cualquier protección legal de los mismos es especista e interesada y no podríamos hablar en ningún caso de derechos animales (Francione, 1995).

Otro de los elementos del debate es si todos los animales deberían contar con los mismos derechos. Aquí los planteamientos oscilan entre la distinción morfológica y la complejidad biológica de los mismos y aquellos que dividen la comunidad animal entre los animales domésticos o de trato directo y la fauna salvaje. Estos últimos, los animales silvestres, son generalmente percibidos desde el animalismo como comunidades soberanas con derecho a protección contra la colonización, la invasión y la dominación, y por tanto con derechos distintivos de aquellos otros que conviven de ordinario con el ser humano (Donaldson y Kymlicka, 2011).

Por lo demás, siempre permanece el problema principal a la hora de hablar de derechos animales: quién confiere estos derechos. Puesto que se trata de una discusión abierta y encontrada entre humanos (si bien en relación a animales no humanos) deberíamos admitir que, en cualquier caso, se trata de un acto antropocéntrico, puesto que los términos del debate, ya sean los de los animalistas abolicionistas o los defensores de la superioridad total de los humanos, son términos creados y discutidos entre animales humanos. En última instancia, son los seres humanos quienes otorgan o reconocen derechos a los animales.

BIENESTARISMO Y ABOLICIONISMO EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ANIMALES

Bienestar animal y derechos animales

La práctica totalidad de la legislación de protección animal confiere, como hemos visto, derechos de protección o de trato justo, si bien no estaríamos hablando de derechos inalienables de la especie humana como el derecho a la vida, sino de medidas legales para evitar el sufrimiento innecesario aceptando en cualquier caso el uso de los mismos en favor de la especie humana. Uno de los argumentos más extendidos a favor del bienestarismo desde el punto de vista religioso es la idea de que infligir un trato degradante a los no humanos nos predispone a una mayor violencia entre humanos, al considerar que se degrada la moralidad entre humanos y se fomenta la insensibilidad moral y la crueldad entre los mismos. Así, las posturas en las religiones principales han oscilado entre la protección y la afinidad para con los animales no humanos y el sacrificio y consumo diversificado de los mismos (Perlo, 2009).

Al margen de la preocupación expresada por muchas religiones en torno al sacrificio respetuoso de los animales, esta codificación bienestarista orientada a limitar el dolor de los mismos en los ordenamientos no comienza sino en la década de los años

veinte del siglo XIX, si bien ya desde 1635 en Irlanda se aprobaron algunas leyes al efecto. La creación de la Society for the Prevention of Cruelty of Animals en 1824 es buen ejemplo de institucionalización de ello. La Declaración Universal de los Derechos Animales de 1977 expone en los apartados a y b del artículo 2 que «todo animal tiene derecho al respeto y que el hombre, como especie animal, no puede atribuirse el derecho de exterminar a los otros animales o de explotarlos, violando ese derecho». Es por ello, como se sigue en el apartado c, que «todos los animales tienen derecho a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre». En el Reino Unido, las denominadas *Cinco libertades del bienestar animal*, aprobadas en 1979 por el Farm Animal Welfare Council, incluían estar libres de hambre y sed, de incomodidad, de dolor, lesiones y enfermedades, la libertad de expresar un comportamiento normal así como la libertad de estar libres de miedo y angustia.

En España, la legislación proteccionista es mucho más reciente. La materia está fundamentalmente regulada por el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia. La evolución ha sido muy notable desde principios del siglo pasado hasta la actualidad (Pérez, 2012; Baltasar, 2015). De igual forma, el artículo 33 del Código Penal de 1995, modificado por la LO 1/2015, ha introducido nuevas penas de inhabilitación para la tenencia de animales y el ejercicio de profesiones relacionadas con animales. La misma reforma ha establecido penas más severas en el artículo 337 para el que por cualquier medio o procedimiento maltrate injustificadamente a un animal, causándole lesiones que menoscaben gravemente su salud o le sometan a explotación sexual.

Sin embargo, el bienestarismo, como vamos a desarrollar a continuación, no pasa en la mayor parte de las ocasiones con las reivindicaciones animalistas antiespecistas que consideran, por lo general, central y no discutible el derecho a la vida de los animales no humanos. La principal crítica vertida sobre el bienestarismo es que, pese a los intentos de mejorar las condiciones de vida de muchos animales, estos siguen siendo explotados por intereses varios (alimentación, vestimenta, ocio...), puesto que se parte del presupuesto de la propiedad de los mismos en manos humanas (Francione, 1995). Mientras los bienestaristas responden a una visión antropocéntrica del mundo, defendiendo la utilización y el trato «humano» de los animales no humanos, los abolicionistas son, para muchos, los únicos que podrían reconocerse como genuinos antiespecistas, si bien aquí la amalgama de posturas en el seno de los mismos es significativamente amplia. Frente al «bienestar» de los animales, estos vendrían a proponer verdaderos «derechos animales».

LOS DEBATES ANTIESPECISTAS EN LA TEORÍA POLÍTICA

Con el primer despliegue de los debates animalistas en el siglo XVIII y las primeras décadas del XIX, aparecen las primeras reflexiones contemporáneas sobre los «animal rights». Así nos encontramos con las figuras de Humphry Primatt o Arthur Broome

—fundador en 1824, junto con Lewis Gompertz (autor de *Fragments in defence of animals*), de la Society for the Prevention of Cruelty to Animals— o de algunos cristianos reformados como George Angell, quien en 1868 funda la Massachusetts Society for the Prevention of Cruelty to Animals, sin perjuicio de que tales reivindicaciones se formulen en función no tanto de los «derechos animales» sino, por ejemplo, de algunas emociones como la compasión o el humanitarismo hacia unas denominadas bestias a las que ya no se considerarán como máquinas (tal y como planteaba el modelo cartesiano), si bien en todo caso, la razón o el derecho que se les reconozca en modo alguno será suficiente para conmensurarlas mínimamente con los animales humanos.

Sin embargo, el rápido desenvolvimiento de la revolución darwinista, a partir de 1859 —y, sobre todo, tras la publicación del *El origen del hombre* en 1871— ocasionaría la conformación de un segundo despliegue animalista que podía ya presentar, ahora con una mayor incidencia y preocupación, la temática de los «derechos de los animales». De este período proceden, por ejemplo, figuras como Frances Power Cobbe y su *Darwinism in Ethics* (1872), Edward Byron con su *The right of an animal. A new essay in Ethics* (1879) o Henry Stephen Salt con *Animal rights considered in relation to social progress* (1892). Este último, junto con otras destacadas personalidades intelectuales de su época, llegaría a participar en 1891 en la Conferencia de la Sociedad Vegetariana Internacional celebrada en Londres a la que también asistiría el propio Gandhi, recién llegado al Reino Unido entonces. Se trata de reivindicaciones directas de los «derechos de los animales», vistos ahora, en tanto que taxones zoológicos, en plena continuidad genética con la especie humana.

Ya en el siglo xx, y concretamente en la década de los sesenta, tras un largo período de desinterés y esterilidad argumentativa en torno a la cuestión de los derechos animales, la temática del animalismo reaparece bajo la forma de un tercer despliegue animalista. Así, en 1971, Stanley y Roslind Godlovitch y John Harris publicarán *Animals, men and morals*, uno de los primeros «trabajos serios sobre los derechos de los animales desde *Los derechos de los animales considerados en relación al progreso social* de Henry S. Salt» (Ryder, 2000). Esta obra, de autoría colectiva, es la primera donde se examinan tanto los argumentos a favor y en contra del especismo, como aquellos en torno a la relevancia moral de las capacidades cognitivas y los que proponen la *sintiencia* como criterio para la consideración moral.

En 1975 sale a la luz el clásico *Animal liberation*, de Peter Singer. Los años en los que Singer escribe *Liberación animal* son los años en los que los que se consolidan los estudios sobre el lenguaje y la cultura de los animales y sobre la cognición animal, pero también, y esto es importante hacerlo notar, los años en los que las reivindicaciones de los «animal rights» cobran una pujanza renovada con la Declaración Universal de los Derechos de los Animales en 1977 o la fundación del primer Frente de Liberación Animal en 1976. La idea central de la obra de Singer es que los intereses de todos los individuos que pueden sufrir y disfrutar deben ser igualmente considerados. Esta idea se deriva de la combinación de otras dos que no suelen resultar tan controvertidas. En primer lugar, la fuerte intuición, ampliamente compartida, sobre la consideración igualitaria de todos los seres humanos. Y en segundo lugar, la necesidad de ser

consistente en el razonamiento moral, es decir, de no incurrir en contradicciones cuando pensamos. La aceptación de la primera idea es lo que nos lleva a rechazar que se asigne una importancia diferente a los intereses de los individuos con base, por ejemplo, en ciertas características biológicas como el sexo o el color de la piel. De forma similar, puesto que la pertenencia a una determinada especie tampoco afecta a cuán importantes son los intereses de los individuos, tampoco debemos aceptar que esta sea una característica moralmente relevante. Así, la consideración desigual de intereses basada en la especie de los individuos debe, por consistencia, ser rechazada en tanto que una forma más de discriminación —especismo—, tan carente de justificación como el racismo o el sexismo.

En 1981, Bernard Rollin publica *Animal rights and human morality*, donde plantea que lo relevante para tener en consideración moral a un individuo es que tenga necesidades, deseos, objetivos, propósitos y, en general, intereses. Por ello, defiende que es injusto discriminar a los animales no humanos si no encontramos diferencias moralmente relevantes entre ellos y los humanos. Argumenta que la existencia de sistema nervioso es causa necesaria y suficiente para que un individuo tenga intereses, por lo cual los animales no humanos tienen intereses (Rollin, 1981).

El filósofo estadounidense Tom Regan es uno de los mayores especialistas en la teoría de derechos animales. En su clásico *The case for animal rights*, planteó una teoría de corte deontológico partiendo de los conceptos de «valor inherente» y de ser «sujeto-de-una-vida» como criterios moralmente relevantes y suficientes a la hora de decidir qué seres son portadores de derechos y cuáles no. Ser sujeto-de-una-vida es ser un individuo cuya vida se caracteriza por poseer algunas capacidades específicas: tener creencias y deseos, tener percepciones, memoria y sentido del futuro (incluyendo su propio futuro), tener una vida emocional junto con la capacidad de sentir placer y/o dolor, tener intereses y preferencias relativas al bienestar individual, ser capaz de actuar con el objetivo de satisfacer deseos y metas, poseer una identidad psicofísica en el tiempo, etc. (Regan, 1983: 243). Todo sujeto-de-una-vida y los animales no humanos lo son, tienen un valor inherente, es decir, poseen un valor más allá de lo útil que sea para el resto de los seres (Regan, 2004).

En *Morals, reason, and animals*, Steve Sapontzis argumenta por su parte que poseer capacidades cognitivas complejas es innecesario para ser agente moral, que hay animales que son agentes morales, y que existe una continuidad entre humanos y animales en lo relativo a la moral. Afirma que los animales pueden ser considerados agentes morales y, por tanto, virtuosos. En esta obra, señala varios motivos para respetar los intereses de los animales como desarrollar nuestra personalidad moral, reducir el sufrimiento o hacer del mundo un lugar más justo (Sapontzis, 1987).

Beyond prejudice: the moral significance of human and nonhuman animals, escrito por Evelyn Pluhar, da un paso sustantivo en la defensa de los derechos animales y de las capacidades emocionales cognitivas a partir de la idea de «significancia moral» y al rechazar los argumentos antropocéntricos empleados en defensa del especismo. Señala que la crítica al especismo antropocéntrico y a que lo relevante es «ser persona en sentido pleno» (implicando esto la posesión de ciertas capacidades cognitivas) está basada

en dos argumentos: la diferenciación debe estar basada en factores moralmente relevantes, lo cual no ocurre por pertenecer a una especie y hay humanos que no satisfacen los criterios defendidos por los antropocentristas (Pluhar, 1995).

En su estudio *Taking animals seriously: mental life and moral status*, David DeGrazia tiene en cuenta varias razones sobre la consideración moral igualitaria y su reconocimiento a los animales no humanos, analizando la literatura más relevante. Presenta y evalúa evidencias y argumentos para considerar que varios animales no humanos poseen la capacidad de tener experiencias, y de poseer deseos, emociones, creencias y otros estados mentales. Examina si esto puede ser una base para una definición común de bienestar para los animales de distintas especies y para establecer criterios útiles a la hora de considerar comparativamente el peso de estos (DeGrazia, 1996).

En *Frontiers of justice*, Martha Nussbaum presenta una teoría que afirma que los animales no solamente merecen consideración moral directa como había reivindicado Peter Singer, sino que debieran ser titulares de derechos como ha planteado reiteradamente Tom Regan. En palabras de Nussbaum, «la emoción de la compasión supone pensar que otra criatura está sufriendo apreciablemente y que tiene muy poca (o ninguna) culpa de ese sufrimiento. Lo que no implica es creer que alguien es el culpable de dicho sufrimiento». El problema de que los deberes humanos hacia los animales se limitaran a deberes de compasión consistiría entonces en la omisión de un elemento esencial: la culpabilidad (Nussbaum, 2006: 351).

