



Rev. española de ciencia política

v. 45 (2017)

Artículos

Teoría evolutiva de la nación y federalismo plurinacional en la obra de Otto Bauer.....p. 13 – 42
Ramón Máiz, María Pereira

The missing linke? Restraint and realignment in the German left, 2005-2017..... p. 43 - 65
Knut Roder

La importancia de los gobernantes invisibles en la democracia. Un estudio de la "estructura de poder latente" de dos Gobiernos en España (2004 y 2012)..... p. 67 - 94
Andrés Villena-Oliver, Bernabé Aldeguer-Cerdá

El efecto de las predisposiciones políticas y las condiciones sociales en una elección semicompetitiva. Chile 1988..... p. 95 - 121
Mauricio Morales, Fernando Rubilar

La incidencia política de la sociedad civil senegalesa en las políticas de cooperación al desarrollo europeas: límites y desafíos a nivel local..... p. 123 - 146
Isabel Marín-Sánchez

Los desafíos de la Policía como actor político en España..... p. 147 - 172
Ana B. Benito

Notas de investigación

El perfil de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles
.....p. 175 - 201
Francisco Javier Alarcón-González

Recensiones

Dioses útiles. Naciones y nacionalismos / José Álvarez Junco. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2016, 316 pp.....p. 205 –209

Álvaro López-Osuna

La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump / Juan Tovar Ruiz. Madrid: Los Libros de la Catarata; Instituto Franklin, 2017, 224 p.....p. 211 –215

Javier Morales

I

Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público / Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, 409 pp.....p. 217 –222

Jesús Lizcano

Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista / María Lois. Madrid: Trama Editorial, 2015, 291 pp.....p. 223-227

Jerónimo Ríos Sierra

Teoría evolutiva de la nación y federalismo plurinacional en la obra de Otto Bauer

The evolutionary theory of the nation and plurinational federalism in Otto Bauer's oeuvre

RAMÓN MÁIZ

Universidad de Santiago de Compostela

MARÍA PEREIRA

Universidad de Santiago de Compostela

Cómo citar/Citation

Máiz, R. y Pereira, M. (2017). Teoría evolutiva de la nación y federalismo plurinacional en la obra de Otto Bauer. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 13-42. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.01>

Resumen

Este artículo analiza sistemáticamente el concepto de nación de Otto Bauer como *comunidad inesencial* y como *proceso evolutivo* de construcción política, tan abierto y contingente como plural y contestado. Este innovador concepto le permitió superar la ecuación monista decimonónica, subyacente tanto en los postulados del Estado nacional (un Estado = una nación), como en su antagonista secular, el principio de las nacionalidades (una nación = un Estado). La concepción pluralista y procesual de la nación le habilitó, a su vez, para postular una propuesta normativa impensable desde los presupuestos clásicos de la teoría de la soberanía, ora del Estado nación, ora de los nacionalismos subestatales contra el Estado: un Estado democrático plurinacional destinado a facilitar la convivencia de varias naciones en un escenario plural, de respeto mutuo, solidaridad interterritorial, cooperación y recíproco enriquecimiento cultural y lingüístico. El diseño institucional y cultural que alumbra este nuevo escenario viene proporcionado por el federalismo, pero reformulado este último con un formato novedoso, el *federalismo plurinacional*, caracterizado por el autogobierno y el gobierno compartido, por la unidad y la diversidad, y por la conciliación del principio territorial y el personal, pensado para el reconocimiento, la igualdad material y el respeto entre mayorías y minorías nacionales. La reciente actualidad de los diseños de acomodación del pluralismo étnico y nacional mediante mecanismos de autonomía territorial y no territorial ilustra la fecundidad de su pensamiento.

Palabras clave: nación, minorías nacionales, Estado multinacional, federalismo plurinacional, autonomía (territorial y no territorial).

Abstract

This article systematically analyzes Otto Bauer's concept of nation as a *non-essential community* and as an *evolutionary process* of political construction, that is open and contingent as well as plural and contested. This innovative concept enabled him to overcome the nineteenth-century monist equation, underlying both the postulates of the national state (one State = one Nation) and its secular antagonist, the Principle of Nationalities (one Nation = one State). The pluralist and processual conception of nation enabled it, in turn, to postulate a normative proposal unthinkable from the classic assumptions of the theory of sovereignty, not only for the nation state, but also for sub-state nationalisms against the state: a democratic plurinational state bound to facilitate the coexistence of several nations in a plural scenario of mutual respect, interterritorial solidarity, cooperation and reciprocal cultural and linguistic enrichment. The institutional and cultural design that enlightens this new scenario is provided by federalism, but a reformulated format of it, namely the *plurinational federalism*, that is characterized by self-government and shared government, unity and diversity, and a balance between the territorial and personal principle, thought for recognition, material equality and respect between national majorities and minorities. The current relevance of accommodation designs based on ethnic and national pluralism, through mechanisms of territorial and non-territorial autonomy illustrates the fruitfulness of Bauer's thought.

Keywords: nation, national minorities, Multinational State, plurinational federalism, (territorial and non-territorial) autonomy

Wer seiner Zeit nur voraus ist, den holt sie einmal ein.

Ludwig Wittgenstein

Walker Connor (1926-2017) *In Memoriam*

INTRODUCCIÓN

La obra de Otto Bauer ejemplifica, quizás como ninguna otra en el ámbito del pensamiento austromarxista, la síntesis de dos vectores epocales del mundo europeo de entreguerras: la desintegración (*Untergang*) del Imperio austrohúngaro y la emergente cuestión de las nacionalidades, por una parte y, por otra, la nueva cultura de la crisis que se desarrolla en la Viena de fin de siglo, con amplio aliento intelectual, académico y político (Marramao, 1977). Al adentrarnos en el análisis de su obra, que nos ocupará en lo que sigue solo en lo que atañe a la cuestión nacional, resulta necesaria una doble precaución inicial. La primera, no dejarse seducir por la claridad feliz del

«mito habsbúrgico», de la nostalgia por el *finis Austriae* y la idealización de la *Vienna fin de siècle* (Latraverse y Moser, 1988; Molnár y Reszler, 1989), celebrada en ocasiones como *Die fröhliche Apokalypsen* (Broch), como *apocalypse joyeux* (Clair, 1983). Ensoñación engañosa contra la que Magris o Cacciari nos previnieron con lucidez en su día (Magris, 1963; Cacciari, 1980).

Resulta preciso reconocer, sin embargo, que en los años finales del Imperio, el conjunto de aquella inmensa y abigarrada «Kakania», por decirlo en términos de Robert Musil, «imperial y real» (*Kaiserlich und Königlich*) y la propia ciudad de Viena, se convirtieron, si no en la «estación meteorológica del fin del mundo», como quería Karl Kraus, en una creativa encrucijada artística, intelectual y política, desbordante de conflictos y antagonismos en los que se daba cita tanto el nacionalismo más acervado como la emergencia de una «conciencia supranacional» (Schorske, 1979; Janik y Toulmin, 1973: 42). Allí se experimentaron fenómenos tales como las más variadas luchas obreras, las migraciones masivas, las limpiezas étnicas, los conflictos nacionales y las demandas de minorías que adelantaron el curso posterior de la modernidad tardía. El ideal westfaliano de una era dorada de Estados soberanos, unificados, homogéneos culturalmente, forzados por la ecuación monista «un Estado, una nación», o bien su especular inversión en el principio de las nacionalidades «una nación, un Estado», mostró entonces sus límites políticos inapelables. El triunfo posterior del nacionalismo de Estado o contra el Estado nación en el contexto de entreguerras, sin embargo, se tradujo en un desconocimiento cuando no tergiversación de las tentativas de arreglos institucionales de la heterogeneidad étnica de los Imperios otomano y de Habsburgo (Erk, 2015: 124). El mismo destino corrieron los esfuerzos de reformulación teórica de la idea de nación y del federalismo, como los de Otto Bauer, de la mano de lo que Schmitter calificó como «falacia del presentismo» (*fallacy of presentism*) (Schmitter, 1994: 176): la supuesta ausencia de alternativas a un tan inevitable como deseable escenario de *Estados nacionalizadores* homogéneos y pretendidamente «soberanos».

La segunda precaución que debe tomarse, para una cabal reconstrucción sistemática de la teoría evolutiva de la nación y el federalismo plurinacional de Bauer, reside en evitar la febril procura de un exceso de coherencia, peraltando la lógica interna del sistema, desconociendo la raíz política, no académica, de una obra destinada a dar respuestas urgentes en un mundo convulso y cambiante, inmersa en el conflicto ideológico permanente de la socialdemocracia y la izquierda europea del momento (Mommsen, 1963; Leisse, 2012: 175 y ss.).

En el aspecto que aquí nos interesa, la obra de Bauer elabora una sofisticada teoría de la nación alejada tanto de los postulados hegemónicos de los nacionalismos de Estado, triunfantes en el contexto militar, económico y político del momento, como de los nacionalismos contra el Estado que se postulaban en la emergente lucha de las nacionalidades (Hanisch, 2011). Su obra analizó con lucidez extrema lo que Michael Mann ha denominado «the dark side of democracy» (Mann, 2005), las raíces teóricas y políticas de las diferentes variedades de opresión de las minorías y la limpieza étnica. También encontramos en ella la constatación primera de que el principio de la

autodeterminación nacional, en su autoevidente transparencia «democrática», resulta en extremo peligroso para las minorías, toda vez que «posee la proclividad al sacrificio de las minorías culturales en el altar de la construcción nacional, homogenizando las comunidades culturales a través de la confluencia del etnos con el demos» (Nimni, 2015: 63). El destino de su obra, sin embargo, en la confrontación entre las dos tendencias mayores del conflicto nacionalista –naciones sin Estado vs. naciones con Estado– exacerbadas por la Gran Guerra, la Revolución de Octubre y el ascenso del fascismo, oscilará entre el olvido y la manipulación. Distorsionada y rechazada por el movimiento comunista de la época, desde el internacionalismo de Rosa Luxemburg (Luxemburg, 1979) hasta el instrumentalismo de una visión tacticista y oportunista del derecho a la autodeterminación y el centralismo democrático de Lenin o Stalin (Connor, 1984: 36 y ss.), sería igualmente olvidada por la propia tradición socialdemócrata que, tras la incompreensión del propio Kautsky (Kautsky y Bernstein, 1978), asumiría acríticamente las tesis monistas del Estado nacional. El final fracaso de la reconfiguración del Imperio austrohúngaro como un sistema federal plurinacional, así como la imposible unidad de la clase trabajadora en el seno de un Estado multiétnico, marginarían las aportaciones de una obra que se despacharía en lo sucesivo con las etiquetas de «teoría culturalista» de la nación y la «autonomía cultural» (Czerwinska-Schupp, 2005: 137).

De modo paradójico, por una parte, la teoría de la nación de Bauer sería tildada de economicista por buena parte de la teoría posterior sobre el nacionalismo, que la consideró en exceso deudora del paradigma marxiano de la determinación en última instancia por las relaciones de producción y las clases sociales: «La nación como resultado de las condiciones de producción de la vida de un pueblo». Para otros, en cambio, especialmente en el seno de la tradición marxista, resultó siempre en exceso culturalista, extraviada en conceptos esotéricos como «carácter» o «destino»: «La nación como conjunto de seres humanos vinculados por una comunidad de destino en una comunidad de carácter». Frente a unos y otros, sin embargo, lo que sorprende al eventual lector o lectora de nuestros días es la sofisticación de una visión de la cuestión nacional desde el «método sociológico» y las «ciencias sociales», que se traduce en análisis científico-sociales complejos de fenómenos y situaciones asimismo complejos, de la multiplicidad de factores que modelan la identidad colectiva nacional (Blum y Smaldone, 2015: XI), a salvo de cualquier reduccionismo materialista o idealista.