LA CRÍTICA ABOLICIONISTA AL BIENESTARISMO PROTECCIONISTA

Sin embargo, algunas de las posiciones antiespecistas más reconocidas y señaladas, entre las que destacan las de Gary Francione, resultan fuertemente críticas con muchos de los planteamientos *sensocentristas* anteriores. Francione es el autor más destacado y reconocido del enfoque abolicionista, que plantea derechos animales frente a mera legislación de protección. Su posición es contraria a la de los bienestaristas –muchas veces encubiertos bajo posiciones utilitaristas, en palabras de Francione– y en gran medida a la de muchos ecologistas con sus fórmulas empleadas para la sostenibilidad medioambiental. El sobresaliente debate que mantiene con Robert Garner ejemplifica claramente los argumentos encontrados de ambas posiciones (Francione y Garner, 2010).

En *Introduction to animal rights: your child or the dog?*, Francione expone que sufrimos una esquizofrenia moral hacia los animales pues consideramos inmoral hacerlos sufrir, pero adoptamos un estilo de vida incoherente con esto. Nos preocupamos por algunos animales, pero usamos y matamos a otros. Su punto de partida rechaza que los animales sean propiedades. Critica el utilitarismo de Bentham, considerando a Singer como el proponente actual del mismo, y defiende que dar importancia moral a los intereses de los animales implica no usarlos para nuestros fines de una manera en que no usaríamos a seres humanos con diversidad funcional intelectual o sin hogar, principio de igual consideración a extender a todos los individuos sintientes (Francione,

2000). Para Francione los animales no podrán en todo caso ser considerados como cosas –por ejemplo a título de robots, tal y como señala el propio Francione argumentando contra humanistas cartesianos al estilo de Peter Carruthes o R. G. Frey– y solo resta incorporarlos con pleno derecho a la categoría de persona. Consideraciones como esta, lo sitúan en una posición claramente contraria a lo que él mismo llama «nuevo bienestarismo», puesto que este planteamiento bienestarista ni siquiera impugnaría la «propiedad» sobre las personas animales. Para Francione y los abolicionistas el bienestarismo no dejaría de tener como soporte una concepción especista y antropocéntrica del mundo en la que el uso y hasta la explotación de los no humanos sería aceptada siempre y cuando bajo unos supuestos de limitación o refinamiento del uso de dicha explotación.

En su libro *Animals as persons. Essays on the abolition of animal exploitation* desarrolla estas y otras ideas y reafirma esta posición al entender que no deberíamos perseguir reformas bienestaristas tradicionales (Francione, 2009). Por el contrario, mucho más consecuente sería propugnar cambios abolicionistas que paulatinamente erradicasen el estatus de propiedad de los no-humanos y que reconozcan que los no-humanos tienen valor inherente. Para Francione, mientras los animales sean propiedades, nunca habrá una valoración significativa de los intereses humanos y no-humanos, así como no había tal valoración entre los intereses de los esclavos y los de los dueños de los esclavos (Francione, 1995, 2009).

En su último libro hasta el momento, *Animal rights: the abolitionist approach*, Gary Francione y Anne Charlton proponen una suerte de manifiesto en el que recogen y resumen el ideario actualizado del pensamiento abolicionista (Francione y Charlton, 2015) y que podría quedar resumido en seis propuestas.

1. Los abolicionistas mantienen que todos los seres sintientes, humanos y no humanos, tienen un mismo derecho, el derecho básico a no ser tratados como propiedad de otros.

Esto implicaría que no podemos apropiarnos de su carne, de su piel ni de cualquier producto derivado de los mismos. Frente al parecer de los bienestaristas, desde el punto de vista abolicionista, el valor moral otorgado a los humanos y no humanos sin distinción nos alejaría de la concepción de los mismos como propiedad. Ningún miembro de la comunidad moral debe servir para beneficio involuntario de cualquier otro. Si esto es aplicable con claridad en el caso de los humanos para condenar cualquier tipo de esclavitud humana, también debiera serlo para el caso de los no humanos. Esto es, debiéremos reconocer que todos los seres sintientes son iguales en el propósito de no ser utilizados exclusivamente como fuentes de recursos para los humanos (Francione y Charlton, 2015: 17-20). Por lo tanto, cualquier pretendido trato «humanitario» por parte del proteccionismo bienestarista, pero que perpetúe la condición de «cosa al servicio de» de los no humanos es injustificable desde el abolicionismo. En el mismo sentido en que siguiendo a Rawls no

podemos considerar a ningún ser humano como medio para nada, este en un claro contraargumento contra las posiciones utilitaristas.

2. Los abolicionistas mantienen que el reconocimiento de este derecho básico implica que debemos abolir y no meramente regular la institucionalizada explotación animal, por lo que los abolicionistas no debieran apoyar las campañas de reforma bienestaristas ni en su conjunto ni en relación a cuestiones concretas. El reconocimiento del derecho de los animales a no ser utilizados como propiedad de otros, vacía de sentido para los abolicionistas la mera regulación –para hacerla más «humana»– de la explotación de animales no humanos. Las campañas bienestaristas, llevadas a cabo por múltiples plataformas de la sociedad civil y por la mayor parte de los partidos animalistas, carecerían de sentido, pues no llevarían sino a perpetuar esta institucionalizada violencia contra los no humanos. Del mismo modo, resulta inaceptable desde este prisma aceptar cualquier campaña benefactora de la explotación animal que pudiera establecer cualquier taxonomía entre formas de explotación aceptables frente a otras inaceptables. Aquí, es claro que todas ellas deben ser rechazadas como especistas (Francione y Charlton, 2015: 39-42).
3. Los abolicionistas mantienen que el *veganismo* es un punto de partida y que la educación vegana creativa y no violenta debe ser la piedra angular en la defensa de los derechos animales. El veganismo es incompatible con el antropocentrismo moral y con el bienestatismo. No acepta el prejuicio del especismo ni tampoco la ecuación utilitarista de aumentar el bienestar y reducir el sufrimiento. El veganismo, por tanto, defiende que los demás animales deben ser considerados y respetados como personas, y por tanto no debemos cosificarlos como recursos para nuestro propio beneficio ni instrumentalizarlos a nuestro favor.

Para la psicóloga Melanie Joy, en un reciente libro convertido ya en *bestseller*, *Por qué amamos a los perros, nos comemos a los cerdos y nos vestimos con las vacas*, antes de plantear la definición y el uso de dietas libres de productos animales, convendría plantearse el porqué de la continuidad y la justificación del consumo de carne. Para Joy, el maltrato animal y el *carnismo* se han asentado no solo en la consideración de la superioridad de la especie humana, sino también en el apartamiento de las emociones a través de una disonancia cognitiva, haciendo invisible de esta forma el sufrimiento y aceptando la lógica especista a través de la insensibilidad, la ausencia de empatía, la lejanía con el padecimiento y el haber cosificado e instrumentalizado racionalmente la imagen de los animales no humanos (Joy, 2013; Lara y Campos, 2015). Esta disonancia cognitiva puede entenderse como la tensión o incomodidad que percibimos cuando mantenemos dos ideas contradictorias o incompatibles, o cuando nuestras creencias no están en armonía con lo que hacemos. Como plantea la psicóloga norteamericana, la pervivencia del carnismo, y hasta su «naturalización», se apoya en toda una serie de estrategias y mecanismos no exentos de intereses corporativos ni de manipulaciones.

Existe todo un debate en torno a la congruencia del vegetarianismo como tipo de dieta vinculada al consumo de huevos, leche y otros productos de origen animal como la miel. Puesto que la consecución de estos otros productos al margen de la carne, podría –y frecuentemente lo hace– implicar algún tipo de explotación animal, el vegetarianismo no tendría sentido sino es alejado de cualquier consumo de origen animal. Siendo así, el vegetarianismo estricto no sería sino la denominación de la dieta del veganismo, un estilo de vida mucho más holístico, algo así como una manera de estar en el mundo. Como proponen Francione y Charlton, desde posiciones abolicionistas el veganismo no sería una opción, sino un imperativo moral, por lo que cualquier movimiento que buscara justicia social para los no humanos debería promover inexcusablemente el veganismo como punto de partida (Francione y Charlton, 2015: 94). Como el propio Gary L. Francione ha planteado, «en una sociedad saturada de explotación animal, es extremadamente difícil –quizás imposible– no ser al menos indirectamente cómplice de esta explotación como consumidores. Pero sin embargo podemos estar seguros de que si no somos veganos, somos ciertamente explotadores» (Francione y Charlton, 2013). Esto es, al contrario de lo que proponen algunos bienestaristas –Peter Singer afirma que podemos ser «omnívoros conscientes» y explotar éticamente a los animales si, por ejemplo, elegimos comer animales «libres de jaulas», quienes han sido criados y matados de una manera relativamente «humanitaria» (Singer y Mason, 2006: 81-169)–, que el antiespecismo abolicionista plantea que existe veganismo y explotación animal sin posibilidad de una tercera opción.

4. El enfoque abolicionista vincula moralmente a humanos y no humanos en base a la sintiencia y no en relación a ningún elemento cognitivo. Esto implicaría que todos los seres sintientes deben ser vistos como iguales y no ser considerados como fuentes de aprovechamiento por otros. En la *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare*, editada por Marc Bekoff y Carron A. Meaney (1998), estos autores entienden la sintiencia o el sensocentrismo como un sistema de valores y principios que se centran en la capacidad de sentir. Dicho de otra forma, el sensocentrismo define como lo más valioso a ese «alguien animal» que puede sentir y prescribe como éticas todas aquellas acciones que están destinadas a resguardar los derechos de esos «alguienes» que sienten. De esta forma, podría reconocerse que el motor principal que impulsa al sensocentrismo es la empatía, entendida como la capacidad cognitiva de percibir, en un contexto común, lo que otro individuo puede sentir. A partir de este presupuesto se elaboran las teorías sobre derechos animales de las últimas décadas, y fundamentalmente las abolicionistas. Un ser sintiente es un ser con intereses, con preferencias y deseos. No necesita ser portador de características fisonómicas ni cognitivas similares a la de los humanos para ostentar el derecho inalienable a no ser usado como propiedad.
5. Los abolicionistas rechazan cualquier forma de discriminación humana, incluyendo el racismo, el sexismo, el heterosexismo, la discriminación por edad,

el *capacitismo* o el clasismo, con el mismo énfasis con que rechazan el especismo. El especismo ha sido percibido como parte de un antropocentrismo o androcentrismo mucho más extenso, que igualmente discrimina a mujeres, minorías étnico-raciales o clases sociales bajas. Por ello, el especismo ha recibido importantes críticas desde posiciones feministas (Adams, 1991), o desde posiciones fuertemente opuestas a los sistemas de dominación capitalistas (Young, 1990). También la lucha contra el racismo ha señalado que, al igual que los argumentos prorracistas aceptan la existencia de un orden natural con razas superiores, el especismo plantea de forma paralela la existencia de una especie superior a la cual las demás quedan supeditadas (Spiegel, 1996). Puede, pues, afirmarse que las posturas especistas poco difieren de aquellas que justifican el racismo, el sexismo, la homofobia, el clasismo o el cognitivismo en el seno de la especie humana.

6. Los abolicionistas reconocen el principio de la no violencia. Ahora bien, eso no significa que la acción pacífica resulte condescendiente con el poder estatal y las políticas reformistas de los ejecutivos. Como igualmente afirma Steve Best: « La corriente crítica se opone a toda forma de discriminación, jerarquía y opresión, construyendo iniciativas radicales de transformación social, política y económica; apoya la desobediencia civil, la acción directa y el sabotaje económico y promueve, así mismo, políticas de alianza y unión con otros movimientos, con el objetivo de abrir caminos para una transformación estructural que libere la vida animal y el mundo natural de la colonización y la conquista de las elites dominantes» (Best, 2009).

En su *In defense of animals. The Second Wave* de 2005, Peter Singer incluye todo un elenco de formas y acciones que configurarían el activismo animalista, y que irían desde la desobediencia civil, la acción de rescate y liberación animal directa, la defensa legal de los animales no humanos, las campañas en los medios o el boicot en el consumo. Henry Spira y el propio Singer terminan el volumen señalando algunas estrategias útiles para el activista en defensa de los derechos animales entre las que se encontrarían la necesidad de conectar con los pensamientos y preocupaciones de la ciudadanía en general, no resultar maniqueos en la división de buenos y malos, la búsqueda del diálogo con todas las partes implicadas o propuestas de planes realistas, si bien no descartan ir más allá de los cauces convencionales o los meros intentos de reforma legislativa (Singer y Spira, 2005).

La postura abolicionista para la consecución de los derechos animales es el rechazo último a la violencia. Es la afirmación última de la vida. Así, el movimiento de derechos animales habría de ser visto como la progresión lógica del movimiento pacifista, el cual pretende acabar con los conflictos entre humanos. El movimiento de derechos animales busca idealmente llevar ese paso más allá y acabar con los conflictos entre humanos y no-humanos (Francione, 2009).

A MODO DE CONCLUSIÓN

En esta nota de investigación se han expuesto muchas de las teorías clásicas y más actuales en torno al debate sobre los derechos animales, destacando algunos elementos como los siguientes: qué entendemos por especismo y antiespecismo; hasta qué punto es posible conferir derechos a los animales no humanos y, sobre todo, qué posturas y debates encontramos en el seno del movimiento animalista, fundamentalmente entre los defensores del proteccionismo bienestarista para los no humanos y los partidarios de un enfoque abolicionista de la propiedad.