Frente a las interpretaciones –ora economicistas, ora culturalistas– al uso, argumentaremos en este artículo la sustantiva naturaleza *política* de una teoría que intenta articular en todo momento una diagnosis explicativa del fenómeno nacional desde las ciencias sociales, con una consecuente prognosis normativa de la acomodación plurinacional en sociedades heterogéneas y plurales. De este modo, el interés de la obra de Bauer, como trataremos de mostrar, desborda ampliamente el campo de estudio de la historia de las ideas políticas y las innovadoras aportaciones del austromarxismo, para prolongarse en análisis muy esclarecedores que, en deuda con un contexto político e intelectual por muchas razones excepcional y adelantado a su tiempo, aquella *Austria*

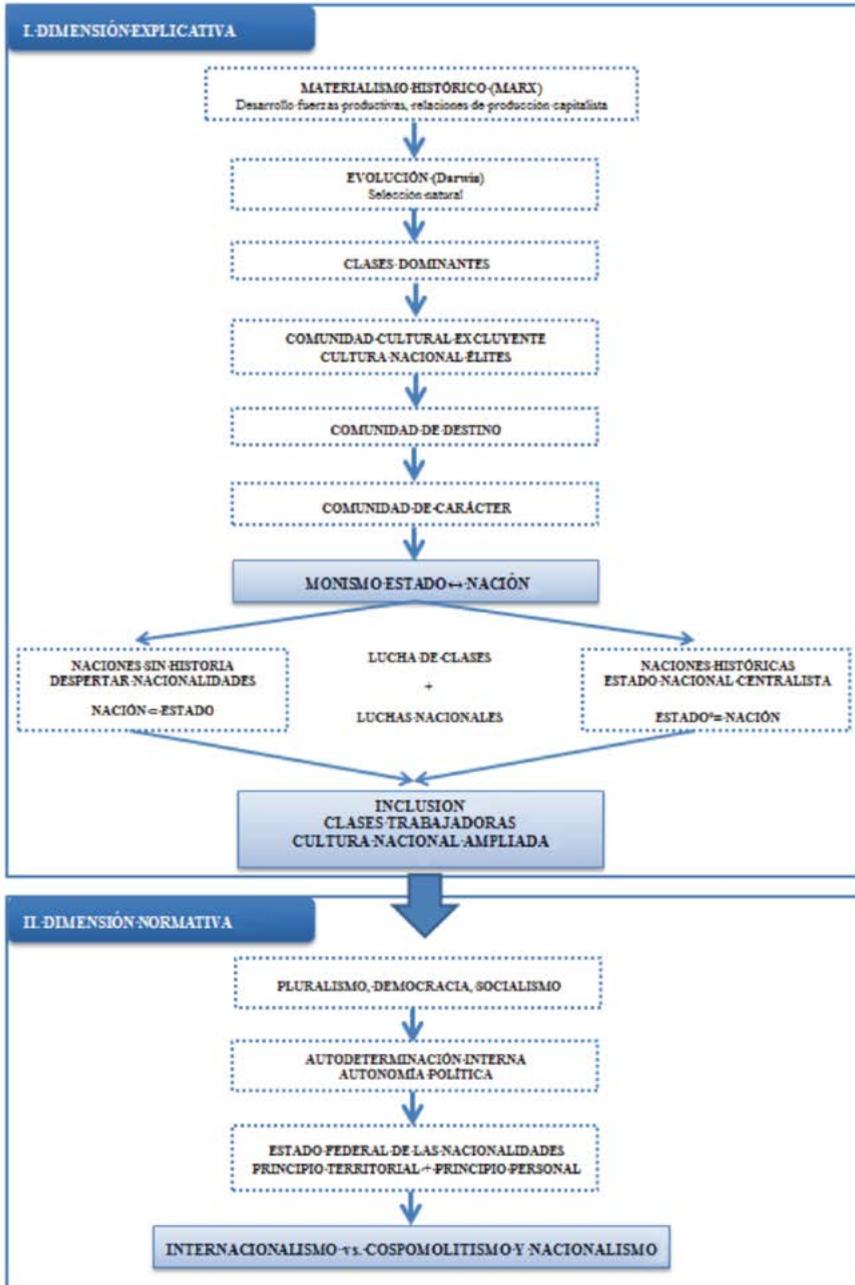
infelix tan diferente del federalismo suizo de 1849 o del *Deutsches Reich* de 1871, poseen no poca utilidad para los actuales debates sobre las complejidades de la acomodación cultural, étnica y nacional en los Estados multinacionales en el contexto de la globalización. En las páginas que siguen, analizaremos, en primer lugar, los principales componentes fundamentales de su teoría explicativa de la nación como comunidad no esencialista, las críticas a la teoría marxista clásica de la desaparición de las naciones y de las naciones sin historia, para, a continuación, dar cuenta de las consecuencias normativas e institucionales en el rediseño democrático de los Estados multinacionales, la crítica del principio de las nacionalidades y la propuesta del federalismo plurinacional.

TEORÍA EXPLICATIVA Y TEORÍA NORMATIVA

Lo primero que llama la atención en la obra de Bauer *La socialdemocracia y la cuestión de las nacionalidades* tiene que ver, precisamente, con la conexión de la teoría empírico-explicativa con la teoría normativa de la nación. Se percibe en su análisis una voluntad de rigor que permita abandonar los *parti pris*, los apriorismos sumarios propios de la tradición socialista sobre el nacionalismo como «ideología burguesa», «el fin de las naciones», «los pueblos sin historia», etc., para *comprender la cuestión nacional como problema social complejo*. Desde esta perspectiva, toda elaboración teórico-normativa sobre el fenómeno nacional (la identidad colectiva del «nosotros», la contraposición nosotros/ellos, propio/ajeno, el diseño de los arreglos institucionales federales) debe fundamentarse sobre una sólida investigación sistemática de la cuestión nacional desde las ciencias sociales. Esto es, no se trata solamente de, como resulta propio de la tradición austromarxista, recuperar el papel central de «la teoría» para el socialismo (Marramao, 1977: 53), sino de trabajar desde una doble perspectiva: un análisis empírico de la construcción de las naciones (el surgimiento y evolución adaptativa de comunidades de cultura basadas en las relaciones de producción y los conflictos de clase) que sirva de adecuado soporte a una alternativa teórica de orientación normativa (el Estado federal de las nacionalidades).

Es preciso resaltar, desde el comienzo, esta original perspectiva en el contexto de la época (Haupt *et al.*, 1974: 47), la doble dimensión de su teoría no reduccionista de la nación (empírica e normativa: véase esquema 1), para dar cuenta cabal de una aportación que se distancia no ya de la hueera palabrería metafísica del *Volksgeist*, sino de la historiografía positivista del nacionalismo, abocada a la febril procura de antecedentes (históricos, lingüísticos, antropológicos) de la nación. Un análisis que también brilla con luz propia frente a la entera tradición socialista y comunista, plagada de reduccionismo e instrumentalismo, y que destaca incluso frente autores austromarxistas como Renner, con quien el autor posee, como veremos, innegables desacuerdos (Nagel, 2016: 17) y multitud de deudas (la introducción del principio no territorial de personalidad, por ejemplo) (Arzoz, 2015: LXXX).

ESQUEMA 1.
 OTTO BAUER: LAS NACIONES COMO PROCESO HISTÓRICO



Fuente: elaboración propia.

Suele subrayarse el fracaso predictivo de la teoría del Estado multinacional y los nacionalismos subestatales de Bauer ante el proceso de nacionalización y violencia desatada con la Gran Guerra, el posterior ascenso del fascismo y el desmembramiento del Imperio. Pero debemos apuntar en su haber la lúcida anticipación del conflicto en Bohemia entre los alemanes de los Sudetes y los checos, o su acertada prognosis sobre el enfrentamiento polaco-alemán en Prusia, desarrollados en las páginas de *Der Kampf*, revista de la que fue redactor jefe durante mucho tiempo (Herod, 1976: 93).

Bauer elabora un concepto de nación en extremo original y alternativo a todos los disponibles hasta el momento: ya sea el concepto idealista de la deriva postromántica de la nación como unánime totalidad orgánica à *la Fichte*, o bien los conceptos racistas y antisemitas de impronta biológica y darwinismo social a partir de Weismann. Pero también marca distancia, en su sofisticación, respecto a las teorías de Kautsky (o Sombart), que definían la nación a partir de un criterio lingüístico, o visiones como la de Stalin, que cualificaban la nación a partir de la concurrencia de una serie de rasgos diacríticos (lengua, cultura, historia, etc.). Como veremos, para Bauer la nación es un *proceso político* abierto de construcción social en el que intervienen tres grandes tipos de factores: 1) económico (relaciones de producción); 2) cultural (tradición), y 3) político (lucha de clases y demandas de autogobierno).

DEL KANTISMO AL MATERIALISMO HISTÓRICO

Otto Bauer, como sucede con el conjunto del austromarxismo, ha sido leído subrayándose en demasía su kantismo de juventud. Y, en efecto, como el mismo reconoce en el prólogo de 1924 a *La Cuestión de las nacionalidades*, en aquel tiempo «estaba fascinado por la filosofía crítica de Immanuel Kant» (Bauer, 1975-1980: V: 23). La huella kantiana puede rastrearse, por ejemplo, en el concepto de «comunidad», a través de la interpretación del mismo realizada por Max Adler y su reformulación por parte de Ferdinand Tönnies en *Gemeinschaft und Gesellschaft*: la comunidad como fuente original de todas las relaciones sociales (Czerwinska, 2005: 122). De esta suerte late en su obra sobre *Die Nationalenfrage* un peculiar «comunitarismo», como socialización a priori que unifica a los individuos mediante lazos sociales y se postula una suerte de deducción trascendental de la comunidad, como la dimensión ontológica que dota de vínculos afectivos a grupos de individuos en un contexto dado conformando una identidad colectiva nacional. A partir de aquí, Bauer recoge el principio de individualidad de las naciones, y procede a una específica lectura de la autodeterminación (*Selbstbestimmung*) como autogobierno, como autonomía (Bauer, 1907: 278), colectivo *sapere aude* que cementa democráticamente a cada comunidad en su diferencia específica y su permanencia histórica.

Ahora bien, esta socialización apriorística de la naturaleza humana en las diversas naciones no debe mover a engaño respecto a su índole metafísica, por cuanto a renglón seguido Bauer postula la nación como una articulación concreta, en un tiempo y lugar determinados, de la comunidad de naturaleza y la comunidad de cultura. Esta

«comunidad de naturaleza» nada tiene que ver, sin embargo, con las teorías biológicas del darwinismo social de la época, que predicaban la nación como una comunidad de origen basada en la raza. Por «naturaleza» Bauer entiende, a partir de Marx y el materialismo histórico, las condiciones materiales de la reproducción de la vida social en un país y momento histórico dados. Pero, a su juicio, la lucha por la supervivencia de los seres humanos se traduce no solo en el ámbito de la producción y reproducción material, sino en el espacio de la cultura, en la creación de una comunidad de cultura que, aquí sí tras las huellas del romanticismo alemán, constituye para nuestro autor una esfera de transmisión creativa (esto es, no mera socialización pasiva) de la tradición, factor clave en la construcción de una nación.

Ahora bien, existe una diferencia fundamental en el concepto de *Kulturnation* tal y como lo emplea Bauer y como lo hace la socialdemocracia de la época, que no deben ser confundidos. Habida cuenta de la interacción entre las tres dimensiones de la nación ya mencionadas (económica, cultural y política), la «nación cultural» no alumbraba en Bauer un derecho a la autonomía puramente cultural, sino, como veremos, propiamente política. Aquí reside uno de los mayores malentendidos, que se reiteran una y otra vez de modo acrítico, sobre el alcance del autogobierno que defiende, como si se tratase de una autonomía para asuntos meramente culturales y lingüísticos. Por el contrario, debemos precisar que el concepto de «nación cultural» en nuestro autor posee dos consecuencias de relieve: 1) Bauer no suscribe hasta después de 1918 el principio de autodeterminación de las naciones como antesala de la secesión, y aun así lo hará con muchos matices y reducido a casos concretos, mostrándose hasta el final partidario de la acomodación democrática en Estados multinacionales), y 2) defiende una «autonomía política» con amplias competencias económicas, administrativas, culturales e incluso militares, para los estados federados. Ni rastro, pues, de «centralismo monárquico austrohúngaro» (Czerwinska-Schupp, 2005: 128).