La filosofía antiespecista afirma que nos encontramos hoy día en el camino hacia un cambio de paradigma, la construcción de una nueva hegemonía no especista. De forma creciente afloran debates que no habían tenido apenas lugar antes y que se empiezan a establecer y consolidar en la esfera pública, desde la sociedad civil, los medios de comunicación o los parlamentos hasta el mundo académico, donde las disquisiciones no han dejado de crecer desde el último cuarto de siglo xx. Los ordenamientos jurídicos de todo el mundo han ido incorporando medidas legales de protección animal que van desde la más frecuente protección o limitación del sufrimiento hasta proyectos como el del Gran Simio, que buscan trasladar parte de los derechos humanos a determinados primates. Las penas por maltratos se han intensificado y crece en la opinión pública una nueva sensibilidad al respecto.

Este giro animalista nos ha llevado a desenmascarar el especismo como concepción del mundo narrada desde una primacía humana. El especismo podría ser percibido, por tanto, como parte de un antropocentrismo o androcentrismo mucho más extenso, que igualmente discrimina a mujeres, minorías étnico-raciales o clases sociales bajas. Se trataría de un estigma más allá de la propia especie, pero con un funcionamiento similar, si bien reforzado, puesto que lo extraño, lo diferente son unas características diferenciadoras entre especies más que dentro de la misma especie.

Con el incremento en la intensidad y número de propuestas animalistas desde el ámbito académico han surgido igualmente disputas filosóficas y estratégicas en torno a las formas aceptables para definir nuestra relación con los no humanos. La diferenciación aquí planteada entre las propuestas bienestaristas y abolicionistas no solo calibran de forma cuantitativa el alcance de la protección animal sino, y sobre todo, de manera cualitativa. El eje central que separa ambas posiciones, como se ha querido presentar, es la nula permisividad entre los abolicionistas de la propiedad sobre otros (no humanos), frente al buen trato y el no abuso entre los bienestaristas.

A partir de todo lo anterior, la zoópolis que preconiza el antiespecismo, entendemos que necesariamente abolicionista, introduce la necesidad de concebir al resto de los animales con los que compartimos la polis, y de igual modo con quienes la convivencia es alejada, como miembros de pleno derecho de una comunidad mixta de humanos y no humanos, que participan en un proyecto cooperativo y comunitario, pero también personal e intransferible. Como plantea el lema del movimiento de liberación animal, el camino de la liberación animal es el camino de la liberación humana.

Referencias

- Adams, Carol. 1991. *The Sexual Politics of Meat: A Feminist-Vegetarian Critical Theory*. New York: Continuum.
- Baltasar, Basilio (coord.). 2015. *El derecho de los animales*. Madrid: Marcial Pons.
- Best, Steven. 2009. *Moral Progress and Animal Liberation: The Struggle for Human Evolution*. Lahham: Rowman and Littlefield.
- Cavaleri, Paola. 2003. *The Animal Question: Why Nonhuman Animals Deserve Human Rights*. New York: Oxford University Press.
- DeGrazia, David. 1996. *Taking Animals Seriously: Mental Life and Moral Status*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139172967>.
- De Lora, Pablo. 2012. «La receta moral del vegetarianismo», en Jimena Rodríguez Carreño (ed.), *Animales no humanos entre animales humanos*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Donaldson, Sue y Will Kymlicka. 2011. *Zoopolis. A Political Theory of Animal Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Francione, Gary. 1995. *Animals, Property and the Law*. Philadelphia: Temple University Press.
- Francione, Gary. 2000. *Introduction to Animal Rights: Your Child or the Dog?* Philadelphia: Temple University Press.
- Francione, Gary. 2009. *Animals as Persons: Essays on the Abolition of Animal Exploitation*. New York: Columbia University Press.
- Francione, Gary y Anna Charlton. 2013. *Eat Like You Care: An Examination of the Morality of Eating Animals*. New York: Create Space Independent Publishing Platform.
- Francione, Gary y Anna Charlton. 2015. *Animal Rights: The Abolitionist Approach*. Exempla Press.
- Francione, Gary y Robert Garner. 2010. *The Animal Rights Debate. Abolition or Regulation?* New York: Columbia University Press.
- Frey, Raymond Gillespie. 1980. *Interests and Rights: Case Against Animals*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldman, Michael. 2001. «A Trascendental Defense of Speciesism», *Journal of Value Inquiry*, 33: 59-69. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1010387423499>.
- Gregory, James. 2007. *Of Victorians and Vegetarians: The Vegetarian Movement in Nineteenth-century Britain*. I.B. Tauris.
- Herp, Blanca. 2008. *Motivos para ser vegetariano*. Barcelona: Océano.
- Horta, Óscar. 2010. «What is Speciesism?», *The Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 23: 243-266. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s10806-009-9205-2>.
- Joy, Melanie. 2013. *Por qué amamos a los perros, nos comemos a los cerdos y nos vestimos con las vacas*. Madrid: Plaza y Valdés.

- Klein, Naomi. 2015. *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Barcelona: Paidós.
- Lara, Francisco y Olga Campos. 2015. *Sufre, luego importa. Reflexiones éticas sobre los animales*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Leahy, Michael P. T. 1991. *Against Liberation: Putting Animals in Perspective*. Londres: Routledge.
- Linzey, Andrew. 2009. *Creatures of the Same God. Explorations in Animal Theology*. Lantern Books.
- Machan, Tibor R. 2004. *Putting Human First. Why We are Nature's Favorite*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Nussbaum, Martha. 2005. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pérez, José María. 2012. «Evolución del marco jurídico de protección animal desde 1929 hasta 2010», en Jimena Rodríguez Carreño (ed.), *Animales no humanos entre animales humanos*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Perlo, Katherine Wills. (2009) *Kinship and Killing: The Animal in World Religions*. Columbia University Press. New York.
- Pluhar, Evelyn B. 1995. *Beyond Prejudice. The Moral Significance of Human and Non-human Animals*. Durham: Duke University Press
- Posner, Richard A. 2004. «Animal Rights: Legal, Philosophical and Pragmatical Perspectives», en Cass R. Sunstein y Martha Nussbaum (eds.), *Animal Rights. Current Debates and New Directions*. Oxford: Oxford University Press.
- Regan, Tom. 1983. *The Case for Animal Rights*. Berkeley: University of California Press.
- Regan, Tom. 2004. *Jaulas Vacías. El desafío de los Derechos de los Animales*. Barcelona: Altarriba.
- Rollin, Bernard E. 1981. *Animal Rights and Human Morality*. Buffalo: Prometheus.
- Ryder, Richard D. 2000. *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*. Oxford: Berg Publishers.
- Sapontzis, Steve. 1987. *Morals, Reason, and Animals*. Philadelphia: Temple University Press.
- Singer, Peter. 1975. *Animal Liberation: a New Ethics for our Treatment of Animals*. New York: Random House.
- Singer, Peter. (ed.) 2005. *In Defense of Animals. The Second Wave*. Oxford: Blackwell.
- Singer, Peter y Jim Mason. 2006. *The Ethics of What We Eat. Why our Food Choices Matter*. Melbourne: Random House.
- Spencer, Colin. 2000. *Vegetarianism. A History*. Londres: Grub Street.
- Spiegel, Marjorie. 1996. *The Dreaded Comparison: Human and Animal Slavery*. New York: Mirror Books.
- Waldau, Paul. 2011. *Animal Rights. What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Wise, Steven M. 2000. *Rattling the Cage: Toward Legal Rights for Animals*. Cambridge: Perseus Books.

- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Richard A. 1998. *Is God a Vegetarian? Christianity, Vegetarianism, and Animal Rights*. Chicago: Open Court Publishing Company.

Presentado para evaluación: 26 de septiembre de 2016.

Aceptado para publicación: 26 de octubre de 2016.

RAFAEL VÁZQUEZ

rvazquez@ugr.es

Es profesor de Teoría Política en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Premio Nacional de Finalización de Estudios en Ciencia Política en 2001. Investigador visitante en varias universidades europeas (Florencia, Mannheim, London School of Economics and Political Science). Está especialmente interesado en el estudio de la sociedad civil (desde el asociacionismo cívico a la desobediencia civil), así como en otras cuestiones de teoría política, como la teoría política verde y el feminismo, los derechos animales y el antiespecismo, o la teoría política no occidental. Es autor de algunos libros y de varios artículos y capítulos de libros sobre las áreas mencionadas.

ÁNGEL VALENCIA

avalencia@uma.es

Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Málaga. Su campo de investigación es la teoría política. En los últimos años su investigación se ha centrado, por un lado, en la teoría política verde, el análisis comparado de los movimientos y los partidos ecologistas y el estudio de las políticas medioambientales, desarrollando esta actividad en diversos grupos de investigación nacionales y, por otro, el malestar de la democracia, como resultado de los cambios de la cultura política y de la defeción democrática. Ha publicado numerosos artículos sobre estos temas en las principales revistas nacionales e internacionales, capítulos en libros colectivos y monográficos. Es asimismo autor de algunas monografías y varios libros como editor y coeditor, y también ha escrito capítulos en libros colectivos.

Recensiones

ELENA R. RODRÍGUEZ FONTENLA

Conservatism and Ideology

M. Johnson, M. Garnett y D. Walker (eds.). Londres: Routledge, 2016, 198 pp.

Es bastante común hallar en los manuales sobre ideologías políticas la afirmación del historiador H. Stuart Hughes (1916-1999) de que el conservadurismo se podría definir sencillamente como la simple negación de la ideología. Mucho más conocido sea tal vez el aserto del filósofo Michael Oakeshott (1901-1990) de que el conservadurismo sería una particular disposición o actitud humana y no un constructo ideológico. Sin embargo, aunque siempre ha habido voces que negarían semejantes extremos, en la actualidad se podría tal vez afirmar que estaríamos ante un contexto de pleno debilitamiento de la concepción *oakeshottiana*, tanto para el estudioso académico como para el ideólogo conservador, enterrando así un largo período jalonado por tajantes negaciones del carácter ideológico del conservadurismo.

Y es que, el verdadero problema hoy podría ser no tanto el dirimir si el conservadurismo tiene o no los atributos de una ideología política, como el de saber definir el propio concepto de conservadurismo, algo que preocupa, sin duda, a todo estudioso de las ideologías políticas. Con este planteamiento da comienzo y se adentra la obra a la que intentamos acercarnos a través de esta reseña; un libro que sobresale por tratar de ofrecer una respuesta a tal cuestión desde una pluralidad de enfoques metodológicos y teóricos. Siendo en su mayor parte el resultado de la edición de versiones modificadas de artículos publicados en un número especial de la revista *Global Discourse* del año 2015 –vol. 5, núm. 1–, su atractivo inicial radica en haber reunido los trabajos de un gran número de especialistas estudiosos del conservadurismo (muchos de los cuales son miembros del Conservatism and Conservative Specialist Group de la Asociación de Ciencia Política Británica (Political Studies Association) como es el caso de Özsel (2011), Dorey (2010) o Garnett y Hickson (2009). Desde una perspectiva global, esta obra se suma a una línea de estudios sobre las ideologías políticas en general, y sobre la ideología conservadora en particular, como la obra de Andrew Vincent (2010) o la más conocida, por su propuesta de análisis morfológico, de Michael Freeden (1998), que nos mostrarían las herramientas existentes para poder abordar el estudio de las ideologías políticas evitando el hacer ideología. Esto es algo que, en el caso del

conservadurismo, una ideología política particularmente estudiada desde la parcialidad de defensas o ataques proselitistas, es encomiable.

La obra se estructura en diez capítulos cada uno de los cuales es seguido de una breve réplica, elaborada por un autor diferente, que refuta de un modo constructivo los principales argumentos de cada uno de ellos. Los dos últimos capítulos estarían dedicados a la reseña y comentario de dos libros recientes sobre el partido conservador británico escritos por Richard Hayton y Tim Bale, respectivamente. En primer lugar, destacan un conjunto de aportaciones que podríamos encuadrar en la discusión sobre la posibilidad de un núcleo teórico esencial y común a toda manifestación de la ideología política del conservadurismo. Ello tronca con la necesidad de lidiar con la polisemia de dicho concepto y, con ello, no solo aprehender la amplitud de significados políticos con los que se habría nutrido históricamente el término «conservador», sino también tratar de explicar las transformaciones acontecidas en su morfología ideológica. Unas transformaciones que, si bien siempre han estado presentes a lo largo de su dilatada historia, habrían dado tanto que hablar en las democracias occidentales desde finales de la década de los setenta, en un contexto de constante reorganización del espacio ideológico. Desde el desarrollo del *thatcherismo* y la expansión de su estilo al resto de democracias no anglosajonas –un estilo tan alejado del que caracterizaría a ese fenómeno anglosajón del liberalismo conservador (Rivero, 1998)– hasta los más actuales fenómenos ligados al surgimiento de liderazgos políticos *sui generis* como el de Palin o Trump, irrumpe la cuestión que atañe a dilucidar la esencia o el núcleo de esta ideología. Todo ello en la creencia de que, si fuese posible hallarlo, las diversas disyuntivas que emergieron en las últimas décadas de su decante histórico, de las que sobresale la de un conservadurismo tradicional y otro neoliberal, así como las controversias acerca de si es preciso evitar expandir semánticamente el término «conservador» y abogar por denominaciones como «neoliberalismo» u otras, se podrían tal vez solucionar.

En el tercer capítulo de este libro, “The conservative minimum: historical and transcendent subject”, Özsel propone la noción de «sujeto histórico y trascendente» como núcleo universal de dicha ideología (pp. 24-38). En la naturaleza de ese sujeto histórico trascendente, se conjugarían, a juicio de este autor, una dimensión histórica relacionada no tanto con la pura contingencia como con un proceso evolutivo y no deliberado, así como una dimensión trascendente, que a diferencia de la eternidad no se separa irremediamente de las obras humanas, pero sí se manifiesta en un plano colectivo alejándose así de una intencionalidad puramente individual. En sus diversas denominaciones de sociedad, nación, cultura, *volk*, comunidad, civilización, constitución y otras muchas, las diversas variantes de lo que ha dado en englobarse en el término de «ideología política conservadora» habrían ido construyendo sus postulados teóricos. De este modo, según este autor, tanto el conservadurismo que rechaza como el que acepta el cambio radical compartirían no obstante dicha noción a la hora de justificar sus diferentes afirmaciones. Se conciben así como conservadores fenómenos aparentemente radicales como el conservadurismo alemán en la República de Weimar, el conservadurismo turco de Erdogan o la propia retórica y práctica radical

de la refundación *thatcheriana* del conservadurismo británico. Una propuesta encaminada a preservar la unidad del fenómeno ideológico con su irrefutable diversidad empírica, logrando a su vez trascender las frecuentes definiciones en forma de tipos ideales basadas en listas exhaustivas de principios de escasa utilidad contextual.

Otras contribuciones contenidas en el libro como las réplicas que elaboran Femia y McAnulla al segundo y tercer capítulo respectivamente, opondrían, en contra de las propuestas de descubrimiento de un núcleo, la idea de que el conservadurismo político ha de ser estudiado exclusivamente desde el puro entendimiento histórico del fenómeno. El optar por definiciones contextuales implicaría, para algunos autores, el refutar la utilidad empírica de postular un núcleo conceptual universal formulado en términos de condiciones necesarias y suficientes. Esta tensión que se plantea entre estudiar el anclaje histórico del fenómeno ideológico sin un asidero conceptual universal compartido por todas sus manifestaciones geográfico-históricas o, por el contrario, enfocar el análisis de estas diversas manifestaciones partiendo desde la seguridad de tal concepto, es algo que, pese a la convincente estela de propuestas en la línea *freedeniana*, sigue atenazando los debates académicos al respecto. De este modo, la disparidad de núcleos posibles para esta ideología que se desprenden del estudio de casos concretos de conservadurismos, geográfica y temporalmente localizados, es algo bien presente y, a la par, respecto a una misma propuesta de núcleo cabrían dudas legítimas sobre cómo trazar la línea que separa una diferente «despolemización» de un mismo concepto de la existencia de diferentes conceptos, todo lo cual dificultaría el encontrar una noción nuclear universal.

En segundo lugar, los capítulos cuarto, quinto, sexto y séptimo de esta obra se centran en analizar el fenómeno conservador en su manifestación más empírica de la acción política directa. Estas aportaciones también nos ayudarán a continuar perfilando la anterior disyuntiva.

En el capítulo quinto, “The weaker-willed the craven-hearted’: the decline of One nation Conservatism”, Dorey y Garnett nos revelan cómo en un determinado momento los Gobiernos conservadores, pese a rechazar retóricamente las políticas sociales llevadas a cabo por los Gobiernos laboristas del período 1945-1951, sin embargo, en la práctica, habrían continuado con ellas. Ello nos indica cómo, al fijarnos en el nivel de las políticas públicas, se vuelve insoslayable la frecuente desconexión entre, por una parte, los principios y su envoltorio retórico y, por otra, la práctica política real. Otras veces, en cambio, como plantea la aportación de Scott Crines en “The rethoric of neoliberalism in the politics of crisis” (capítulo séptimo), el estudio de la acción política conservadora nos reflejaría cómo un mismo argumento, proveniente de una misma fuente teórica, se puede presentar, en función de diversos condicionantes contextuales, de diferente modo. Es el caso de los diferentes estilos retóricos de Thatcher y Cameron otorgados a argumentos neoliberales en distintos contextos históricos de crisis económica. Por otro lado, Ashbee, en el capítulo sexto de título “Neoliberalism, conservative politics and social recapitalization”, nos muestra cómo la adopción del discurso de la *Big Society* por parte de los Gobiernos de Cameron, se explicaría por su utilidad a la legitimación de las políticas neoliberales, siendo así las propuestas

comunitaristas un corolario de los discursos neoliberales. Esta búsqueda de discursos útiles para la legitimación de ciertas políticas en la contemporaneidad, discursos que parecerían estar en contradicción con lo que serían postulados tradicionales de ciertos partidos conservadores, tendría otro ejemplo en fenómenos como la extensión del discurso del pluralismo, evidente incluso en entornos no occidentales como el ejemplificado, a juicio de Goldstein, en el capítulo cuarto dedicado al conservadurismo indio.

Una reflexión personal a partir del conjunto de estudios incluidos en esta obra nos permitiría concluir que existen toda una variedad de manifestaciones que conformarían los afluentes que convergerían en el caudaloso río de cualquier ideología política; es decir, una pluralidad de fuentes que impedirían según Freedon (2009: 239) una simple disyuntiva entre la teoría y práctica de una ideología, siendo estas así una suerte de *political thought practices*. Unas de estas contribuciones ideológicas parecerían tener más vocación de permanencia y otras en cambio estarían en cambio más sometidas a la fugacidad. Ello podría tener, a mi juicio, unas innegables consecuencias a la hora de tratar de hallar un núcleo conceptual de la ideología. De este modo, los productos ideológicos de los conservadores encargados de sistematizar y teorizar su pensamiento se podrían caracterizar por la búsqueda o descubrimiento de la coherencia intelectual, mientras que los de los actores de la ideología más ligados a la acción política directa, de entre los que destacan los propios partidos conservadores, estarían en cambio más enfocados a otro tipo de objetivos. Así, además cómo difícilmente existiría una convergencia absoluta de todas estas diversas manifestaciones en torno a un núcleo estable. Así lo indicarían las disparidades que, por ejemplo, se darían entre la ideología oficial de un partido y los asertos de pensadores destacados de dicha ideología. Ello implicaría ser conscientes de que, de ser posible, una definición en torno a un núcleo será necesariamente a un nivel muy abstracto, con lo que la tarea de dirimir qué manifestaciones concretas del fenómeno se podrían clasificar como «conservadoras» a menudo discurrirá en la indeterminación. Esta idea habría llevado a muchos a apostar por definiciones en términos de «parecidos de familia», un argumento más a la hora de señalar la dificultad de establecer fronteras entre las diferentes ideologías políticas, por naturaleza porosas y abiertas.

En definitiva, y a modo de conclusión final, habremos de subrayar que, en un contexto en el que los escritos académicos en torno al conservadurismo son muy escasos frente a otras ideologías políticas, los estudiosos de aquel encuentran en este libro una destacable contribución desde una perspectiva actual, desapasionada y no proselitista ni superficial. Una aportación que supone un importante avance y que, marcada por una fecunda disparidad de criterios intelectuales, sienta unas bases analíticas desde las cuales poder continuar perfilando, desde una perspectiva multidisciplinar, el estudio del espectro conceptual de dicha ideología. A la par, si habremos de condensar una enseñanza global que este libro nos ofrece para el estudio de cualquier ideología política, esta bien podría ser la necesidad de compatibilizar la atención a las coordenadas histórico-geográficas específicas con el manejo de una noción nuclear que, más o menos consensuada a nivel académico, sirva de herramienta heurística. Solo así el

estudio de la diversidad del fenómeno y el pulimiento de un concepto abstracto podrían ir acompañados. A su vez, ello llevaría implícito el desterrar cualquier anhelo de hallar una definición absoluta y científica de una ideología, en la convicción de que un concepto político bebe necesariamente de la parcialidad de los significados políticos, siempre cambiantes y en conflicto, así como contextualmente dependientes. En definitiva, un enfoque que no cesa en el empeño de hallar una definición conceptual de cualquiera de las ideologías políticas, pero que es consciente de que esta lo será sin pretensiones de abarcar toda su complejidad fenoménica tanto a nivel sincrónico como diacrónico.

Referencias

- Dorey, Peter. 2010. *British conservatism: the politics and philosophy of inequality*. London: IB Tauris.
- Freeden, Michael. 1998. *Ideologies and political theory: a conceptual approach*. Oxford: Clarendon Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/019829414X.001.0001>.
- Freeden, Michael. 2009. *Liberal languages: ideological imaginations and twentieth-century progressive thought*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1515/9781400826353>.
- Garnett, Mark y Kevin Hickson. 2009. *Conservative thinkers: the key contributors to the political thought of the modern Conservative Party*. Manchester: Manchester University Press.
- Oakeshott, Michael. 2000. *El racionalismo en la política y otros ensayos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Özsel, Doğanca (ed.). 2011. *Reflections on Conservatism*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Rivero, Ángel. 1998. "Liberalismo conservador (de Burke a Nozick)", en Joan A. Mellón (ed.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- Vincent, Andrew. (2010). *Modern Political Ideologies*. Oxford: Blackwell.

SANTIAGO DELGADO

Líderes para el pueblo republicano. Liderazgo político en el republicanismo español del siglo XIX

Demetrio Castro (coord.). Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2015, 219 pp.

A finales del pasado siglo, y refiriéndose al republicanismo español de la Restauración, Manuel Suárez Cortina afirmaba que era como «una hidra de mil cabezas, un movimiento social, político y cultural extremadamente heterogéneo» (Suárez Cortina, 1998: 165). Pues bien, de los más singulares líderes políticos de dicho movimiento se ocupa el presente volumen coordinado por Demetrio Castro. En concreto, se abordan con solvencia seis prominentes personalidades del republicanismo pertenecientes a diferentes tendencias reconocidas por su significación política e ideológica: Orense, Ruiz Zorrilla, Castelar, Pi y Margall, Salmerón y Lerroux, enfocados exhaustivamente con la pretensión de conocer las características y estilos de sus liderazgos.

El interés por el republicanismo decimonónico y sus componentes ha estado siempre muy presente en la historiografía española, pero fue a principios de los años noventa del pasado siglo, cuando tuvo su gran eclosión. Ángel Duarte, José Álvarez Junco, Manuel Suárez Cortina y Nigel Townson son tan solo algunos de los estudiosos que se ocuparon con anterioridad de este movimiento y de sus principales prohombres. En esta relación de autores cabría también introducir a otros muchos, incluyendo a varios de los autores que contribuyen en la obra colectiva de la que ahora nos hacemos eco. Unos y otros cuentan con un dilatado bagaje en el estudio de la historia política del siglo XIX y, a lo largo de su trayectoria, en algún momento han recurrido al enfoque biográfico o prosopográfico para el tratamiento de la temática. El propio coordinador de la obra, el profesor Demetrio Castro, es referencia imprescindible en la materia desde los años ochenta del pasado siglo. En 1987 está fechado su señero trabajo sobre el republicanismo español a mediados del siglo XIX y su continuidad investigadora sobre este tema ha sido manifiesta. En aquella primera incursión, ya profundizaba en el análisis del discurso republicano, subrayando, como hace ahora, la centralidad que en dicho discurso republicano tuvo el concepto de pueblo, aunque también añade a esa centralidad el papel jugado por los máximos dirigentes del republicanismo histórico español.

Además de una breve presentación inicial a cargo del profesor Demetrio Castro, en su calidad de coordinador, el cuerpo principal del libro contiene seis capítulos. El

primero se aproxima de forma teórica a los estudios de liderazgo. Los restantes capítulos llevan a cabo cinco estudios de caso, a partir de la selección de seis líderes políticos republicanos de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX: José María Orense, Ruiz Zorrilla, Emilio Castelar, Pi y Margall, Salmerón y Lerroux. El texto se completa con un apartado dedicado a la bibliografía, un índice onomástico y unas breves notas biográficas sobre los responsables del tratamiento de cada uno de los líderes republicanos analizados.

La principal novedad y el interés de *Líderes para el pueblo republicano* residen, entre otras cuestiones, en el hecho de llevarla a cabo a partir de una estructura analítica común para todos y cada una de las figuras políticas analizadas. Dicha estructura se presenta en el capítulo primero del libro referente al estudio del liderazgo político entendido como proceso. Antonio Robles pone las bases metodológicas comunes a todas las contribuciones, los criterios expositivos y analíticos que deben seguir. Se trata de bases ancladas en la ciencia política, pero que, irremediablemente, dada la adscripción académica de la mayor parte de los autores, se proyectan de forma obligada hacia la historia. La pretensión del esquema propuesto conduce, según los autores, al entendimiento de las relaciones que se establecen entre líderes y seguidores, y entre ellos y el marco contextual determinado, claves para comprender la emotividad y/o racionalidad que se desenvuelven en una dinámica de reforzamiento de la identidad común. El conjunto del libro persigue articular sobre los parámetros propios del análisis de los procesos de liderazgo: la «ecuación personal del líder», las características de la personalidad, las creencias, la agenda, la capacidad organizativa, la potencialidad del discurso y los recursos disponibles, que tanto influyen en el éxito del proceso de liderazgo sobre los propios seguidores y sobre el resto de la población.