Por eso, resulta preciso evitar desde un comienzo el malentendido del supuesto apriorismo que esta argumentación kantiana, aquellas confesas «kantianas enfermedades infantiles», operan en la obra de Bauer bajo la influencia de Max Adler, pues estas se reducen a la dimensión normativa de su teoría, más que a la propiamente empírica. En esta última, que resulta la dominante en el conjunto de la obra del autor —que, no debe olvidarse, se autointerpreta de modo reiterado como «sociológica»—, el paradigma explicativo no es otro que el del materialismo histórico: «Aquí se trata de ensayar el método de Marx de investigación social (*Marx's Methode der sozialer Forschung*) a un nuevo campo de trabajo» (Bauer, 1907: V). Su objetivo no es otro que «comprender las naciones modernas mediante la concepción marxista de la historia» (Bauer, 1975-1980: V: 18), como derivadas del desarrollo de las fuerzas productivas y el modo de producción capitalista, así como de las modificaciones de la estructura social y de la articulación y conflicto de las clases sociales en presencia.

Un materialismo histórico nada reduccionista guía el entero análisis explicativo de la cuestión nacional: las naciones son «precipitados de la historia» (*Niederschlag seiner Geschichte*) (Bauer, 1907: 16), «historia congelada» (*erstarrte Geschichte*) (*ibid.*: 18), «productos de la historia» (*Nation als ein Erzeugnis der Geschichte*) (*id.*) etc. Pero, ¿qué

tipo de historicidad produce a las naciones? No la propia del historicismo, desde luego. Bauer desecha, ante todo, el *espiritualismo* nacionalista del «espíritu nacional» o «el alma nacional» (*Volksgeist, Volksseele*). Y se aleja explícitamente del intento del idealismo alemán postkantiano, de Hegel a Fichte, de elaborar una *Metaphysik der Nation*, esto es, de sustituir «un fenómeno empírico, científica y correctamente determinado, por una forma de manifestación de una supuesta esencialidad metafísica» (*metaphysischen Wesenheit*) (*ibid.*: 6). A su entender, el problema que plantea el concepto de *Volksgeist* no reside solamente en que, en última instancia, sea un término polisémico, sin riguroso contenido conceptual (*ein leeres Wort ohne jede Inhalt*), sino lo que resulta más importante, da por explicado tautológicamente aquello que debe ser explicado, tomando por causa lo que no resulta sino una mera abstracción idealizada del efecto –la construcción de una específica nación– que se quiere explicar.

Resulta de no escaso interés esta crítica de 1907 al espiritualismo nacionalista de amplio eco en Alemania, país cuyos logros culturales y científicos Bauer, sin embargo, admiraba hasta el extremo de suscribir abiertamente la superioridad intelectual de lo alemán, razón por la que para Mommsen podía ser considerado a todos los efectos como un nacionalista alemán confeso (1979: 212). De hecho, como Abellán ha mostrado con claridad, el nacionalismo alemán tradicional, esto es, el anterior a la revolución conservadora y a la obra de Ernst Jünger en la posguerra, postulaba un concepto espiritualista de comunidad nacional o destino nacional (*Volksgemeinschaft, gemeinsames Schicksal*), de claro aliento irredentista que englobaba a los alemanes del extranjero y muy especialmente de Austria (Abellán, 1997: 140). Recuérdese que, en un texto clave de sus años nacionalistas de juventud –*Betrachtungen eines Unpolitischen* (1918)– Thomas Mann en 1918 defendía la tesis de que la politización y la democratización de Alemania se oponían frontalmente a la «estructura del espíritu alemán» y por eso la política y la democracia devenía algo no-alemán, incluso antialemán (literalmente: «Politik aber, Demokratie, ist an und für sich etwas Undeutsches, Widerdeutsches») (Mann, 1983: 262).

Por otra parte, al proponer una idea de nación como «práctica social», resultado de complejas interacciones, Bauer también se enfrentó abiertamente al materialismo nacional grosero de raíz biológica y racista, desde una óptica evolutiva y adaptativa (con explícitas y reiteradas referencias a Darwin, ajenas por completo a la vulgata del «darwinismo social» imperante). En este orden de cosas, critica con acidez las explicaciones del hecho nacional empírico a partir de una suerte de «plasma germinal» (*Keimplasma*) transferido de una generación a otra; la Nación, en suma, concebida como una *Naturgemeinschaft*, una comunidad natural cimentada sobre un substrato material genético que constituye su «protocausa» (*Ursache*) (Bauer, 1907: 11). Bauer fustiga sin piedad aquella idea de las naciones concebidas como el producto inevitable de la herencia genética compartida de un pueblo, brotando a partir de un plasma constituyente portador esencial de unas u otras cualidades físicas o espirituales innatas.

También aquí, señala Bauer, no solo se yerra en los factores que operan en la génesis de las naciones, sino que se invierte la relación misma de causalidad: las pretendidas causas son meros efectos del proceso de construcción política y social de la nación,

seleccionadas a partir de las condiciones en las que los pueblos producen su sustento vital en contextos específicos. Y resultan, por lo tanto, el producto contingente y siempre cambiante «de las determinaciones e interacciones de la producción y el intercambio de los antepasados, de su lucha por la existencia» (*ibid.*: 39). De ahí una original aplicación no determinista del materialismo histórico a los procesos de construcción nacional: los cambios del modo de producción se traducen en mutaciones muy profundas no solo en el desarrollo de las fuerzas productivas, sino en la naturaleza de las relaciones de producción y, como consecuencia, en la estructura social y la específica lucha de clases que condicionan el acceso y los contenidos de cada cultura nacional. A su entender, lejos de cualquier esencialismo espiritual o biológico, resulta preciso explicar la interacción de ese abigarrado y esquivo conjunto de factores – económicos, culturales y políticos– en su heterogeneidad y mutua dependencia histórica en la lucha por la existencia. En Bauer encontramos, además, una explícita articulación de marxismo y darwinismo, ya sugerida por el propio Marx en *El Capital* (Libro I, capítulo 13, nota 89; MEW 23: 392), mediante la incorporación de la «fructífera idea darwiniana de la selección natural» (Bauer, 1907: 24). García-Pelayo ya subrayó con agudeza en su día que la influencia de Darwin «no solo le permite a Bauer concebir la historia como una lucha por la existencia, sino también rechazar el substancialismo y, con ello, la inmutabilidad del hecho biológico» (García-Pelayo, 1979: 20). El corolario teórico de este darwinismo lo veremos más adelante al analizar el concepto de «política evolucionista nacional».

En este orden de cosas, resulta preciso destacar el «modernismo» de la argumentación de Bauer sobre los procesos de construcción nacional. En efecto, la nación no constituye una comunidad originaria que se remonta en la noche de los tiempos, sino un proceso moderno que, por más que partiendo de materiales procedentes de otras épocas, se construye con el advenimiento del capitalismo y sus luchas políticas. Es este, por cierto, uno de los pocos acuerdos de Bauer con Kautsky en materia de nacionalismos: la existencia de un punto de inflexión, con la propagación del modo de producción capitalista, en la construcción de las naciones. La generalización del capitalismo, el mundo de las mercancías y la producción industrial, son factores que generan una desconocida integración nacional, de superación de la fragmentación característica del feudalismo, no solo con la creación de mercados (nacionales), sino mediante la aparición del Estado (nacional) en su sentido moderno y su labor de nacionalización (estandarización lingüística, sistema educativo, sufragio universal, derechos políticos, democracia parlamentaria, etc.): «Solo el capitalismo moderno produjo una cultura verdaderamente nacional de todo el pueblo, que sobrepasó las estrechas fronteras de la vida local» (Bauer, 1907: 79). Pero este proceso de nacionalización que acompaña a la generalización del capitalismo y la construcción de los Estados nacionales, no debe conducir a equívoco alguno, pues sigue alumbrando una nación excluyente que alza barreras materiales y políticas a la plena integración de las clases populares en la construcción nacional, patrimonio exclusivo de las clases dominantes y sus intelectuales orgánicos: «La cultura nacional es la cultura de las clases dominantes» –*die nationale Kultur die Kultur der herrschenden Klassen ist*– (*ibid.*: 44).

De esta suerte, bajo el «soberbio edificio de la cultura nacional» de la modernidad descansa la explotación y la dominación de clase.

CRÍTICA DE LA TEORÍA MARXISTA CLÁSICA DE LA PROGRESIVA DESAPARICIÓN DE LAS NACIONES Y DE LOS CONFLICTOS NACIONALISTAS

Ahora bien, analizar la cuestión nacional desde un materialismo histórico no economicista posee efectos de largo alcance para la teoría marxista clásica y alguna de sus asunciones y postulados fundamentales. Bauer desarrolla un materialismo histórico no determinista para cuestionar las tesis básicas del marxismo de Marx y Engels, pero también de sus contemporáneos como Kautsky, Luxemburg o Lenin, sobre la naturaleza y el devenir de las naciones (Haupt *et al.*, 1974: 49; Herod, 1976: 39 y ss.). Ya hemos visto la radical novedad que para la emergencia de la nación supone el capitalismo moderno, en contra de lo sostenido por el mito nacionalista de los orígenes inmemoriales: «Las naciones son comunidades que vinculan a sus miembros durante una determinada época, pero de ningún modo a la nación de nuestro tiempo con sus antepasados de hace tres o cuatro siglos» (Bauer, 1907: 3). Pero además, Bauer somete a crítica sistemática la tesis de la desaparición paulatina de las naciones, consideradas por el marxismo clásico como mero atavismo residual, ruinas de un proceso regido por «leyes de hierro» que conlleva la primacía de la lucha de clases y el triunfo universal e inevitable de la clase trabajadora que, en rigor, «no tiene patria». Idea derivada, a su vez, de la hipótesis marxiana de que las luchas nacionales, desde el Estado nacional o contra el Estado nacional, habida cuenta que la superación del Estado (*Aufhebung des Staates*) las volverá crecientemente «idealistas» e «ilusorias», serán sustituidas por las auténticas «luchas reales» (*wirkliche kämpfe*) en torno a los intereses de clase (Máiz, 2010: 147).

El análisis de Bauer, muy al contrario, muestra, por una parte, *las profundas raíces sociales de las luchas nacionales*, en las que la dimensión nacional se configura como una dimensión central del escenario político de la modernidad, superpuesta a la dimensión de clase; y a la vez pone de relieve la exclusión fundacional de la nación de las clases trabajadoras, expulsadas de la comunidad cultural de la nación. Esto último tiene como consecuencia que los conflictos de clase se oculten, a menudo, bajo la forma de luchas nacionales. Ahora bien, Bauer subraya, en no menor medida, un extremo fundamental que se le escapa a los marxistas clásicos y contemporáneos; a saber: «el contenido nacional de la lucha de clases» (*den nationalen Gehalt des Klassenkampfes*) (1907: 495). Esto se traduce, ante todo, en la especificidad nacional de las luchas de clases, las cuales no resultan interpretables desde las simplificaciones de un internacionalismo y cosmopolitismo ingenuos. Cada movimiento obrero tiene sus propias raíces, sus intereses, su biografía de luchas sociales y clasistas, entre las que no debe olvidarse sus demandas de inclusión de pleno derecho en la comunidad cultural, de destino y de carácter que constituye «su» nación específica. Pertenencia que resulta

expropiada por las élites dominantes, toda vez que la propiedad privada de los medios de producción está en la base no solamente de las relaciones de explotación capitalista, sino también de su dominación política, y de la exclusión de las clases trabajadoras de su participación activa en la comunidad cultural de la nación.

Pero aún más, solo en el progreso hacia el socialismo, con la irrupción de las clases populares en el ámbito de la nación, esta última dejará de constituir la propiedad restringida de las clases propietarias de los medios de producción, aquella excluyente y elitista «comunidad cultural de los cultos» (*Die Kulturgemeinschaft der Gebildeten*) (Bauer, 1907: 61). De esta forma, lejos de difuminar el valor de la nación en el horizonte de la política de clase, Bauer argumenta, contra la entera tradición marxista, que la verdadera realización inclusiva de una comunidad nacional de cultura, digna de tal nombre, solo tendrá lugar en socialismo: «Die Verwirklichung der nationalen Kultur-gemeinschaft durch den Sozialismus» (*ibid.*: 82). Por eso, en la medida en que se progresa hacia el socialismo, las naciones no serán un mero «residuo de la historia», que se desvanece en el marco del holismo teleológico que conduciría según Marx a «la superación del poder en general» (*Die Aufhebung der Herrschaft überhaupt*) (Marx MEW 3: 321). Muy al contrario, lo que se producirá es una «creciente diferenciación de la cultura espiritual de las naciones» (*steigende Differenzierung der geistigen Kultur der Nationen*) (Bauer, 1907: 94). A fin de cuentas, solo «con el socialismo democrático podrá el pueblo entero verse incluido en la comunidad cultural nacional» (*ibid.*: 88). Respecto a la cuestión nacional, Bauer postula, en síntesis, que el socialismo se traduce en tres conquistas fundamentales: 1) Incorporación de todo el pueblo a la comunidad nacional de cultura; 2) logro del pleno autogobierno de la nación (*Selbstbestimmung durch die Nation*), y 3) creciente y libre diferenciación cultural de las naciones (*ibid.*: 94).