Hay que hacer notar que el esquema propuesto no se respeta por igual en todas las aportaciones. En honor a la verdad, Demetrio Castro como coordinador de la obra ya alerta de esta circunstancia en la presentación. La lectura del libro en su conjunto permite comprobar que, pese al esquema planteado en el capítulo primero, existen dos formas distintas de abordar el tratamiento de los diversos tribunos republicanos. Una primera, que se ciñe casi por completo al modelo analítico propuesto en dicho capítulo, y otra, la que se emplea en los dos últimos, que se ocupa de los personajes al margen de dicho modelo. En cualquier caso, es reconocible en todos ellos un uso adecuado del vocabulario propio de los diversos enfoques de estudio del liderazgo político que solo es posible partiendo de la vocación unificadora de las formas expositivas que se explicita en la mencionada presentación y que se especifica en el capítulo primero. Este proceder arroja como resultado la sensación de estar ante una obra distinta y, por tanto, singular en relación con la literatura ya existente sobre los principales líderes del republicanismo.

Más allá de esta estructura, Antonio Robles presenta las diferentes taxonomías del liderazgo político de forma muy exhaustiva y con mucha claridad, sosteniendo el carácter transformacional de los líderes republicanos. Las tablas de características personales, comportamiento, visión y objetivo, redes de apoyo, etc., dedicadas en este

capítulo a cada uno de los líderes estudiados, son de gran interés y marco de referencia de algunos de los capítulos posteriores sobre cada uno de dichos líderes.

En lo tocante a la particular selección de líderes analizados cabe decir que es especialmente significativa, pues representa los modelos de liderazgo más admirados y elegidos por el pueblo republicano. En los primeros cuatro capítulos se estudian por separado los liderazgos de Orense, Ruiz Zorrilla, Castelar y Pi y Margall. En el último capítulo se analizan al mismo tiempo las personalidades de Salmerón y de Lerroux. Todos ellos fueron los grandes prohombres de la tradición y cultura republicanas decimonónicas. No están todos los que podría haberse incluidos siguiendo un criterio de mayor extensión, lo que podría haber derivado en un estudio de élites, pero está claro que los elegidos son los grandes jefes políticos de las distintas tendencias republicanas. Cada uno de ellos representa de forma clara las creencias y actitudes que conformaron cada una de las facciones y subculturas republicanas. Más allá de las coincidencias ocasionales entre unos y otros, lo cierto es que cada cual es reconocible por un particular estilo de liderazgo, pues como se sugiere en uno de los capítulos, el republicanismo era homogeneidad y diversidad al mismo tiempo.

En el capítulo segundo, Gregorio de la Fuente Monge analiza la figura de José María Orense, uno de los líderes cardinales del movimiento republicano español hasta la Restauración. Orense fue un hombre de consenso entre los individualistas de Castelar y los socialistas de Pi y Margall, pese a que siempre mantuvo una postura política más favorable a los segundos. En este capítulo se presta especial atención a las bases y a la trayectoria de su liderazgo teniendo presente, entre otras cuestiones, todo lo relativo a las características personales, el sentido de su visión política, así como el entramado de sus seguidores en su particular ámbito de dominio.

Del soriano Ruiz Zorrilla se ocupa Raquel Sánchez en el capítulo tercero. No es tarea fácil, en principio. Fue la de aquel una personalidad compleja; como es sabido, primero ejerciendo de conspirador contra Isabel II bajo el mando del general Prim. Participando en el comienzo del Sexenio Revolucionario, llegó a ser ministro de Fomento y Justicia en los primeros momentos de ese periodo para más tarde convertirse en presidente del Consejo de Ministros en el efímero reinado de Amadeo de Saboya. Por último, Zorrilla ejerció como principal representante de la estrategia conspirativa y militar contra el régimen restauracionista desde el exilio. Salvando bien esta complejidad, Sánchez se detiene en esta última condición, observando algunos de los valores políticos de Zorrilla tales como su formación, sus ambiciones y su trayectoria. De este modo, calibra el peso de sus redes de apoyo en los distintos niveles de la vida política, centrándose en cómo se mantuvieron o cambiaron las mismas. Muchas de las consideraciones que se hacen en este capítulo se confirman y se completan en *Con los Borbones, jamás: biografía de Manuel Ruiz Zorrilla* (2016), título recientemente aparecido a cargo de Eduardo Higuera Castañeda.

Por su parte, en el capítulo cuarto, Jorge Vilches se detiene en la trayectoria política de quien fuera presidente la Primera República, Emilio Castelar y Ripoll, remontrándose para ello a los inicios de la militancia del político gaditano. No obstante, se repara específicamente en las estrategias de liderazgo que aquel desarrollo durante la

Restauración al frente del denominado republicanismo posibilista, otorgando una importante significación a los rasgos de su oratoria y la consolidación de un amplio grupo de seguidores. Vilches concluye su trabajo ubicando a Castelar en la categoría de líder transformacional, muy comprometido con sus seguidores y patrocinador e impulsor de una particular idea de república asociada, fundamentalmente, al sufragio universal masculino, al reconocimiento de derechos individuales, al liberalismo económico, etc.

El editor, Demetrio Castro, es también autor del capítulo quinto, dedicado a Pi y Margall, «maestro y jefe». Destaca el tratamiento que se hace de su imagen pública a partir de las necrológicas aparecidas tras su muerte. Honrado, carismático, consecuente, íntegro, sobrio, austero, obcecado o intransigente son solo algunos de los rasgos de su personalidad y de la modalidad del liderazgo que ejerció Pi y Margall de los que se ocupa el profesor Castro. En conjunto, el liderazgo ejercido por Pi se inserta también en el modelo transformador, con tintes autoritarios.

En el último capítulo del libro, Ángel Duarte, gran conocedor y estudioso del republicanismo en Cataluña, se enfrenta a la difícil tarea de analizar al tiempo, dos liderazgos emblemáticos del movimiento republicano, dos «líderes en transición»: Nicolás Salmerón y Alejandro Lerroux. En ambos casos, de forma clara, el contexto de la Barcelona finisecular aparece descrito como un lugar propicio para el ejercicio de sus liderazgos, el espacio para «el reencuentro con las masas». El liderazgo veterano del primero y la juventud del segundo representaron la esperanza republicana de construir nuevos relatos y proyectos tras el progresivo agotamiento de los próceres del 73. El valor de este capítulo reside, sobre todo, en el análisis que realiza de las redes compartidas por ambos líderes y de los recursos retóricos empleados para movilizar a las masas barcelonesas.

En conclusión, estamos ante una publicación de carácter historiográfico; sí, pero también ante una aproximación politológica, ante un trabajo sobre liderazgo político tratado en gran medida con el instrumental propio de la ciencia política; una nueva aportación al campo de la historia política que puede interesar a un público amplio, pese a su carácter académico. En ocasiones, los autores pecan de un exceso de narración biográfica y un déficit analítico de los republicanos tratados. El estilo y el lenguaje están muy cuidados, sabiendo introducir de forma adecuada el uso de términos académicos, sin que por ello sea una obra imposible de llegar a un público más amplio que el estrictamente especializado en la materia.

Referencias

- Álvarez Junco, José. 2005. *El emperador del paralelo: Lerroux y la demagogia populista*. Madrid: Síntesis.
- Castro, Demetrio. 1987. «Jacobinos y populistas. El republicanismo español a mediados del siglo XIX», en Álvarez Junco, José. (comp.) *Populismo, caudillaje y discurso demagógico*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Duarte, Ángel y Pere Gabriel. 2000. «El republicanismo español» (dossier), *Ayer*, 39.

- Higueras Castañeda, Eduardo. 2016. *Con los Borbones, jamás: biografía de Manuel Ruíz Zorrilla*. Madrid: Marcial Pons.
- Suárez Cortina, Manuel. 1998. «El republicanismo español tras la crisis de fin de siglo (1898-1914)», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 20.
- Townson, Nigel. 1994. *El republicanismo en España (1830-1977)*. Madrid: Alianza Editorial.

FRANCISCO J. LUQUE

Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy (1975-1982)

José Francisco Jiménez-Díaz y Santiago Delgado-Fernández (eds.). New York: Nova Publishers, 2016, 218 pp.

La Transición española supuso una ventana de oportunidad para los nuevos actores que aparecieron en nuestro país tras la muerte de Franco, protagonizando los principales acontecimientos políticos que se sucedieron desde 1975. Sus caras pronto se hicieron familiares entre los españoles, que podían elegir dentro de un amplio espectro electoral, desde partidos de extrema izquierda a extrema derecha, pasando por partidos nacionalistas y regionalistas. Las primeras elecciones democráticas despejaron las dudas sobre la relevancia de todos estos partidos, y diseñaron un mapa político donde sobresalían dos fuerzas políticas, la Unión de Centro Democrática (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), liderados por dos jóvenes políticos sin una extensa experiencia política previa, seguidos a distancia por el Partido Comunista Español (PCE) y Alianza Popular (AP), cuyos líderes encaraban la nueva etapa democrática en España con edades avanzadas. En este sentido, la Transición supuso un impulso al fenómeno de la personalización de la política, favoreciendo los procesos de liderazgo en nuestro país. Así pues, comenzó una nueva etapa caracterizada por una forma de hacer política alejada de las estructuras dictatoriales y muy ligada a la imagen que los líderes de los partidos políticos transmitían a la ciudadanía.

El libro editado por José Francisco Jiménez y Santiago Delgado pretende arrojar luz sobre los procesos de liderazgo que tuvieron lugar en este periodo de cambio político, cuyo resultado fue la configuración de un sistema democrático en España. Siguiendo las aportaciones de Linz y Stepan (1996) acerca de los elementos que influyen en las transiciones políticas, los autores de esta obra abordan la cuestión del liderazgo considerándolo un factor decisivo en el devenir de la Transición. En momentos de incertidumbre política, social o económica, aparecen diferentes tipos de liderazgo que ayudan a explicar los fenómenos que se suceden a lo largo del tiempo, y que a su vez se distinguen de aquellos líderes cuya actividad se desarrolla en momentos de estabilidad. Así, Burns (1978, 2003) elaboró su teoría sobre el liderazgo transformacional, aquel que tiene lugar en momentos de incertidumbre y cuyas cualidades favorecen la identificación entre el líder y sus seguidores. Estas cualidades, desarrolladas posteriormente por Bass (1998), contribuyen a la aparición del fenómeno del *empoderamiento*,

posibilitando el desarrollo de un liderazgo más participativo, en definitiva, más democrático. Por su parte, Linz (2001) elaboró otra categoría de líder, el innovador, cuyas habilidades cognitivas y comunicativas sobresalen entre las demás, si bien su fuerza radica sobre todo en la relevancia del puesto que ocupa. Por último, no se debe dejar de mencionar una de las categorías más conocidas, alusiva al contexto de cambio, como es la del liderazgo carismático de Weber (2014), basada en la relación irracional líder-seguidores.

A partir de estas y otras aportaciones sobre el liderazgo en momentos de cambio político, los autores de esta obra colectiva identifican las características principales de los líderes españoles durante la Transición. En todos los capítulos se sigue el mismo esquema de análisis, propiciando la realización de un ejercicio de comparación entre ellos, para identificar, esencialmente, cuatro elementos que Natera (2014) considera fundamentales: las competencias y las habilidades del líder, su comportamiento político, sus redes de apoyo, y la estructura de recursos definida por el contexto donde actúan los líderes. Teniendo en cuenta tales variables, cada capítulo comienza con una pequeña introducción, seguida de la biografía política de los líderes estudiados, prestando atención a sus cualidades personales y a su trayectoria política. El tercer apartado se centra en el análisis del contexto, tras lo cual se aborda el estudio en profundidad de los líderes políticos, terminando con un balance integrador de las conclusiones del capítulo.

Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy comienza con un capítulo introductorio donde se examinan no solo las principales teorías sobre el liderazgo en momentos de cambio, sino también las teorías acerca de las transiciones políticas y, concretamente, la Transición española. Así pues, Jiménez y Delgado han considerado al liderazgo como un elemento central en el proceso de transición, tal y como apuntara Linz a este respecto. Empero, en esta obra se amplía la visión de Linz sobre los actores en el escenario de la Transición, ya que además de analizar los líderes de primera línea, se han incluido a otros que desde un segundo plano influyeron en el líder principal. Por esta razón, los capítulos se agrupan en dos partes: la primera, que recoge a los líderes más influyentes, y la segunda, donde aparecen los líderes que actuaron en un segundo plano (*political chorus*).

El primer líder estudiado es Torcuato Fernández Miranda, quien representa un buen ejemplo de liderazgo ligado a un puesto político, primero como secretario general del Movimiento y posteriormente como presidente de las Cortes. Y es que, su cercanía personal con el rey Juan Carlos I le situó en una posición privilegiada, situación que aprovechó para propiciar un proceso de reforma, en la convicción de que la transformación del sistema político aseguraría la estabilidad social y del Estado. A tal fin, como explica Julio Ponce, confió en Adolfo Suárez como la persona adecuada capaz de lograr este objetivo, si bien su suerte quedó ligada a la de este, por lo que perdida la confianza de Suárez, a Fernández Miranda sólo le quedó retirarse de la vida política.

Tras su nombramiento, Suárez sobresalió por méritos propios en la escena política española. José Francisco Jiménez analiza el auge y ocaso del liderazgo de Suárez, un

proceso ligado a su papel como presidente del Gobierno, destacando por su capacidad negociadora y sus habilidades comunicativas. En los primeros años, el reconocimiento de su labor a favor de la democracia era compartido por la mayoría de los actores políticos y la ciudadanía en general, aunque estas cualidades no le sirvieron para encarar la nueva etapa democrática tras las elecciones de 1979, momento en que el autor de este capítulo sitúa el inicio de su declive. Y es que Suárez, a pesar de contribuir a la creación del nuevo sistema político, no supo adaptarse a él. Esta situación, unida a la crisis profunda por la que atravesaba su formación política, derivó en la renuncia de Suárez como presidente del Gobierno en enero de 1981. Al año siguiente fundó un partido para presentarse a las elecciones de 1982, si bien no pudo rentabilizar los éxitos alcanzados en su primera etapa como presidente, quedando relegado, tanto él como su partido, a un segundo plano.

La caída de popularidad de Adolfo Suárez coincidió con el auge de Felipe González. En el cuarto capítulo, Manuela Ortega expone el proceso por el cual asumió la dirección del partido en 1974, explorando además las razones que le impidieron hacerse con el control del partido hasta 1979, fecha en la cual los socialistas abandonaron el lenguaje marxista empleado hasta entonces. Una vez que consiguió el control del PSOE, el líder socialista representaba la alternativa a un Gobierno de la UCD en crisis. Cuando se celebraron las elecciones de octubre de 1982, los españoles confiaron en el mensaje de un futuro mejor transmitido eficazmente por Felipe González, quien logró la mayoría absoluta y un respaldo de casi la mitad de los votantes.

El PSOE logró, desde las elecciones de 1977, situarse como la principal fuerza de la izquierda en España, desplazando al PCE de esta posición. Su líder, Santiago Carrillo, es analizado en el quinto capítulo por Antonio Robles, quien aborda su trayectoria desde que asumió la Secretaría General del partido en los años sesenta, hasta su relevo después de las elecciones de 1982. En este periodo descolló por sus habilidades personales y sociales, así como por su ambición para cambiar España, vocación que quedó elocuentemente ilustrada en su compromiso con la transformación iniciada y desarrollada durante la Transición. No en balde, Carrillo colaboró activamente en la puesta en marcha de la democracia española, participando en todos los debates políticos y económicos que jalonaron tal proceso, aún al alto precio de aceptar, en nombre del PCE, la monarquía constitucional. Sus esfuerzos por modernizar al partido, no obstante, amén de revelarse insuficientes para alcanzar el poder, recibieron como respuesta en las urnas una creciente sangría de votos. Semejante deriva fue el preludio de su salida de la primera línea política tras los comicios de 1982.

La primera parte de esta obra colectiva termina con el capítulo dedicado a Manuel Fraga. En él, Lourdes López Nieto incide en su ambición política, combinada con su formación intelectual y académica. Fraga representaba a la dictadura en los inicios de la Transición, pero pronto supo adaptarse a la nueva situación y participar en los procesos de cambio. A tal fin trató de erigirse en galvanizador de las agrupaciones de tendencia conservadora, creándose así Alianza Popular. Aunque su partido quedó como cuarta fuerza en las dos primeras elecciones democráticas, en 1982 AP se situó como el segundo partido más votado, protagonizando en lo sucesivo junto al PSOE el

sistema bipartidista característico de nuestro sistema político hasta bien entrado el siglo XXI.

Como se ha señalado, la comprensión e interpretación de los procesos de liderazgo durante la Transición será necesariamente parcial si se obvia la importancia del denominado *political chorus*. Uno de sus integrantes fue Fernando Abril Martorell, quien colaboró estrechamente con Adolfo Suárez haciendo posible el entendimiento con otras fuerzas democráticas, condición clave para la aprobación de la Constitución. Carlos Sánchez, autor del séptimo capítulo, subraya su contribución a la conocida como «política de consenso», reconocida por todos los actores involucrados en la Transición.

Francisco Fernández Ordóñez destacó en la UCD como uno de los políticos más influyentes de esta formación. Tal y como señala Santiago Delgado en el capítulo octavo, desarrolló su liderazgo dentro de una coalición política forjada por él mismo, obteniendo así un gran respaldo en las decisiones tomadas desde las distintas responsabilidades gubernamentales que ejerció. Primero como ministro de Hacienda y posteriormente ocupando la cartera de Justicia, este político contribuyó enérgicamente a la aprobación de reformas decisivas para la modernización social y económica de España, granjeándose el respeto de la mayoría de sus colegas, tanto dentro como fuera de UCD. En el capítulo noveno se analiza el liderazgo de Alfonso Guerra, figura clave en el liderazgo de Felipe González. Belén Blázquez reconstruye la secuencia de acontecimientos por la cual Guerra consiguió situarse al lado del líder socialista, ayudándole a alcanzar primero la Secretaría General y posteriormente la presidencia del Gobierno. Asimismo expone como, en un aparente segundo plano, Guerra se hizo con el control del Partido Socialista, si bien su relación con González fue deteriorándose de manera paulatina, una vez situados en el poder.

Los dos últimos capítulos están dedicados a dos líderes regionales cuya influencia trascendió al nivel nacional, debido a la importancia que para el nuevo sistema político probaron tener, desde sus inicios, distintos procesos y dinámicas adscritos al eje centro-periferia. Francisco Collado aborda en el capítulo décimo el estudio del liderazgo de Jordi Pujol, prestando especial atención al capital político, profesional y de defensor de la cultura catalana, que posibilitó la unión de las diferentes tendencias nacionalistas existentes entonces en Cataluña, así como el valor concedido por los actores estatales a su participación en la construcción del nuevo orden constitucional. Por su parte, en el País Vasco sobresalió la figura de Xabier Arzalluz, quien lideró el Partido Nacionalista Vasco durante el periodo de la Transición. Francisco Llera y Rafael Leonisio estudian el liderazgo de Arzalluz, que, al igual que Pujol, situó al nacionalismo vasco como una fuerza imprescindible para la estabilidad del nuevo sistema, mostrando unas cualidades precisas para hacer frente a una situación que en el País Vasco era extremadamente conflictiva.

En definitiva, el libro *Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy (1975-1982)* ayuda a entender los procesos de liderazgo que marcaron el devenir de España, si bien se podría ampliar el estudio a otros líderes que tuvieron un papel decisivo dentro del mencionado *political chorus*, como Enrique Tierno Galván, el Viejo

Profesor; Dolores Ibárruri, la Pasionaria, o Miguel Boyer, el Superministro. A pesar de estas ausencias, esta obra supone un avance en los estudios de la Transición, que hasta el momento no se habían ocupado de abordar el análisis comparado de los líderes. Asimismo, también representa un singular enfoque en los estudios sobre el liderazgo, ya que relaciona a los líderes con los cambios que estaba experimentando España durante esta época, identificando los principales elementos que caracterizan a aquellos en momentos de transformación política: sus capacidades negociadora y movilizadora, acompañadas de unas facultades oratorias de tal envergadura que conseguían reunir en torno a su proyecto a importantes sectores de la sociedad. Todos estos elementos, a su vez, estuvieron fuertemente influidos por el contexto de incertidumbre definitorio de la Transición, que demandaba unas actuaciones concretas de los líderes, recogidas en el libro. En este sentido, este libro está destinado a los estudiosos del liderazgo, así como aquellos interesados en la historia reciente de España, especialmente al público angloparlante, quien encontrará en él una aproximación novedosa a la Transición española.

Referencias

- Bass, Bernard. 1998. *Transformational Leadership. Industrial, Military and Educational Impact*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Burns, James. M. 1978. *Leadership*. Nueva York: Harper and Row.
- Burns, James. M. 2003. *Transforming leadership*. Londres: Atlantic
- Linz, Juan. J. y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Linz, Juan. J. 2001. «El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia», en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, (eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Natera, Antonio. 2014. «El liderazgo político como proceso: una mirada integradora», en César Díaz-Carrera y Antonio Natera (dir.), *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*. Madrid: Tecnos.
- Weber, Max. 2014. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

LUIS MORENO

Descentralización y desigualdad en el estado autonómico

Raquel Gallego (dir.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 423 pp.

¿Por qué después del año 2000 los Gobiernos autonómicos han tomado decisiones que han cambiado las trayectorias y orientaciones de las políticas y han desplegado modelos sanitarios, educativos y de dependencia distintos? En la respuesta a esta pregunta de carácter general se concentran los análisis recogidos en este útil y oportuno libro para examinar y valorar el funcionamiento de la descentralización en España. La directora y compiladora de la obra es experta de largo recorrido en el análisis de políticas públicas, gestión pública, políticas de bienestar y descentralización. Doctora por la London School of Economics and Political Science, con una investigación sobre la nueva gestión pública (*new public management*) en el caso de las reformas del sector de la salud en Cataluña durante 1985-95, Raquel Gallego es profesora en la Universidad Autónoma de Barcelona y ha coordinado los dos proyectos de investigación de cuyos resultados y evidencia empírica se nutren las densas páginas del libro.

Como ya apuntó en anteriores publicaciones (Gallego *et al.*, 2002), la compiladora del estudio constata ahora que, dentro del margen de autonomía con el que han contado, los Gobiernos autonómicos han generado modelos diferenciados de regulación y prestación de servicios que han llevado a la configuración de regímenes diferentes de Estado de bienestar entre territorios. Aunque las diferencias existentes en políticas autonómicas de bienestar no afectan de manera decisiva a una base común, sí expresan diferentes prioridades o sensibilidades y, en muchos casos, han conseguido generar procesos significativos de innovación, difusión y aprendizaje.

El punto de partida analítico del estudio es la hipótesis de que la autonomía política de los Gobiernos subcentrales —es decir, su margen para desplegar una acción de gobierno propia— está condicionada al menos por los siguientes factores: el modelo de financiación territorial, la ideología de las fuerzas políticas en el Gobierno, las características estructurales de los sectores de política pública en cuestión (sanidad, educación, dependencia) en sus territorios, y la opinión pública de su población. Todos ellos, sin duda, deben ser integrados en el contexto general económico, político y social.

Ciertamente, el ámbito analítico entre autonomía política y nivel meso de la gobernanza ha cobrado importancia en los últimos años (Moreno y McEwen, 2005;

Keating, 2013). En general, los trabajos de investigación reflejados en las páginas del compacto volumen han utilizado e integrado aportaciones de tres líneas de investigación ya desarrolladas a nivel comparativo: la literatura sobre análisis de preferencias y opinión pública, la literatura sobre federalismo fiscal y la literatura análisis de políticas públicas. La literatura sobre análisis de preferencias y opinión pública sirve como referente para plantear cuestiones sobre la evolución de la valoración que los ciudadanos hacen de la actuación de los Gobiernos autonómicos, y sobre la coherencia entre preferencias ciudadanas y actuaciones gubernamentales (Calzada *et al.*, 2013; del Pino y Ryzin, 2013). La literatura sobre federalismo fiscal aporta claves interpretativas sobre uno de los grandes factores que condiciona a priori la toma de decisiones por parte de los Gobiernos: el origen y la disponibilidad de los recursos económicos, así como en la manera en que deciden usarlos (Oates, 1972; Watts, 1996; Obinger *et al.*, 2005 Moreno y Colino, 2010). El tercer conjunto de aportaciones de la literatura sobre el análisis de políticas públicas pretende complementar el pretendido reduccionismo de la discusión a la mera capacidad financiera en la toma de decisiones gubernamentales. Otros factores de recursos de poder, de actores sectoriales o contextuales condicionan, y no poco, las decisiones políticas en fondo y forma para la implementación de las políticas públicas (Moreno, 2009; del Pino y Rubio Lara, 2013; Moreno-Fuentes y Marí-Klose, 2014). En línea con lo anterior, en el primer capítulo del libro Raquel Gallego y Maite Vilalta indagan conceptualmente entre descentralización y (des)igualdad en el Estado autonómico.

En el segundo capítulo, Fabiola Mota y Gema García Albacete realizan una evaluación de las políticas autonómicas de bienestar, en lo relativo a educación y sanidad, durante el período 1998-2010, observando la satisfacción de los ciudadanos con las políticas de bienestar sanitarias y educativas desplegadas a nivel autonómico. Tal y como se ponen de manifiesto a lo largo del libro, los Gobiernos de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco han tomado decisiones diferentes en relación a la prestación de la sanidad, la educación y el despliegue de la ley de dependencia. ¿Con qué recursos se ha contado? ¿Los han obtenido de la misma forma? ¿Los han gastado de la misma forma? ¿Han podido tomar decisiones sobre el volumen de ingresos obtenidos y sobre cómo obtenerlos? ¿Las han tomado? ¿Cuáles? Todas estas cuestiones son tratadas extensivamente en los capítulos 3 (preparado por Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta), 4 (Cristina de Gispert y Maite Vilalta) y 5 (Ana Herrero, José Manuel Tránchez y Maite Vilalta). En ellos se describe y se analiza el modelo de financiación autonómico, así como otras fuentes de recursos que, si bien forman parte de la estructura de los presupuestos de ingresos autonómicos, no proceden del modelo pero conforman las decisiones de ingreso y de gasto de las comunidades autónomas (CC. AA.).