De este modo, al «cosmopolitismo ingenuo» (*naiven Kosmopolitismus*) heredado del «prejuicio burgués» respecto a la nación (*bürgerlichen Vorurteil*), Bauer opone una reapropiación crítica marxista de la nación. Esta última, sin embargo, se aleja radicalmente de todo «nacionalismo naif» (*naiver Nationalismus*) (*ibid.*: 264), en brazos del que se arroja de modo reiterado el movimiento obrero, pese a la consabida retórica internacionalista, cuando ve peligrar sus precarias condiciones laborales duramente conseguidas. De ahí la necesidad de un *concepto no nacionalista de nación* como fundamento de una «política internacionalista claramente consciente» (*klar bewusste internationale Politik*) (*ibid.*: 266, 499), a partir de la reformulación completa de la idea esencialista de nación heredada del siglo XIX. Este internacionalismo de nuevo cuño se traducirá a su vez, como veremos, en el ámbito de los diseños institucionales en un rechazo simultáneo del centralismo del Estado nacional y de su mimesis invertida en el principio de las nacionalidades y el derecho a la secesión.

CRÍTICA DE LA TEORÍA DE LAS «NACIONES SIN HISTORIA»

La segunda despedida de Bauer de los postulados del marxismo clásico sobre la cuestión nacional radica en su crítica a la teoría de los pueblos y «naciones sin

historia», es decir, sin Estado, introducida inicialmente por Hegel y formulada más tarde por Engels (*gesichtsloser Nationen*), al hilo de las Revoluciones de 1848. Frente a la mencionada tesis, presenta nuestro autor una elaborada y compleja teoría del «despertar de las naciones sin historia» (*Das Erwachen der geschichtslosen Nationen*) (Bauer 1907: 187), que refuta las tesis fundamentales de una teoría deudora, una vez más del holismo teleológico del esquema marxiano. Podemos reconstruir sistemáticamente sus argumentos alternativos, que operan en diversos planos:

- a) Las supuestas «naciones sin historia» no fueron en modo alguno por completo incapaces de desarrollar una vida histórica propia, pese al fracaso –que debe ser explicado mediante la concurrencia de diversos factores económicos, políticos y culturales muy precisos– en la construcción de un propio Estado independiente.
- b) Tampoco están imposibilitadas, por naturaleza, para desarrollar en el futuro una historia más autónoma de autogobierno, pudiendo transitar a *naciones históricas* si se dan las condiciones precisas para ello: económicas (transición de la manufactura a la industria), sociales (liberación del campesinado) y políticas (revolución burguesa).
- c) El error capital que subyacía, a su entender, en la tesis de las «naciones sin historia», y en esto Bauer coincide, pese a sus diferencias en otros temas (Nagel, 2016: 17-19), con lo señalado por Karl Renner en su obra de 1899 *Staat und Nation*, no era otro que la equivalencia de nación y Estado (Estado nacional), heredada de la Revolución francesa, y que se traduce en la tesis indiscutida de que a cada Estado debe corresponder una, y solo una nación: «Staat un Nation müssen sich decken» (Renner, 1899; 1994: 26). Desde este supuesto no podría existir sino una nación austríaca, y los alemanes, checos, polacos y eslavos no serían solamente súbditos (en conflictivo tránsito a «ciudadanos») del Imperio austrohúngaro, sino connacionales de la comunidad austríaca (Bauer, 1907: 93). A su vez, en la otra parte del dual *Kaiserlich und Königlich*, los húngaros serían magiares de nacionalidad y no habría lugar alguno para identidades nacionales serbia o rumana.
- d) De ahí el doble problema derivado de la subyacente ecuación monista Estado-nación en su doble versión: 1) la del *Estado nacional*, esto es, cada Estado debe albergar una sola nación (asimilando para ello de modo compulsivo a las minorías nacionales internas); 2) la del *principio de la nacionalidades*, cada nación debe poseer su propio Estado independiente (situando la secesión como única salida auténtica de las demandas de autogobierno y creando un Estado nacionalizador, a su vez opresor de sus propias minorías).
- e) La reformulación del concepto de nación que Bauer emprende estará en la base de su concepto de «Estado multinacional» o «Estado de las nacionalidades» (*Nationalitätenstaat*) que, de modo más preciso, en cuanto diseño institucional, se configura como *federalismo plurinacional*, como «Estado federal de las nacionalidades» (*Nationalitätenbundesstaat*), destinado a acomodar desde el

igual respecto, derechos y capacidad de autogobierno a varias naciones, evitando la dominación de unas sobre otras.

Como por razones de espacio no podemos dar cuenta de los diversos problemas nacionales en el Imperio analizados por Bauer, seleccionamos por su especial interés el análisis que realiza del caso de Chequia de la mano de su teoría del despertar de las «naciones sin historia». A su entender, la modernidad capitalista ha traído consigo cambios económicos, sociales, culturales y políticos esenciales que echan por tierra la diagnosis y la prognosis que condenaban al pueblo checo a la condición de mero «residuo» de la historia. Muy revelador del original y complejo análisis de Bauer de la cuestión nacional, insólito en la tradición marxista, podemos sistematizar sus principales elementos como sigue:

- a) El desarrollo de un capitalismo con bases y dinámica propias en Chequia se tradujo en el desarrollo de una clase burguesa autóctona y en el correlativo desplazamiento de la hegemonía de la burguesía alemana en el país. La transición desde el mundo de la pequeña producción campesina y la manufactura al mundo de la producción industrial, la urbanización y las fábricas, aportó las bases de una revolución nacional.
- b) Esta burguesía checa asumió los ideales de la Ilustración y el liberalismo, procediendo a una interpretación en clave nacional de la herencia de la Revolución francesa.
- c) El desarrollo de nuevas actitudes y políticas culturales, lingüísticas y educativas se tradujeron en la creación de un sistema de educación nacional que popularizó y dignificó la historia, la lengua y la cultura del pueblo checo.
- d) La lucha de clases resultante de la generalización del capitalismo se tradujo en un aumento de la conciencia de clase obrera que se construyó, no pese a ella, sino en estrecha conexión con la conciencia nacional del pueblo checo.
- e) A su vez, el desarrollo económico, cultural y educativo fortaleció la aparición de una nueva y cualificada generación de intelectuales que, enfrentándose a la hegemonía alemana, elaboró una nueva narrativa nacional checa mediante el cultivo de la historia, lengua, música, literatura, etc.
- f) Resultado de todos estos procesos económicos, sociales, culturales y políticos se fraguó un nuevo bloque o alianza nacional de clases mayoritaria, el cual convirtió a Chequia en una nación histórica con reclamaciones ampliamente populares de autogobierno y Estado propios.
- g) Por último, Bauer añade un factor más en su análisis. La emigración, producto de las crisis capitalistas de la época, se convirtió en un factor de nacionalización reaccionaria en Austria y Alemania. Habida cuenta de que la elevación progresiva de la composición orgánica del capital, resultado del tránsito de la pequeña producción campesina al mundo capitalista industrializado en el conjunto del Imperio, generó amplios movimientos de población excedente en busca de trabajo en los nuevos centros fabriles, se originó una

creciente xenofobia alemana y austríaca contra los emigrantes (y el pueblo) checos, acusado de robar trabajo y rebajar salarios a los nacionales. Así, el desarrollo de la industrialización y los flujos migratorios incentivaron que el odio nacionalista se alzara como fuerza motriz de las luchas nacionales. Al odio de los intelectuales checos a la dominación alemana, se añadiría, en dirección contraria, el odio de los trabajadores alemanes a los emigrantes checos que competían con salarios más bajos y presentaban una imagen de «rompehuelgas» (Bauer, 1907: 231). Se produjo entonces, a juicio de Bauer, el nacimiento de un fenómeno nuevo y complejo, que desafiaba una interpretación materialista vulgar: 1) la interacción política entre los espacios *clasista* y *nacionalista*, y 2) la potenciación mutua de los *intereses* materiales y las *emociones* en presencia: «El odio de clase se reforzó con el odio nacional y la xenofobia» (*Nationaler Hass ist transformierter Klassenhass*) (*ibid.*: 229).

EL CONCEPTO DE NACIÓN COMO COMUNIDAD INESENCIAL

Una vez abandonados los lugares comunes de las tradiciones nacionalistas y marxistas de la época ¿cuál es el concepto alternativo de nación que ofrece Bauer? Fuente de innumerables equívocos y lecturas interesadas («culturalismo», «psicologismo», «hegelianismo», etc.), resulta preciso ahora abordar sistemáticamente el alcance y naturaleza de su idea de «nación como una comunidad de destino que genera una comunidad de carácter» (*Die Nation aus Schicksalsgemeinschaft erwachsende Charaktergemeinschaft*) (Bauer, 1907: 98-99). Habida cuenta del relieve que en esta formulación reviste el concepto de «comunidad», ora de carácter, ora de destino, conviene clarificar con cierta precisión su formulación por parte de nuestro autor. Ante todo, debemos subrayar que los conceptos implicados en la explicación de los procesos de construcción nacional por parte de Bauer son tres: 1) comunidad cultural; 2) destino nacional, y 3) carácter nacional. Mostraremos en lo que sigue que, lejos de reduccionismo culturalista alguno, los factores implicados en los procesos de construcción nacional son, a su juicio, los tres ya mencionados: económico, cultural y político.

Como ya hemos apuntado, la nación, para Bauer, no constituye una comunidad *natural*, sino que, habida cuenta de los procesos de diferenciación social continua (Agnelli, 1969: 132) y de la evolución de las condiciones en las que los seres humanos producen su sustento vital y reparten desigualmente el resultado de su trabajo, surge una «comunidad cultural» específica (*Kulturgemeinschaft*). Por otra parte, la transmisión de los bienes culturales entre generaciones da lugar a un destino compartido de la nación que se traduce en una relativa «comunidad de carácter» (*Charaktergemeinschaft*) (Bauer, 1907: 22). El substrato material de la nación deja de constituir, por expresarlo en términos de Marx, una suerte de *dunkel Naturgrund*, de oscuro fondo natural, que en la Europa de principios de siglo comenzaba a adquirir inequívocos tonos racistas. Para Bauer el desarrollo de una comunidad de carácter nacional, no se explica por la pretendida «transmisión hereditaria natural de calidades físicas» (*natürlichen*

Vererbung körperlicher Eigenschaften), sino por la transmisión creativa de los «bienes culturales», materiales e inmateriales (*Kulturgüter*). De este modo se articulan en la explicación de los procesos de construcción nacional, de modo muy novedoso para la época, los dos momentos:

- a) La evolución de la dimensión materialista de la producción y reproducción de la existencia (desarrollo de las fuerzas productivas, relaciones de producción, modo de producción), con los cambios cualitativos que implica la generalización y las incipientes transformaciones del capitalismo industrial. Debe subrayarse que, de este modo, por vez primera se deriva el proceso de construcción de la conciencia nacional no de una etnicidad diferenciada que se remonta en la noche de los tiempos, sino de las relaciones de producción y los conflictos de clases de la época.
- b) La dimensión cultural, esto es, los bienes culturales específicos de cada nación, su transmisión intergeneracional, y las luchas políticas por la inclusión y la participación en su elaboración por parte de las clases trabajadoras.