Los diversos casos de estudios han sido examinados siguiendo algunas de las propuestas teóricas generadas por la escuela del nuevo institucionalismo (Streeck y Thelen, 2005; Barzelay y Gallego, 2006). Se busca explicar cómo los diferentes contextos institucionales facilitan o limitan la emergencia de diferentes tipos de agentes de cambio, los cuales tienen a su vez diferentes intereses en relación con la estabilidad institucional o el cambio, y que, por lo tanto, desarrollan diferentes estrategias que conducen

a diferenciados tipos de cambio institucional. En el tercer bloque del libro, los autores de los capítulos 6, 7, 8 y 9, Raquel Gallego y Nicolás Barbieri, aplican herramientas *neoinstitucionalistas* para analizar e interpretar las políticas públicas autonómicas en los ámbitos de la sanidad, la dependencia y la educación. Se examinan los modelos de gestión sanitaria y cambio institucional en los casos de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco (2000-2012), explicando por qué se han desplegado modelos sanitarios distintos. De igual manera se examina el despliegue de la ley de dependencia durante 2007-12 en las CC. AA. antedichas y se explican las diferencias en su implementación.

En Cataluña, por ejemplo, el cambio en la gestión sanitaria pública se realizó en el contexto de un proceso de decisión que duró alrededor de tres años y que conllevó la aprobación de la Ley del Institut Català de la Salut (ICS) en 2007. Las autoras explican cómo y por qué un tema que se había considerado explícitamente inabordable durante más de dos décadas por todos los actores relevantes en la sanidad catalana –concretamente la transformación del ICS en empresa pública– se asumió y se reguló en forma de ley con consenso en el parlamento autonómico. A su vez, los casos de cambio en la gestión sanitaria pública en Andalucía, País Vasco y Madrid se explican como ajustes en sus trayectorias de política pública. En las dos primeras CC. AA., se observaron cambios durante la primera década del siglo XXI para el mantenimiento del modelo a través de innovación en la gestión, mientras que en el tercero las actuaciones se dirigieron a transformar las características estructurales del modelo.

Con respecto a la implementación de la ley de dependencia aprobada en 2006 por el gobierno central en las CC. AA. de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco se enfatiza el equilibrio entre la realidad de los servicios sociales existentes en cada territorio y la necesidad de coordinar o integrar las directrices de la ley de dependencia en ese marco. El estudio señala cómo el rol de los diferentes actores que intervinieron en ese proceso condicionó el encaje entre ambos factores y, por tanto, las opciones políticas y los resultados de su progresiva puesta en vigor.

El capítulo 10 redactado por Eliseo López Sánchez y Esther del Campo versa sobre la continuidad y el cambio en los modelos educativos. Se analizan las políticas de educación secundaria en las CC.AA. de Andalucía, Madrid y País Vasco. Habiendo desplegado modelos muy diferentes desde el traspaso de competencias, la promulgación en 2006 de la Ley Orgánica de Educación (LOE) supuso una oportunidad para rediseñar las trayectorias que habían seguido hasta entonces. La nueva ley permitía mayor margen para que las autonomías regularan aspectos que hasta entonces eran ambiguos y consolidasen o modificasen otros que la nueva ley estatal impulsaba, como la mayor autonomía funcional de centros de educación secundaria. Los modelos de gestión, los contenidos curriculares, las relaciones entre provisión pública y privada, la definición discursiva sobre el papel y objetivos de la educación, entre otros aspectos, denotan diferencias de reacción importantes entre las tres CC. AA.

Como no podía ser menos, en las conclusiones del libro se subraya el hecho de que el modelo de financiación afecta en gran medida la disponibilidad de recursos de los Gobiernos autonómicos. En función de diversos criterios de redistribución, cada comunidad recibe un volumen de recursos per cápita que es distinto y esto condiciona

las decisiones que los Gobiernos autonómicos toman en relación a sus políticas de ingreso (aumentar o no la recaudación) y de gasto (en función de la disponibilidad final de recursos). Dicho lo cual, en el estudio no se ha encontrado evidencia de que las actuaciones de los Gobiernos autonómicos se vean influidas por la procedencia de los recursos (subvención vía transferencia del Gobierno central, tributos cedidos o propios regulados y gestionados por el Gobierno autonómico, o deuda pública). En cambio, la diferente procedencia de los recursos sí tiene influencia en el discurso que se construye para fundamentar, argumentar y justificar las decisiones gubernamentales.

El libro muestra que, si bien la disponibilidad presupuestaria influye en las actuaciones gubernamentales, esa disponibilidad de recursos no es decisiva en la determinación de la naturaleza o dirección de las decisiones de los Gobiernos autonómicos (por ejemplo, la opción por un determinado modelo sanitario, educativo o de atención a la dependencia). Aquellas vienen principalmente marcadas por la ideología de las fuerzas políticas que confluyen en los procesos decisionales. Los directivos públicos entrevistados confirmaron que las opciones de políticas públicas que se habían tomado estaban fundamentadas explícitamente en un discurso normativo y una voluntad política y, por tanto, reflejaban una ideología y un programa de partido y de Gobierno. Pero como también evidencia el estudio, la ideología no se corresponde necesariamente con la de una fuerza política que ocupa el Gobierno. De hecho, se muestra en el libro cómo un mismo partido puede tomar opciones de política pública distintas en función de la comunidad autónoma o del nivel territorial de Gobierno implicados. El motivo es que los Gobiernos promueven unas propuestas ideológicas, pero las decisiones resultantes reflejan procesos de negociación en los que participan otras fuerzas externas a las estructuras formales de decisión.

Por contraintuitivo que pudiera parecer, y en contraste con los factores de financiación, ideología y características sectoriales, los casos analizados en profundidad en este estudio no muestran una influencia relevante del factor opinión pública en los procesos decisionales que han llevado a desplegar los respectivos modelos sanitarios, educativos y de atención a la dependencia a nivel autonómico. El análisis empírico presentado por el estudio indica que la opinión pública, en concreto la valoración ciudadana de las políticas autonómicas de bienestar, no ha sido un factor que haya influido en las decisiones gubernamentales de las comunidades autónomas. Ello abre la puerta a futuros estudios que diluciden por qué es así, o si estamos ante un cambio en el papel de la opinión pública en los procesos de decisión política y en los canales por los que se produce esta influencia.

En suma, las CC. AA. en España han pasado a pivotar buena parte de los intereses y preferencias de las políticas públicas y, por ello, reclaman su presencia activa en el desenvolvimiento de la vida política frente a las tradicionales actuaciones jerarquizadas y verticalizadas del Estado central. Desde el progresivo establecimiento del Estado autonómico en España iniciado a principios de los años ochenta, el protagonismo creciente de nacionalidades y regiones en la promoción de políticas y servicios sociales ha favorecido una situación en la que, a diferencia de los estados unitarios y centralizados, el Estado central ha pasado a ser subsidiario del Estado regional en lo que afecta

a la provisión de buena parte de las prestaciones y servicios que conforman el Estado del bienestar. Con las transferencias competenciales de las responsabilidades en materias de educación y sanidad se ha evidenciado en los últimos lustros un ejercicio diferente de la capacidad de autogobierno por parte de las CC. AA.

Académicos, estudiantes y directivos públicos interesados en las políticas públicas, en general, y de las sociales, en particular, encontrarán especial provecho en la lectura de este libro. Merced a su alto nivel de exigencia investigadora se trata de una muy valiosa aportación a un ámbito de estudio de gran importancia en el desarrollo ulterior del Estado autonómico y del bienestar en España.

Referencias

- Barzelay, Michael y Raquel Gallego. 2006. «From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change», *Governance*, 19 (4): 531-557.
- Calzada, Inés, María Gómez-Garrido, Luis Moreno Fernández y Francisco Javier Moreno-Fuentes. 2013. «Regímenes de bienestar y valores en Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141: 61-90.
- Del Pino, Eloísa y María Josefa Rubio (eds.). 2013. *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/publius/pjs051>.
- Del Pino, Eloísa y Greg Van Ryzin. 2013. «Intergovernmental Responsibility for Social Policy: An Analysis of Public Preferences in Spain», *Publius. The Journal of Federalism*, 43 (4): 676-700.
- Gallego, Raquel, Ricard Gomà y Joan Subirats. 2005. «Spain, from State Welfare to Regional Welfare», en Nicola McEwen y Luis Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*. Nueva York: Routledge.
- Keating, Michael. 2013. *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford: OUP.
- Moreno, Luis y Nicola McEwen. 2005. «Exploring the territorial politics of welfare», en Nicola McEwen y Luis Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*. Nueva York: Routledge.
- Moreno, Luis (ed.). 2009. *Reformas de las políticas de, bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis y César Colino. 2010. «Kingdom of Spain», en Luis Moreno y César Colino (eds.), *Diversity and Unity in Federal Countries*. Montreal: McGill, Queen's University Press.
- Moreno-Fuentes, Francisco Javier y Pau Marí-Klose (eds.). 2014. *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis*. Nueva York: Routledge.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich [Ed. castellano: *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local].

- Obinger, Herbert, Stefan Leibfried y Francis G. Castles (eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (eds.). 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Watts, Ronald W. 1996. *Comparing Federal Systems*. Kingston, ON: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

JORGE HERNÁNDEZ-MORENO

Crisis, derechos sociales e igualdad

Alba Nogueira López, Marta Lois González e Isabel Diz (eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 470 pp.

La apuesta por políticas inspiradas en la llamada «austeridad expansiva» en países periféricos del sur de Europa como Grecia, Italia, España o Francia para hacer frente al crecimiento de los déficits públicos y de las deudas soberanas, ha provocado la entrada del Estado de bienestar en una nueva fase de desarrollo que algunos han denominado «nueva era de esfuerzo permanente» (Pavolini *et al.*, 2015), en la que los esquemas y tendencias de las políticas sociales han quedado atrapados por la política macroeconómica y fiscal (Starke *et al.*, 2014).

En el caso concreto de España, la puesta en práctica desde finales de 2010 de los principales ajustes a través de recortes, fundamentalmente en la Administración Pública, la sanidad o la educación (Petmesidouy Guillén, 2014), ha propiciado el cambio de lo que en la literatura comparada se ha denominado «recalibración»¹ (Pierson, 2001) –que había caracterizado a la política social desde 2004– hacia lo que Ferrera (2012) describe como «recalibración sustractiva», caracterizada por la reducción de la protección social y los derechos sociales. Esto ha provocado que de nuevo vuelva a aparecer en el debate académico la idea de recorte o retirada (*retrenchment*) radical del Estado de bienestar.

En este sentido, la presente obra colectiva se inserta en la literatura científica que ha prestado atención al impacto que ha tenido la crisis económica, financiera y fiscal, así como el modo de gestionarla, tanto en los derechos sociales como en el progresivo desmantelamiento de los Estados de bienestar. Esta cuestión ha sido analizada especialmente en los países del *régimen Mediterráneo*² (Moreno-Fuentes y Marí-Klose, 2016; Guillen *et al.*, 2016). En el caso de España, este tema de investigación ha sido

-
1. Este concepto hace referencia a la adopción de medidas destinadas a modernizar y adaptar el Estado de bienestar a los llamados «nuevos riesgos sociales» (NRS) (Taylor-Gooby, 2004) que abarcan, de acuerdo con Bonoli (2007): el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral, la fragilidad de la tercera edad, la posesión de habilidades obsoletas o escasas y la insuficiente cobertura de la protección.
 2. Véase Ferrera (1996).

abordado tanto desde un punto de vista comparado (Del Pino y Pavolini, 2015), como desde una perspectiva sectorial (Bruquetas, Gallego y Moreno-Fuentes, 2015; Lombardo y León, 2015).

El libro editado por Alba Nogueira López, Marta Lois González e Isabel Diz Otero (todas ellas profesoras de la Universidad de Santiago de Compostela) aborda el impacto de la crisis en ciertas políticas sociales como la sanidad, los servicios sociales o las políticas de igualdad, así como el papel del ordenamiento jurídico como elemento protector de los derechos sociales y del Estado social, durante la *Gran Recesión* (2008 a nuestros días).