Toda comunidad cultural nacional se forma siempre mediante la «acción recíproca» (*Wechselwirkung*) entre los individuos y las clases sociales, no como efecto de una esencia o sustancia inmaterial o universal que los unifique pasivamente («Volksgeist», «Seele», «Schicksal», «Geist» etc.). No hay, pues, una «tierra firme» en la que hacer pie (aquella «Das feste Land» que anhelaba Herder en la comunidad), tampoco un fundamento ontológico al que asirse, del que se pueda deducir la presencia política de la nación. Estamos instalados, a todos los efectos, en el mundo de la modernidad, aquel que Marx caracterizaba lúcidamente en el *Manifiesto Comunista* como en el que «todo lo que es sólido se desvanece en el aire» (*Alles ständische und stehende verdampft*) (MEW IV: 481). Ciertamente, en las huellas de Tönnies, para Bauer, la *Gemeinschaft* no puede reducirse a *Gesellschaft*; la identidad colectiva de los pueblos no debe considerarse mera suma de individualidades competitivas. Trasunto, a su vez, de la doble acepción de *Gemeinschaft* que elaborara Kant en su *Kritik der reinen Vernunft*; a saber: como *communio*, comunidad estática substancial; y como *commercium*, interacción social recíproca asociada a la libertad de los modernos, Bauer se decanta con claridad por la segunda, pero en clave de materialismo histórico y lucha de clases.

Comunidad es, para él, acción recíproca *constitutiva* y no meramente *expresiva* de una esencia previa comunitaria dada de antemano en la historia. Y en la modernidad esta dimensión comunitaria resulta deudora de las nuevas relaciones de producción del capitalismo y sus conflictos políticos específicos. He ahí los límites del *comunitarismo* de Bauer. Estamos, sin duda, ante una de las más interesantes aportaciones de su teoría de la nación: a partir de las relaciones de producción capitalistas que se traducen en la lucha de clases, de la construcción de un Estado que monopoliza el poder político hasta extremos antes insospechados y de la creación de una propia cultura diferenciada, si bien excluyente respecto a las clases emergentes, la nación resulta concebida no como un hecho empírico cristalizado, sino como un *proceso histórico contingente* e

indeterminado. Con el resultado, siempre inacabado, de la interacción entre los tres factores ya mencionados: socioeconómico, cultural y político. Un proceso, por lo tanto, que nada tiene que ver con el «desarrollo inmanente de la conciencia nacional» (*Aus einer immanenten Entwicklung des nationalbewusstseins*), sino como producción azarosa, compleja y multicausal de un «ser nacional cambiante» (*geänderten nationalen Seins*) (Bauer, 1907: 43).

Precisamente, en contra de lo que podría pensarse, en ningún lugar se observa mejor este carácter procesual, abierto y ateleológico de la nación que en el concepto mismo de «carácter nacional». Este último se postula como puente entre la dimensión cultural y lingüística y las relaciones de producción. Bauer elabora el concepto en ajenidad tanto al espiritualismo del *Volksgeist* (Hegel, Herder), cuanto a la idea de nación como totalidad y «esencialidad metafísica» (*metaphysischen Wesenheit*) que se despliega inevitable en la historia (por ejemplo, en el Fichte de las *Rede an die Deutsche Nation*). Su perspectiva es la de la nación como conjunto de características compartidas y disputadas (valores, actitudes, mitos e símbolos), creadas por una comunidad cultural de destino histórico en su particular lucha material por la existencia. Nación en todo momento desprovista de cualquier atisbo de «apariencia sustancial», de todo «fetichismo del carácter nacional» (*der fetichismus des Nationalcharakters*) (Bauer, 1907: 112).

De este modo, el carácter nacional asume unos rasgos bien precisos:

- a) *Constituye el resultado de un proceso de construcción nacional* y, por lo tanto, un *explanandum*, no un *explanans* (Leisse, 2012: 238), esto es, un factor que resulta preciso explicar, pues no constituye una dimensión causal del fenómeno nacional («keine Erklärung, sondern er ist zu erklären») (Bauer, 1907: 27).
- b) *Resulta siempre parcial*: la comunidad de carácter es *relativa* no absoluta, compete e interactúa en cada individuo con otras identificaciones posibles como la clase o la religión.
- c) *No es permanente*, sino modificable y cambiante («veränderlich») en el decurso de la historia, y se configura en la modernidad, más que sobre la «ascendencia común» desde tiempos inmemoriales, mediante una «cultura de novísimo cuño».
- d) *No es homogéneo*: la comunidad de carácter no implica homogeneidad alguna, sino interacción permanente, pluralismo y lucha por la inclusión de las clases trabajadoras. La distancia con el concepto de nación como *unánime totalidad orgánica* de Fichte, construida mediante la ablación de lo heterogéneo del seno del pueblo y desde el trazado excluyente de *inneren Grenzen*, de «fronteras interiores» (Máiz, 2012: 37), se patentiza aquí en términos inequívocos.
- e) *Articula intereses y emociones*: Bauer insiste, frente al cuerpo teórico del marxismo clásico, y de la mano de los avances de la psicología y el psicoanálisis vienés de la época, en la necesidad de introducir en la explicación de los nacionalismos no solo las preferencias materiales de los ciudadanos, sino los afectos y los sentimientos. El estudio del *odio nacional* entre mayorías y minorías constituye buena muestra de ello.

Así pues, para Bauer la nación no constituye un *hecho* empírico cristalizado de una vez para siempre en la historia, sino que se configura como un fenómeno político *en extremo relevante* precisamente porque, a diferencia de la nación de los nacionalistas, constituye un complejo *proceso* abierto, contingente y plural de creación de una comunidad específica entre varias posibles. De este modo, la nación, toda nación, desprovista de sustancia metafísica, cultural o racial, deviene, en este estricto sentido no esencialista, una *comunidad inesencial*: «Desde esta perspectiva la nación no es para nosotros una cosa congelada en el tiempo, sino un proceso en devenir» (*So ist uns die Nation kein starres Ding mehr, sondern ein Prozess des Werdens*) (Bauer, 1907: 105). O lo que es lo mismo, se apunta por vez primera a «la nación como el producto de un proceso siempre inacabado que se desarrolla de modo continuo» (*die Nation als das nie vollendete Produkt eines stetig vor sich gehenden Prozess*) (*ibid.*: 106).

De ahí que, para Bauer, «en ningún momento pueda darse por clausurada la historia de una nación» (*keinen Augenblick vollendet*) (Bauer, 1907: 107), ni puede extirparse de ella sin incurrir en opresión y violencia el pluralismo cultural o político y los antagonismos internos. La comunidad de destino, no solo 1) no constituye una «homogeneidad de destino», sino mera vivencia común y conflictiva del mismo, 2) además se altera con el paso del tiempo, producto de los cambios económicos, sociales y de las luchas políticas que los acompañan, los cuales someten al carácter nacional a continuas transformaciones («*fortwährenden Wandlungen*») (*ibid.*: 107). Ningún rastro observamos en Bauer de aquel desdén por la política como esfera «artificial» y volátil frente a la «naturalidad» geológica y prístina de la nación, que ya Meinecke advirtiera en su día en la idea clásica de nación alemana, aquella *Deutsche Grösse*, de Goethe, Schiller o incluso Humboldt (Meinecke, 1963: 76). Tampoco puede detectarse huella alguna del decisionismo y belicismo que, de la mano de la «homogeneidad sustancial», caracterizará la mutación nacionalista alemana tras la guerra, a partir de Jünger y la revolución conservadora (Abellán, 1997: 147).

En síntesis, Bauer explica la nación como el resultado de un proceso de construcción nacional en el que interactúan elementos varios, que deben ser evaluados empíricamente en cada contexto y coyuntura concretos: 1) los *factores económicos* (las condiciones de los seres humanos en su lucha por la existencia, las transformaciones de las relaciones de producción y las fuerzas productivas, las modificaciones de las relaciones de trabajo en el capitalismo); 2) los *factores culturales* (la transmisión intergeneracional de los bienes culturales y sus cambios mediante las aportaciones de las nuevas clases sociales emergentes), y 3) los *factores políticos* (la configuración del Estado centralista basado en la «visión atomística-centralista» –Renner, 1899; 1994–, y los conflictos superpuestos clasistas y nacionales). Como ya hemos apuntado, esta argumentación resulta políticamente decisiva, toda vez que la historia de las naciones es la historia de las clases dominantes, y la cultura nacional no es sino la cultura de las élites, con exclusión fundacional de las clases populares. De hecho, Bauer da un paso más: «Lo que unifica a la nación no es ni la unidad de sangre ni la unidad de cultura, sino la unidad de la cultura de las clases dominantes» (*die Kultureinheit der herrschenden Klassen*) (Bauer, 1907: 104). Por eso, la historia de las naciones es, sobre todo, la

historia política de las luchas por la ampliación y transformación de la comunidad cultural nacional. Solamente con la ampliación progresiva, con la siempre «incompleta realización de una auténtica comunidad cultural» (*Die Verwirklichung der nationalen Kulturgemeinschaft*) (*ibid.*: 115), mediante la inclusión de la totalidad de las clases trabajadoras y como parte de estas las minorías emigrantes con sus derechos culturales y lingüísticos. Solo, en fin, con la conversión del proletariado en clase nacional mediante el acceso a la participación en la producción de los bienes culturales, podrá alcanzarse algún día una comunidad nacionalitaria digna de tal nombre.

Sin embargo, esta ampliación de la comunidad cultural nacional no es, en modo alguno, el producto inevitable de la evolución económica, ni de la transmisión cultural intergeneracional, sino de la movilización política de la clase obrera y su reformulación radical de las luchas nacionales tradicionales. Así, frente a la política de los nacionalistas, Bauer postula una enteramente nueva «política evolucionista nacional» (*evolutionistisch-nationale Politik*) (*ibid.*: 139), cuyo objetivo no es el cierre nacionalista en las fronteras de un Estado propio, bajo la tutela de las clases dominantes, sino la lucha por el «desarrollo del conjunto del pueblo en nación» (*Entwicklung des gesamten Volkes zur Nation*) (*id.*). Desde esta perspectiva, a la relativa ampliación de la comunidad cultural nacional operada por las clases propietarias al hilo de las revoluciones burguesas, seguirá la ampliación de la nación a las clases trabajadoras mediante el triunfo del socialismo democrático. Por eso esta política evolucionista nacional es la política de la moderna clase obrera, y no el internacionalismo ingenuo de los trabajadores supuestamente desprovistos de patria, como tampoco el abrazo del nacionalismo etnocultural hegemonizado por la burguesía, sus intereses y sus valores. Bauer sostiene que el socialismo no puede abandonar a los nacionalistas el ámbito de la nación, en el que se solventa la lucha por la hegemonía de un país, postulando una política estrechamente obrerista. Pero adentrarse en este campo estratégico implica, a su vez, la necesidad de la liquidación radical del concepto esencialista de nación heredado del siglo XIX y sus derivadas normativas, la tesis monista, igualmente compartida, por debajo de su retórico antagonismo, por el principio de las nacionalidades («una nación, un Estado») y el principio del Estado-nacional («un Estado, una nación») (*Jede Nation soll einen Staat bilden! Jeder Staat soll nur eine Nation umfassen!*) (*ibid.*: 149).

LA NACIÓN COMO COMUNIDAD PLURAL Y HETEROGÉNEA

Debe insistirse en que, a resultas de su carácter inesencial –siempre en el estricto sentido antevisto de políticamente relevante pero no esencialista– la comunidad cultural nacional compartida, por más que dé origen a «una comunidad de destino que genera una comunidad de carácter», no se traduce en la obsesión patológica por la homogeneidad del ámbito nacional para delinear la frontera interior entre el nosotros/ellos, propio/ajeno, amigo/enemigo. Por una parte, para Bauer, «comunidad no significa mera homogeneidad» (*Gemeinschaft bedeutet nämlich nicht blosse Gleichartigkeit*) (Bauer, 1907: 97); por otra, comunidad de destino no supone ciego «sometimiento al

mismo destino» (*Unterwerfung unter gleiches Schicksals*). Las diferencias sociales, de clase y minorías culturales, importan e implican diferentes niveles de apropiación de la cultura y del *compartido* destino nacional, así como muy diversas versiones e interpretaciones de la cultura nacional.

Pero además, Bauer da una vuelta de tuerca adicional en su crítica a la idea de nación como totalidad holística y homogénea: a su juicio, la humanidad de los tiempos modernos no está dividida en naciones discretas de tal modo que: 1) cada individuo pertenezca de modo indiscutible a una sola nación, y 2) cada territorio o Estado albergue a una única nación. A este respecto es necesario recordar, sin poder entrar en más detalle por razones de espacio, que en el Imperio austrohúngaro los grupos nacionales en cada parte del imperio constituían una minoría en la zona que controlaban políticamente: los alemanes, por ejemplo, representaban solo un 36% de la población de Cisleitania, y los magiars no alcanzaban el 50% en Hungría. Por otra parte, los checos –mayoritarios en Bohemia y Moravia–, polacos, ucranianos y eslovenos aspiraban a influir políticamente en la propia Cisleitania (Nimni, 2005: 3).

Una de las aportaciones más relevantes del análisis de la cuestión nacional de Bauer, con las consecuencias normativas e institucionales que luego se verán, reside precisamente en el rechazo de la homogeneidad étnica de los territorios, esto es, en el cuestionamiento de la ecuación monista clásica compartida por los nacionalismos del Estado nación o contra el Estado nación: un Estado = un territorio = una nación = una cultura. Bauer aborda analíticamente, por vez primera (precedido en ello, desde el campo jurídico, por Karl Renner), el análisis científico social y las consecuencias normativas de un hecho empírico que daba al traste con la tan ilusoria como peligrosa asunción de la homogeneidad etnoterritorial. A su entender, es preciso dar cuenta de fenómenos complejos que en la modernidad no hará sino acentuarse y generalizarse. Ante todo, la existencia de numerosas zonas limítrofes en las que los seres humanos de diferentes culturas y nacionalidades se mezclan y resultan deudores de dos o más identidades nacionales. O bien, la presencia de países en los que las migraciones masivas, propiciadas por la crisis económica o la transición desigual del capitalismo primitivo al industrial, cuando no la llegada de numerosos refugiados de las guerras, de las limpiezas étnicas o los genocidios, generan en la Europa del fin del Imperio austrohúngaro un paisaje cultural, nacional e identitario mucho más abigarrado y complejo que el forzado por los clásicos nacionalismos de Estado o los nuevos nacionalismos etnocráticos o nacionalizadores que aspiran a construir su propio Estado al servicio de una sola nación, su cultura y sus intereses. Estos casos de heterogeneidad cultural e identitaria, que ya en su tiempo Bauer considera significativos («no exiguos»), adquieren un relieve político capital porque cuestionan desde un nuevo ángulo –los movimientos poblacionales y culturales sobrevenidos– la antevista ecuación mayor del monismo nacionalista: un territorio = una nación = una lengua. La presencia de individuos cuya nacionalidad y cultura resulta minoritaria dentro del territorio en el que residen, que pertenecen a dos o más naciones, o incluso que no pertenecen plena y totalmente a ninguna, da lugar a un fenómeno «totalmente novedoso» de identidades nacionales minoritarias o superpuestas.

Desde el principio constitutivo del Estado nacional, pero también desde el principio de las nacionalidades, el estatuto cívico de estos seres humanos –producto de las diásporas, las migraciones, la artificialidad misma del trazado de las fronteras– deviene un problema inabordable: resultan muy numerosos en Europa, empañan la nitidez de la homogeneidad nacional de los territorios y, en consecuencia, devienen «poco queridos y desconfiables», o aún peor, «en tiempos de luchas nacionales, sometidos a dominación asimilacionista, cuando no despreciados como traidores y tráfugas» (Bauer, 1907: 102). Así, las minorías y los mestizos culturales («den Kulturellen Mischling»), constituyen un desafío sin respuesta democrática desde los supuestos nacionalistas clásicos territoriales. La comunidad cultural nacional presenta aquí una naturaleza doblemente inesencial, no solo como resultado contingente de un proceso de construcción política, sino además como matriz plural de diversas interpretaciones culturales y superposición de identidades, que vuelven ilusorio cualquier intento de resolución mediante la aplicación del *principio territorial puro*, sin incurrir abiertamente en dominación y opresión de las minorías.

Es más, el *principio territorial*, al implicar que cada territorio es «propiedad» de una mayoría nacional y siendo el caso que en todo territorio habitan mayorías y minorías nacionales, desemboca en la inevitable opresión de las minorías por la mayoría: «El principio territorial puro somete en todas partes a estas minorías a la mayoría» (*Das reine Territorialprinzip liefert diese Minderheiten überall der Mehrheit aus*) (*ibid.*: 295). O, por decirlo en palabras de Renner: el principio territorial sentencia que «si vives en mi territorio estás sometido a mi legislación y a mi lengua» (Renner, 1899; 1994: 30). De esta suerte, la construcción de Estados nacionales territoriales y soberanos, de antigua o nueva factura, implica declarar fuera de la ley, ajenos al Estado de derecho, a todos los extranjeros que traspasen las fronteras. Por esa razón la cuestión de las minorías resulta prioritaria para Bauer, quien dedica muchas páginas a su estudio cuantitativo y cualitativo en el seno del Imperio, constatando que una parte cada vez más reducida de la población habita en comunidades en las que no coexistan varias nacionalidades y culturas. La aplicación estricta del principio territorial, de la mano del autoevidente derecho a la autodeterminación de las naciones, en una época de interacciones crecientes y migraciones masivas, implica la desigualdad endémica de derechos y la dominación de las mayorías sobre las minorías y, en última instancia, de los propietarios de los medios de producción sobre los emigrantes trabajadores, incluso, como gustaba precisar Karl Renner: «La dominación de la minoría sedentaria sobre la mayoría emigrante» (*ibid.*: 43).

LA CRÍTICA DEL PRINCIPIO DE LAS NACIONALIDADES Y LA PROPUESTA DEL FEDERALISMO PLURINACIONAL

La teoría explicativa de la nación desde el «método sociológico», las «ciencias sociales» y el «materialismo histórico» en Bauer posee consecuencias de hondo calado para su teoría política normativa y el rediseño institucional del Estado desde el punto de vista de la organización territorial del poder. La primera de ellas, desde luego, una doble crítica radical

del Estado territorial centralista, el modelo de la *République une et indivisible*, pero también de su supuesta alternativa «democrática» en el Principio de las Nacionalidades y la autodeterminación unilateral. Desde el análisis de la nación como proceso abierto y plural, Bauer no puede sino denunciar por voluntarista, insatisfactoria e incorrecta la falacia de Hume (es = debe ser), la tesis monista que predica que un Estado debe acoger una sola nación, así como su especular inversión en el postulado de que la única salida de toda nación que se precie debe ser la consecución de un Estado independiente soberano.

Corolario lógico de su teoría de la nación, para Bauer, ni el «Estado nacional» (*Nationalstaat*) constituye la regla indiscutida de la organización territorial del poder político, ni el «Estado de las nacionalidades» (*Nationalitätenstaat*) puede considerarse un mero residuo histórico premoderno o una añoranza de la excepción austríaca condenada de antemano al fracaso. Frente a las distintas versiones, de Herder a Fichte, del dualismo que considera al Estado como un ente *artificial* y la nación como una entidad *natural*, nuestro autor argumenta que el Estado nacional, al servicio de «su» propia nación, en modo alguno constituye una formación «natural», toda vez que tanto las naciones como los Estados son resultados contingentes de procesos históricos, económicos, culturales y políticos igualmente artificiales. Por otra parte, el Estado de las nacionalidades no constituye, en modo alguno, una estructura política atávica e inviable, destinada de modo inexorable a su desintegración en múltiples Estados nacionales, pues a las tendencias históricas evolutivas que explican el principio de las nacionalidades, Bauer opone, sin idealización alguna, las contratendencias que posibilitaban en Austria, hasta la Gran Guerra, el Estado de las nacionalidades (Bauer, 1907: 153).

El Estado de las nacionalidades, sin embargo, constituye un complejo y conflictivo desafío democrático: la posibilidad de acomodar diversas nacionalidades en pie de igualdad, autogobierno y respeto mutuo en el seno de un mismo Estado, implica reformar radicalmente la estructura imperial, caracterizada por la desigualdad y dominación entre las naciones, y alcanzar un difícil pacto en pie de igualdad entre ellas. El análisis de Bauer resulta prolijo y, dado el objetivo político y científico-social de su obra, no tan aquilatado y preciso como el de Karl Renner (Arzo, 2015: LVII), pero podemos sintetizar algunas de las condiciones básicas que postula para rediseñar democráticamente un Estado plurinacional:

- a) que el Estado de las nacionalidades no se conciba como una utopía que se contraponen idealmente al mundo real, sino como una concepción *inmanente* que toma impulso y se construye a partir de las propias «tendencias evolutivas internas en Austria» (*inneren Entwicklungstendenzen*) (Bauer, 1907: 332). El hecho empírico innegable de la multinacionalidad reclama, de modo cada vez más patente, la necesidad de un nuevo pacto de convivencia pacífica entre las naciones que la integran, un programa de reformas institucionales que permita superar el punto muerto de las luchas nacionales, a partir de la realidad asimétrica de las diferentes nacionalidades;
- b) que se reemplace la visión centralista-atomística liberal del Estado nacional, por una «concepción orgánica», esto es, por la soberanía compartida entre

- varias naciones –«L'ennemi, c'est la souveraineté» escribió Karl Renner (Nagel, 2016: 9)– por el reconocimiento como sujetos de derecho no solo de los ciudadanos singulares en su relación con el Estado, sino también de la personalidad jurídico-política de las comunidades nacionales internas;
- c) que estas comunidades sean entendidas como *nacionalidades* en el sentido antes precisado: comunidades de cultura y destino, plurales, contingentes en lugar de como antiguos «territorios, reinos y provincias» (*Königreichen, Kronländer, Ländern*), dotados de «derechos históricos». Ya Renner, en *Staat und Nation*, subrayaba que se habían convertido no solo en auténticos «imposibles», por no constituir ni individualidades sociales ni nacionales, sino en estructuras antidemocráticas de dominación que, al integrar varias naciones con privilegios varios, se basan constitutivamente en la opresión sistemática de las mayorías sobre las minorías nacionales;
- d) que el Estado de las nacionalidades se organice de modo *federal*, como un Estado de Estados, mediante autogobierno y gobierno compartido; ahora bien, mediante un federalismo que reconozca y acomode la plurinacionalidad, esto es, como un *Estado federal de las nacionalidades*, como federalismo plurinacional que reemplace a la obsoleta estructura imperial y real, *Kaiserlich und Königlich*: «Der Nationalitätenbundestaat vom Bodensee bis nach Orsova» (Bauer, 1907: 377);
- e) que la defensa de la federalización del Estado de las nacionalidades no se fundamente solamente en 1) la denuncia de la ilusión secesionista de la fragmentación *ad infinitum* de Estados nacionales de menor ámbito territorial y la irresolución del grave problema democrático de que todos ellos, a su vez, cuenten con sus propias minorías dominadas por la nueva mayoría nacional, sino 2) en la hipótesis de que, desde los intereses de las clases trabajadoras, aportaría un escenario político más favorable para sus demandas y un espacio económico más amplio en el que llevar adelante su progreso social, y conducir y coordinar sus luchas. Desde esta óptica de clase, para Bauer la «Nationale Autonomie» es la vía adecuada para «el autogobierno de las nacionalidades» (*Selbstbestimmung der Nationen im Nationalitätenstaat*) (*ibid.*: 278) porque, frente a la política nacional de poder de las clases dominantes («nationalen Machtpolitik»), la clase trabajadora puede oponer sus demandas económicas, sociales y políticas, conjuntamente con el objetivo nacional de la ampliación de la comunidad cultural a las masas populares, hacia la consecución de un auténtico e inclusivo «sistema comunitario público» (*öffentliche Gemeinwessens*).
- f) Finalmente, el *Estado federal de las nacionalidades* que Bauer postula, se edifica también a partir de otros elementos adicionales de no escaso relieve:
- En primer lugar: *democratización*. Desde la revalorización del socialismo democrático que postula el austromarxismo, la democratización del Estado de la vieja monarquía habsbúrgica se convierte en el eje central orientador de la reforma del Estado de las nacionalidades como «Estado democrático

de nacionalidades». De ahí la fórmula federal, pues esta, de honda raíz republicana, exige la calidad democrática tanto del conjunto de la Unión como de los Estados miembros. Ahora bien, la democracia misma debe ser reformulada en sentido complejo para hacer frente a la acomodación plurinacional. En primer lugar, debe asumir la articulación dogmática de los derechos (individuales, políticos y sociales) de los ciudadanos, con los derechos colectivos (culturales y políticos) de las naciones *qua* naciones en el interior de la federación. En segundo lugar, debe garantizar la exigencia de garantías de democracia y pluralismo interno en cada una de las nacionalidades integradas en el Estado federal plurinacional. Esto es, el Estado federal de las nacionalidades no se desentiende, a diferencia de las fórmulas consociativas, de la calidad democrática interna de los Estados federados (el autogobierno tiene que llevarse a cabo mediante mecanismos representativos elegidos por sufragio universal, igual e secreto, una ciudadanía dotada de derechos y según un sistema electoral proporcional, etc.). Y, sobre todo, la democracia federal debe conciliar la regla de decisión de la mayoría con el respeto a las minorías nacionales.