La principal contribución de la obra se deriva del diálogo en torno a una misma pregunta de investigación de varias disciplinas, que van desde la sociología a la ciencia política o el derecho. Este constituye el marco crítico interdisciplinar idóneo para captar y explicar las fortalezas y debilidades de las conquistas sociales, sus mecanismos de defensa, el grado de consolidación institucional del Estado de bienestar español así como la complejidad del propio modelo de gobernanza multinivel de las políticas sociales. En torno a esta última cuestión, la obra aporta un análisis exhaustivo de la alteración de la organización territorial y competencial del Estado autonómico, y cómo la actuación del Gobierno central desde 2011, ha modificado el papel de los niveles de gobierno en materia de política social, modificando la trayectoria descentralizadora que había predominado en el Estado de bienestar español hasta esa fecha. De esta forma, la obra aporta análisis interesantes en torno a las variables que explican los cambios en los derechos sociales y el Estado de bienestar, como el carácter global de la crisis, la fuerza de determinados actores e instituciones supranacionales o la ideología de los partidos en el poder.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en cuatro apartados, con un total de trece capítulos. En el primer bloque «Transformaciones del Estado de bienestar», se lleva a cabo una aproximación introductoria de carácter teórico acerca de los cambios acontecidos en las últimas décadas en el Estado de bienestar y sus efectos sobre la realidad social actual. El primer capítulo del libro, escrito por Margarita León y Joan Subirats, parte del establecimiento de los elementos conceptuales básicos para el estudio del Estado de bienestar y las políticas sociales, para posteriormente establecer los elementos definitorios (y constitutivos) del Estado de bienestar español desde el inicio de la democracia. Los autores concluyen afirmando que en la última fase de evolución (2008- actualidad) los indicios de consolidación y desarrollo del Estado de bienestar se están viendo sustituidos por evidencias claras de retroceso (p.41-42) que ponen en juego la continuación del propio consenso social presente desde el comienzo de la democracia (p.35).

El impacto de las reformas sobre el sistema de bienestar, la irreversibilidad de estas medidas y los cambios necesarios en el derecho público para seguir garantizando los derechos de los ciudadanos, son objeto de atención en el segundo capítulo realizado por Alba Nogueira López. En primer lugar, la autora enmarca los cambios acontecidos en los Estados de bienestar dentro de reformas estructurales globales, que tienen, en este caso, a la Unión Europea y a instituciones internacionales como el Fondo

Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio como principales promotores. A continuación, y tras un análisis exhaustivo del amplio programa de reformas llevadas a cabo por el Gobierno central desde 2011, la autora destaca que estas medidas han disminuido el sistema de protección social y lo han orientado hacia la gestión privada (p. 55-57). El capítulo concluye con una serie de propuestas que sirven de base para repensar el papel de la Administración como garante y regulador de los derechos sociales, que van desde la garantía de la seguridad jurídica a los prestadores de servicios, hasta la inclusión de cuestiones sociales en la contratación pública (p. 59).

En el capítulo tercero, Iñigo Urrutia analiza las tendencias recentralizadoras en el modelo de organización territorial y competencial del Estado autonómico³, y cómo las reformas en materia financiera y presupuestaria han incidido en sectores autonómicos esenciales a la hora de configurar los derechos sociales. Aunque el liderazgo de los gobiernos centrales en la gestión de la crisis resulta un fenómeno generalizado en los países de nuestro entorno, en el caso español nos encontramos con técnicas novedosas que refuerzan este proceso centralizador. Entre ellas se encontraría el condicionamiento de la autonomía financiera a través de la reforma del art. 135; el desarrollo unilateral del principio de estabilidad presupuestaria; la transformación de las cajas de ahorro (Ley 9/2012); la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que cuestiona el actual sistema de reparto de competencias entre niveles de gobierno y la limitación de la acción exterior de las comunidades autónomas (CC. AA.) (Ley 2/2014), a las que se les impone que actúen bajo el marco y los objetivos de la política exterior del Gobierno central (p. 81-100). De esta forma, la crisis económica habría sido el soporte del proceso centralizador, pero no el motor que ha impulsado las reformas. Un proceso que ha redefinido la autonomía política y las relaciones entre Administraciones y ordenamientos jurídicos, provocando en última instancia una reorganización territorial o «mutación constitucional» (p.110-111) que debilita la capacidad de planificación y configuración de los derechos sociales por parte de las CC. AA.

En el segundo bloque de la obra, «Servicios Públicos y Derechos Sociales», se analiza desde un punto de vista jurídico el impacto de la crisis económica en el Sistema Nacional de Salud (SNS), los servicios sociales y los derechos culturales. En el capítulo cuarto, primero de este bloque, Josep Ochoa Monzó analiza la calidad normativa y las consecuencias de las reformas acometidas por el Gobierno central en el ámbito de la asistencia sanitaria, apuntando al Real Decreto Ley 16/2012 como una norma que da un paso atrás en la conformación de un SNS universal y disminuye la capacidad de las CC. AA. por extender el derecho a la asistencia sanitaria (p. 160-161).

El triple shock experimentado por la cultura como derecho, como misión de la Administración, y como objeto de consumo privado desde la llegada de la crisis, es objeto de atención en el capítulo quinto, elaborado por Carlos A. Amoedo. La suma

3. Para un análisis en profundidad del impacto de la crisis en el despliegue territorial de las políticas de bienestar y el margen de autonomía de los Gobiernos regionales, véase Gallego (2016).

de factores como un diluido diseño constitucional, un proceso de mercantilización cultural global y una fuerte deslegitimación social del gasto público cultural, han propiciado la degradación de los derechos culturales en España. Para tratar de revertir esta situación y evitar el retroceso en materia de acceso subjetivo a la cultura, el autor concluye el capítulo realizando una propuesta que se concreta en el «reconocimiento constitucional de los derechos culturales como derechos humanos fundamentales» (p. 186).

Este segundo bloque concluye con un capítulo realizado por María Antonia Arias dedicado a las repercusiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LERSAL) en los servicios sociales. Tras un breve repaso del sistema competencial diseñado por la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, la autora afirma que la LERSAL lleva a cabo un cambio radical en la configuración de las competencias delegadas en el ámbito local, pasando estas a ser un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales (p. 203). Este nuevo marco normativo ha reducido la autonomía local en el ámbito de los servicios sociales, dejando en manos de los municipios exclusivamente la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social» (p. 218).

Desde una perspectiva politológica y sociológica, el tercer bloque del libro titulado «Políticas públicas de igualdad de género», analiza el impacto de la crisis en los avances de las políticas de género durante su desarrollo tras la aprobación de la Constitución de 1978. En los capítulos séptimo y octavo, elaborados respectivamente, por Alba Alonso y Natalia Paleo, y por Isabel Diz y Marta Lois, se analizan los principales retrocesos en materia de actuaciones para la igualdad y se pregunta sobre la consolidación institucional de las políticas de género en la Comunidad Autónoma de Galicia. En concreto, las autoras pretenden explorar la capacidad explicativa de dos variables: la crisis económica y la ideología del partido político del Gobierno. Desde un punto de vista más general, evidencian que aunque la crisis económico-financiera representaría el contexto de justificación para frenar la expansión de estas políticas en el conjunto del Estado, este retroceso se produce con mayor intensidad cuando existe un Gobierno de centro o centro-derecha (p. 246). Por otro lado, a partir de 2009 (con la llegada del PP a la Xunta de Galicia) ambos factores se hicieron presentes en el proceso de desinstitutionalización de la igualdad en Galicia: la crisis como argumento para el desmantelamiento, y la ideología como giro estratégico hacia un proyecto no feminista (p. 282-284).

En el capítulo noveno, con el que se cierra este tercer bloque temático, Arantxa Elizondo y María Silvestre realizan una revisión presupuestaria de las partidas destinadas a las políticas de igualdad en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El análisis presupuestario señala el incremento en la inversión en este sector de política pública por parte del Gobierno Vasco de 2000 a 2013, aun coincidiendo con el periodo de crisis y ajuste de las cuentas públicas. Ahora bien, las autoras cuestionan que la mayoría de los recursos se destinen a la protección de las mujeres víctimas de violencia de género, no por el hecho en sí, sino porque esta inversión minimiza el compromiso

y la intervención de los Gobiernos en materia de igualdad a medio y largo plazo (p. 309-310).

La cuarta y última parte del libro, «El núcleo irreversible y la defensa judicial de los derechos sociales», analiza la reversibilidad y los nuevos mecanismos de defensa judicial de los derechos sociales. Juli Ponce destaca en el décimo capítulo la existencia en los derechos sociales de un núcleo resistente (desde un punto de vista constitucional) a las intervenciones de los poderes públicos y cómo la Administración puede constituirse como un instrumento jurídico de protección del Estado de bienestar. Carlos Aymerich Cano en el capítulo undécimo analiza desde una perspectiva comparada la fiscalización de las políticas de austeridad llevada a cabo por los Tribunales Constitucionales de España y Portugal. Examinadas a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional portugués, los principales factores explicativos de la débil reacción del Tribunal Constitucional español a las medidas de austeridad –como el Real Decreto Ley 8/2010– son de carácter político e histórico, como los orígenes de su nombramiento y su utilización táctica para conformar mayorías.

Los dos últimos capítulos de la obra, elaborados por Xulio Ferreiro y Luís Villares, se centran en el control jurisdiccional del Estado social. Por un lado, se analizan desde la perspectiva del Poder Judicial los instrumentos jurídicos existentes para defender los denominados derechos sociales. Ferreiro apunta a que el ordenamiento jurídico «posee instrumentos que permiten [...] ofrecer una tutela efectiva en defensa de los derechos sociales» (pp. 436). Por otro lado, Villares pone el foco de atención en las reacciones jurisdiccionales que han «corregido» determinadas políticas públicas, como la paralización de la privatización de la gestión de los servicios sanitarios en la Comunidad de Madrid, o en relación con la política de atención a la dependencia, las acciones del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que obligan al cumplimiento efectivo del servicio –deber prestacional– para garantizar la autonomía personal (pp. 459-460). El autor concluye afirmando que la labor judicial de defensa del Estado de bienestar tiene un límite inexpugnable, y apunta directamente a la voluntad política de la acción legislativa (p. 468).

En suma, el libro constituye una aportación necesaria sobre la evolución del Estado de bienestar y los derechos sociales en el contexto de la crisis. Quizás se echa en falta un análisis comparado de lo que ha pasado con los sistemas subnacionales de bienestar en materia de derechos sociales más allá del proceso de recentralización competencial; es decir, si ha habido resistencia o no a las presiones centralistas, o la toma en consideración de otros factores explicativos de la retirada del Estado de bienestar como los efectos del ciclo político presupuestario, los condicionantes sociodemográficos, o las estrategias gubernamentales de evitación de la culpa –*blame avoidance*– utilizadas para implementar reformas impopulares y que nos ayudan a explicar el destino de las reformas del Estado de bienestar (Vis, 2016).

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean investigadores o estudiantes de máster o doctorado, interesados en el estudio de las políticas sociales desde un marco interdisciplinar que abarca la ciencia política, ciencia de la Administración, sociología, economía o el derecho. También puede atraer a un

público más general interesado en conocer el impacto político, jurídico y social que está teniendo la actual crisis económica. En definitiva, estamos ante una obra que complementa la bibliografía ya existente en torno al alcance de las reformas del Estado de bienestar, un texto de referencia en un área de estudio como la investigación sobre el impacto de determinadas variables –económicas y políticas– en los derechos sociales y en el progresivo desmantelamiento de los Estados de bienestar.

Referencias

- Bonoli, Giuliano. 2007. «Time matters postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies», *Comparative Political Studies*, 40 (5): 495-520. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414005285755>.
- Bruquetas, María y Francisco Javier Moreno-Fuentes. 2016. «Precarización y vulnerabilidad de la población inmigrante en la España en crisis. El papel del Estado de bienestar», *Panorama Social*, 22 (2): 139-153.
- Del Pino, Eloísa. 2013. «The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment», en B. Field y A. Botti (eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain*. Palgrave Macmillan US. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1057/9781137306623_11.
- Del Pino, Eloísa y Emmanuele Pavolini. 2015. «Decentralisation At A Time Of Harsh Austerity: Multilevel Governance And The Welfare State In Spain And Italy Facing The Crisis», *European Journal of Social Security*, 17 (2): 247-271.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The Southern model of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17–37. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/095892879600600102>.
- Ferrera, Maurizio. 2012. «Verso un welfare più europeo? Conclusioni», en Maurizio Ferrera, Valeria Fargion y Matteo Jessoula (eds.), *Alle radici del Welfare State all'italiana*, Venice: Marsilio.
- Gallego, Raquel. 2016. *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guillén, Ana Marta, Sergio González Begega y David Luque Balbona. 2016. «Austeridad y ajustes sociales en el sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo», *Revista Española de Sociología*, 25 (2): 261-272.
- Lombardo, Emanuela y Margarita León. 2015. «Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica», *Investigaciones feministas*, 5 (2015): 13-35.
- Moreno-Fuentes, Francisco Javier y Pau Mari-Klose. 2016. *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis*. Routledge.
- Petmesidou, Maria y Ana María Guillén. 2014. «Can the Welfare State as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European Periphery», *South Euro-*

- pean Society and Politics*, 19(3): 295–307. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2014.950369>.
- Pierson, Paul. 2001. «Coping with permanent austerity. Welfare State restructuring in affluent democracies», en Paul Pierson, *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Starke, Peter, Alexandra Kaasch y Franca Van Hooren. 2013. *The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*. Springer. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1057/9781137314840>.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New risks, new welfare: the transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/019926726X.001.0001>.
- Vis, Barbara. 2016. «Taking stock of the comparative literature on the role of blame avoidance strategies in social policy reform», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (2): 122-137. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2015.1005955>.