- En segundo lugar: reinterpreta el derecho de autodeterminación unilateral conducente a la secesión, propio del principio de las nacionalidades, como «principio de autodeterminación interna» (*innerstaatliche Nationalitätésprinzip*) (Bauer, 1907: 382). Esto es, no existe, como subrayará Karl Renner en *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* (1918; 2015: 89) ningún indiscutible *ius secedendi*, como postulan los nacionalistas, sino el derecho al autogobierno, a la autonomía política dotada de amplias competencias y garantizada constitucionalmente. Lo cual se traduce, a su vez, en una visión de «soberanía compartida», horizontal y no jerárquica, frente al concepto clásico westfaliano y sus pretensiones de soberanía indivisible, ilimitada e indelegable. De ahí el núcleo mismo del federalismo plurinacional que se conforma sobre un doble eje: 1) un concepto no nacionalista de nación como comunidad plural y siempre en proceso, y 2) un Estado democrático edificado desde la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, de unidad y diversidad nacional. No hay, pues, en este modelo comunidades absolutas, todas resultan parciales y traslapadas, y la soberanía compartida se ejerce mediante el autogobierno de las propias competencias y gobierno compartido en las materias de interés común. Esta autodeterminación interna, esta autonomía, sin embargo, no se limita al reductivo ámbito del «desarrollo de la propia cultura» por parte de las nacionalidades (*ihre Kulture zu entwickeln*). En contra de lo que tantas veces se ha afirmado, debemos subrayar que la propuesta de Bauer no se refiere solo a una mera *autonomía cultural* de las nacionalidades, sino a un autogobierno muy sustantivo en materias fundamentales (Czerwinska, 2005: 185). Autonomía política («soll sich selbst regieren») (Bauer, 1907:

277), que genera una auténtica «esfera de poder político» en los asuntos propios (*eine rechtliche Machtsphäre*) (Bauer, 1907: 438), que se proyecta en amplias capacidades de «autolegislación y auto-administración» (*Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung*) (*ibid.*: 451), y que abarca a materias económicas, educativas, lingüísticas, funcionarios e incluso, en determinados aspectos, militares.

- En tercer lugar: en razón de los efectos indeseados (opresión de las minorías) de la aplicación del *principio territorial puro*, Bauer postula la posibilidad de introducir el *principio no territorial o de personalidad*, adelantado en su día por Friedrich Meinecke en *Welburgertum und Nationalstaat* (1907) y por Karl Renner en *Staat und Nation* (1898) y *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* (1918). Ahora bien, ni Renner ni Bauer asumen el principio de personalidad como *alternativo* al principio territorial, sino como un elemento de corrección y complementario del primero. Su propuesta consiste en una articulación matizada del principio territorial y el personal. Así, por ejemplo, mediante la libre declaración individual de nacionalidad y el abandono de la adscripción étnico racial, puede combinarse territorialidad y personalidad en contextos plurales. En ningún caso se postula la «implementación pura» (*reine Durchführung*) (Bauer, 1907: 312) del principio de personalidad, sino el ensayo de mecanismos que, por ejemplo, favorezcan la presencia de órganos representativos territoriales conjuntamente con la posibilidad de participación cultural (políticas lingüísticas, sistema educativo, administración, etc.), en clave de acomodación razonable mediante la aplicación del principio personal para las minorías. Así, entre otros, se proponen mecanismos de administración dual en el caso de cantones mixtos que permitan a las minorías el derecho a ser atendidas escolarmente y en la Administración en su propia lengua (incluso federalismo lingüístico, esto es, las diferentes lenguas consideradas como patrimonio de todo el conjunto de la Unión). A diferencia, por ejemplo, del *millet* del Imperio otomano, las comunidades nacionales minoritarias autónomas, instituidas mediante el principio de personalidad se organizan aquí: 1) bajo reglas democráticas, y 2) basadas en el consentimiento individual expreso y en la democracia interna. Estas y otras propuestas originaron un intenso debate –que pronto se vio cercenado por la guerra– sobre diversas fórmulas de *acomodaciones razonables* personales y territoriales, muy flexibles y variadas, que apenas fue puesto en práctica a finales del Imperio. Esta acomodación, sin embargo, no excluía la eventual *asimilación* de algunas minorías. Pero a diferencia de Kautsky, que concebía la asimilación como la obligada adopción de la lengua y cultura de la mayoría, Bauer la consideraba como un proceso de larga duración y el eventual resultado del respeto al pluralismo y la diversidad, evitando por todos los medios la «coerción nacional» (*nationale Nötigung*) de la mayoría sobre la minoría (Bauer, 1912, 1980: 621).

- Por último, debemos señalar que esta reinterpretación del derecho de autodeterminación como autodeterminación interna, como autonomía, se deriva de la convicción razonada de que el Estado federal de las nacionalidades constituye un modelo normativo superior, ética y políticamente (más solidario en lo interterritorial y más rico en lo cultural) al opresor y disgregador principio de nacionalidades y sus inevitables secuelas, Estados etnocráticos y nacionalizadores al servicio de una mayoría. Pero no liquida, sin embargo, del horizonte de posibilidades el mecanismo de la secesión. Esta permanece como mero *remedial right*, caso de fracaso constatado de Estado federal de las nacionalidades. En lugar de constituir el objetivo político estratégico eminente de la solución al problema de las nacionalidades y sus demandas de autogobierno, la secesión permanece en Bauer como opción de salida última en caso de imposibilidad reiterada o conflicto violento irresoluble (genocidio, limpieza étnica, guerra, etc.) de la acomodación federal plurinacional. En este orden de cosas, resulta sintomático que aún en 1917 Bauer rechace la autodeterminación como principio político universal, si bien la admite, en virtud de las circunstancias del momento, en los casos de Chequia y Polonia, y aún para los pueblos eslavos. El ideal federal plurinacional continuó siendo para él la regla, y el principio de autodeterminación la salida excepcional en respuesta a un irremediable y reiterado fiasco político (Czerwinska, 2005: 157).

CONCLUSIONES

Otto Bauer (1881-1938) produjo una obra inmensa destinada a proporcionar fundamento teórico a la causa del socialismo democrático desde los supuestos compartidos por aquel extraordinario movimiento político conocido como austromarxismo. Sus aportaciones, recogidas en los nueve volúmenes de su *Werkausgabe* (Bauer, 1975-1980), abordan temas tan diversos como el materialismo histórico, el análisis del imperialismo, la vía democrática al socialismo, el parlamentarismo, la guerra o la naturaleza del fascismo, y hacen de él una figura clave de la historia intelectual y política del siglo xx (Hinisch, 2011). En este artículo hemos abordado sus contribuciones al estudio de la cuestión nacional, un tema siempre esquivo para la izquierda europea que históricamente ha venido dando bandazos de modo reiterado entre, por una parte, un ingenuo cosmopolitismo universalista, desconocedor de la relevancia política de la nación como escenario decisivo en la lucha por la hegemonía; y, por otra, la aceptación acrítica de las asunciones nacionalistas de una inverosímil nación históricamente cristalizada, culturalmente homogénea y con exorbitantes pretensiones, nunca suficientemente cumplidas, de soberanía.

Más allá de su interés para la historia del pensamiento político, hay argumentos y conceptos en su obra que, deudores del trágico contexto de la *Finis Austriae*, se adelantan con extraordinaria lucidez a su tiempo e iluminan los problemas actuales del federalismo

y el plurinacionalismo. Otto Bauer elaboró un original concepto de nación como comunidad políticamente relevante pero inesencial, esto es, como resultado de un proceso evolutivo y contingente de construcción política, tan abierto como plural y contestado. Este concepto no nacionalista de nación le permitió superar la ecuación monista decimonónica, subyacente tanto en los postulados del Estado nacional (un Estado = una nación), como en su antagonista secular, el principio de las nacionalidades (una nación = un Estado). Esta concepción pluralista y procesual de la nación le facilitó, a su vez, postular una propuesta normativa, impensable desde los presupuestos clásicos del soberanismo, ora del Estado nación, ora de los nacionalismos contra el Estado; a saber: un Estado *democrático plurinacional* que permita convivir a varias naciones en un escenario plural, de respeto mutuo, solidaridad interterritorial, cooperación y recíproco enriquecimiento cultural y lingüístico. El diseño institucional y cultural que alumbró este nuevo escenario viene proporcionado por el federalismo, pero formulado este último con un formato novedoso, el *federalismo plurinacional*, caracterizado por el autogobierno y el gobierno compartido, pero también por la unidad y la diversidad, y por la conciliación del principio territorial y el personal, pensado para el reconocimiento, la igualdad material y el respeto entre mayorías y minorías nacionales.

Por detrás de la cruenta quimera de un mundo imaginario de Estados nacionalizadores, homogéneos y soberanos, la realidad del pluralismo nacional, étnico y cultural no solo siguió su curso, sino que en la modernidad tardía no hizo sino acentuarse. En el nuevo contexto de la sociedad globalizada, del pluralismo cultural, de la multiplicación de las migraciones y los refugiados, el concepto no esencialista y democrático de nación inclusiva y las propuestas federales plurinacionales de Otto Bauer, perdedoras en una coyuntura dada, resultan sin duda portadoras de argumentos, conceptos y arreglos institucionales para los problemas de la acción colectiva, de gran ayuda ante los apremios del presente. No solo la superación, en una perspectiva pluralista, del clásico federalismo nacionalista de Estado clásico en países multinacionales, sino la acomodación de minorías mediante mecanismos de autonomía territorial y no territorial vuelve a recobrar protagonismo en el mundo de nuestros días, tanto en la teoría política como en la política comparada (Nimni *et al.*, 2013; Malloy y Palermo, 2015; Malloy *et al.*, 2015). Cuando se cumplen 110 años de la aparición de *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie* (Bauer, 1907), resulta muy recomendable volver a sus lúcidas páginas, no tanto con el objetivo de rescatarlas de un injusto olvido, sino de verificar su actualidad política, más allá del contexto en que fueron escritas, para los problemas teóricos y de acomodación institucional de la plurinacionalidad y el federalismo.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean dejar constancia explícita de su agradecimiento a los evaluadores de la *Revista Española de Ciencia Política*, cuyas críticas y sugerencias, incorporadas en la medida que permitía el espacio disponible, contribuyeron a mejorar notablemente el texto inicial.

Referencias

- Abellán, Joaquín. 1997. *Nación y nacionalismo en Alemania*. Madrid: Tecnos.
- Arzoz Santisteban, Xabier. 2015. «Karl Renner y la teoría de la autonomía nacional», en Karl Renner, *Estado y Nación. El derecho de las naciones a la autodeterminación*. Madrid: Tecnos.
- Agnelli, Arduino. 1969. *Questione nazionale e socialismo. Contributo allo studio del pensiero di K. Renner e O. Bauer* Bolonia: Il Mulino.
- Bauer, Otto. 1907. *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*. Viena: Ignaz Brand.
- Bauer, Otto. 1912. «Die Bedingungen der nationalen Assimilation», en *Werkausgabe*. Viena: Europaverlag.
- Bauer, Otto. 1975-1980. *Werkausgabe*, 9 vols. Viena: Europaverlag.
- Blum, Mark. E. y William Smaldone. 2015. *Austro-Marxism. The ideology of unity. Austro-Marxist theory and strategy*. Boston: Brill.
- Cacciari, Massimo. 1980. *Dallo Steinhoff. Prospettive viennesi del primo Novecento*. Milán: Adelphi.
- Clair, Jean (ed.). 1983. *Apocalypse Joyeuse*. París: Centre Pompidou.
- Connor, Walker. 1984. *The National question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Czerwinska-Schupp, Ewa. 2005. *Otto Bauer: Studien zur social-politischen Philosophie*. Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Erk, Jan. 2015. «Non-Territorial *Millet*s in Ottoman History», en Tove H. Malloy y Francesco Palermo (eds.), *Minority accommodation through territorial and non-territorial autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- García-Pelayo, Manuel. 1979. *La teoría de la nación de Otto Bauer*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Hanisch, Ernst. 2011. *Der grosse Illusionist. Otto Bauer 1881-1938*. Viena: Böhlau Verlag.
- Haupt, George, Michel Lowy y Claudie Weill. 1974. *Les marxistes et la question nationale 1848-1914*. París: Maspéro.
- Herod, Charles C. 1976. *The nation in the history of marxian thought*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- Janik, Allan y Stephen E. Toulmin. 1973. *Wittgenstein's Vienna*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Kautski, Karl J. y Eduard Bernstein. 1978. *La Segunda Internacional y el problema nacional y colonial*. México: Cuadernos de Pasado y Presente.
- Latraverse, Françoise y Walter Moser (eds.). 1988. *Vienne au tournant du siècle*. París: Albin Michel.
- Leisse, Olaf. 2012. *Der Untergang des österreichischen Imperiums. Otto Bauer und die Nationalitätenfrage in der Habsburger Monarchie*. Marburgo: Tectum.
- Luxemburg, Rosa. 1979. *La cuestión nacional y la autonomía*. México: Cuadernos Pasado y Presente.
- Magris, Claudio. 1963. *Il Mito asburgico nella letteratura austriaca moderna*. Turín: Einaudi.

- Máiz, Ramón. 2010. «Karl Marx. De la superación del Estado a la dictadura del proletariado», en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política*. 4. Madrid: Alianza Editorial.
- Máiz, Ramón. 2012. *The Inner Frontier. The place of nation in the political theory of democracy and federalism*. Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Malloy, Tove H. y Francesco Palermo (eds.). 2015. *Minority accommodation through territorial and non-territorial autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Malloy, Tove H., Alexander Osipov y Bálaž Vizi (eds.). 2015. *Managing diversity through non-territorial autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mann, Michael. 2005. *The dark side of democracy: Explaining ethnic cleansing*. Cambridge: CUP.
- Mann, Thomas. 1983. *Betrachtungen eines Unpolitischen*. Frankfurt: Fischer.
- MEW. 1961. *Marx-Engels-Werke*. Vol. IV. Berlin: Dietz.
- Marramao, Giacomo. 1977. *Austromerxismo e socialismo de sinistra fra le due guerre*. Milán: La Pietra.
- Meinecke, Friedrich. 1963. *Weltbürgertum un Nationalstaat*. Munich: Oldenburg.
- Molnár, Miklós y André Reszler (eds.). 1989. *Le Génie de L'Autriche-Hongrie*. Paris: PUF.
- Mommsen, Hans. 1963. *Die Sozialdemokratie und die Nationalitätenfrage im habsburgischen Vielvölkerstaat*. Vienna: Europa Verlag
- Mommsen, Hans. 1979. *Arbeitsbewegung und nationale Frage*. Gotinga: Vandenhoeck y Ruprecht.
- Nagel, Klaus (ed.). 2016. *Otto Bauer, Karl Renner. Escritos sobre nació i federalisme*. Barcelona: IEA.
- Nimni, Ephraim (ed.). 2005. *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. Londres: Routledge.
- Nimni, Ephraim. 2015. «Minorities and the limits of liberal democracy. Democracy and non-territorial autonomy», en Tove H. Malloy y Francesco Palermo (eds.), *Minority accommodation through territorial and non-territorial autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nimni, Ephraim, Alexander Osipov y David J. Smith (eds.). 2013. *The challenge of non-territorial autonomy*. Oxford: Peter Lang.
- Renner, Karl. 1994. *Schriften* (hrbg. Anton Pelinka). Viena: Residenz.
- Renner, Karl. 1994 [1899]. «Staat und Nation», en *Schriften*. Viena: Residenz.
- Renner, Karl. 2015. *Estado y nación. El derecho de las naciones a la autodeterminación*. Madrid: Tecnos.
- Schmitter, Philippe C. 1994. «Conceptual travels of Transitologists and Consolidologists», *Slavic Review*, 53 (1): 173-185.
- Schorske, Carl E. 1979. *Fin-de-siècle Vienna: Politics and culture*. New York: Knopf.

Presentado para evaluación: 23 de junio de 2017.

Aceptado para publicación: 26 de septiembre de 2017.

RAMÓN MÁIZ

ramon.maiz@usc.es

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela. Sus principales campos de investigación son nacionalismo y federalismo comparado, teoría política e historia del pensamiento político. Ha publicado recientemente en revistas como *Regional and Federal Studies*, *Nationalism and Ethnic Politics*, *Journal of Political Ideologies*, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, *Nations and Nationalism* y *Open Journal of Political Science*. Algunos de sus últimos libros son: *Nación y literatura en América Latina* (2007); *Teorías políticas contemporáneas* (2009); *Ethnicisme et politique* (coeditado con Jean Tournon) (2010); *A Arte do Imposibel* (2011), y *The Inner Frontier Frankfurt* (2013). Es miembro de la directiva del Committee on Ethnicity and Politics de la IPSA. En la actualidad es miembro del comité internacional de redacción de *Nationalism and ethnic Politics*, *Pôle Sud*, *Araucaria* y *Nations and Nationalism*.

MARÍA PEREIRA

maria.pereira.lopez@usc.es

Profesora interina de Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Licenciada en Ciencia Política y de la Administración y doctora en Ciencia Política por la USC. Máster en Marketing Político y Comunicación (USC) y máster universitario en Técnicas Estadísticas (USC). Sus áreas de interés se centran en el estudio de los partidos políticos, comportamiento político y evaluación de servicios públicos. Ha participado con distintas comunicaciones en un amplio número de congresos nacionales e internacionales. Entre sus publicaciones destacan: «Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria» (*RECP*, 2013); «El Índice de Cobertura de Servicios (ICS). Un instrumento para la evaluación de los Servicios Públicos» (*GAPP*, Nueva Época, 2015); «Los efectos sobre el voto de la campaña electoral en las elecciones europeas de 2014 en España» (*RECP*, 2015), y «Lectura espacial de la competición política», en *Cataluña en proceso: las elecciones autonómicas de 2015* (2017).

The Missing Linke? Restraint and Realignment in the German Left, 2005-2017

*¿El eslabón perdido? Restricción y realineamiento
dentro de la izquierda alemana, 2005-2017*

KNUT RODER

Sheffield Hallam University

Cómo citar/Citation

Roder, K. (2017). The Missing Linke? Restraint and Realignment in the German Left, 2005-2017. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 43-65. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.02>

Abstract

This article serves two purposes: Firstly, it aims to introduce the reader to the rich and diverse party environment of the German radical left party “Die Linke”. Secondly, this paper is going to argue that the party’s apparent lack of “office-seeking” at the national level is directly related to the requirements of its immense diversity. The issue addressed focuses on one of the aspects of the failure of cooperation between the three parties on Germany’s centre-left at the national level, and argues that besides the hesitancy of the SPD and Greens to embrace such an undertaking, Die Linke has not been ready to push for a left of centre cooperation either, due to an existential need of self-preservation and internal cohesion. This paper is based on an analysis of Die Linke’s policy debates on the issue of the economic and euro-zone crises as an example to document the large number of competing and politically diverse factions within the party that must find common policy ground and be accommodated when reaching party-wide policy positions. While this tension can be overcome by agreeing on low common denominators to voice concerns and reject government policies in an opposition role, the role as a potential junior partner in a wider “centre-left” party coalition would require far more advanced agreements on wide-ranging policy compromises with the SPD and Greens; and this would be highly divisive and threaten Die Linke’s inner-party cohesion. In response, Die Linke has continued to avoid committing to a strategy that would clearly advocate the formation of a national level “left-of-centre” party coalition to challenge the country’s centre-right government.

Keywords: cohesion, cooperation, crisis, Germany, left, Die Linke, office-seeking, party politics, radicalism.

Resumen

Este artículo tiene dos objetivos: en primer lugar, pretende introducir al lector en el rico y diverso ambiente del partido de la izquierda radical alemán Die Linke. En segundo lugar, este artículo argumentará que la aparente falta de orientación del partido a la “búsqueda de cargos públicos” a nivel nacional está directamente relacionada con los requisitos de su inmensa diversidad. El tema abordado se centra en uno de los aspectos del fracaso en la cooperación entre los tres partidos de centro-izquierda en Alemania a nivel nacional, y argumenta , además de la indecisión del SPD y de los Verdes para abrazar tal proyecto, Die Linke tampoco ha estado preparado para presionar en busca de una cooperación de izquierda, debido a una necesidad existencial de autopreservación y cohesión interna. Este artículo se basa en el análisis de los debates políticos de Die Linke sobre el tema de la crisis económica y de la eurozona como un ejemplo para documentar el gran número de facciones en competición y políticamente diversas dentro del partido, que tienen que encontrar una base política común y ser acomodadas cuando el partido adopta posiciones políticas. Aunque esta tensión puede superarse cuando se alcancen acuerdos para expresar inquietudes y rechazar las políticas gubernamentales en un papel de oposición, el papel de un posible socio menor en una coalición de partidos de centroizquierda más amplia requeriría acuerdos mucho más avanzados en compromisos sobre políticas de amplio alcance con el SPD y los Verdes, que serían altamente divisivos y amenazarían la cohesión interna de Die Linke. Como respuesta, Die Linke ha evitado comprometerse con una estrategia que claramente abogaría por la formación de una coalición de centro-izquierda a nivel nacional para desafiar al Gobierno de centroderecha estatal.

Palabras clave: cohesión, cooperación, crisis, Alemania, izquierda, Die Linke, consecución de cargos, política partidista, radicalismo.

INTRODUCTION

Die Linke, as one of the three left-wing parties represented in Germany’s national parliament, holds the potential to be part of a wider “left-of-centre” party coalition that could challenge Germany’s centre-right majority –electoral arithmetic permitting–. The country’s other two well -established parties to the centre-left of the political spectrum are Germany’s “Sozialdemokratische Partei Deutschlands” (SPD) and “Bündnis 90/Die Grünen” (Greens). Die Linke is one of the few radical left parties in Europe, compared to most fellow members in the European Parliament’s “European United Left/Nordic Green Left” party group, that under certain circumstances could potentially play a part in the formation of a national level “left-of-centre” coalition government; something Die Linke only has experience in on the country’s regional Länder level. This raises the question of why the party has failed to link up with the SPD and Greens and aim for cooperation at national level, so far.

One obvious reason for Die Linke’s perceived lack of “office-seeking” is related to the attitude displayed by the SPD and Greens, which have publicly mostly ruled out the possibility of seeking a “left-of-centre” party cooperation with the more “radical” Die

Linke, both for strategic electoral reasons as well as programmatic disagreements. In fact, the SPD leadership has repeatedly accused Die Linke of being “untrustworthy and irresponsible” in regard to the “parties’ spending pledges” as well as “foreign and defence policies”; and it has described Die Linke as “unfit and unreliable” for any type of coalition arrangement (Stern, 2005; Höll, 2012; Tagesspiegel, 2016). This also partly explains why the SPD chose to join CDU/CSU-led conservative governments as a junior partner in 2005 (-2009) as well as 2013 (-2017), instead of seeking a “left-of-centre” alternative. Similarly, possible cooperation in the Bundestag between the Greens’ and Die Linke’s parliamentary party groups has been kept to a noticeable minimum (Der Spiegel, 2015a) (see also table 2). These attitudes have been expressed even in spite of the fact that the three parties on the left held a numerical majority of seats after the country’s 2013 general election (as well as in 2005), which meant the parties potentially held the key to the establishment of a left-of-centre majority government alternative (see table 1).

As for the electoral and strategic prospects of Germany’s 2017 general election, all three parties made attempts to explore ideas and find common ground for a future so-called Red-Red-Green (R2G) coalition at the national level (Gathmann, 2016). However, a lack of conviction for such a project clearly continued among all three in spite of the fact that this appeared to be the only way to unsettle a Merkel-led government. This situation is not unique to Germany, where parties on the “centre-left”, mainly social democratic ones, have been hesitant to consider co-operating with parties located further to the radical left of the political spectrum in order to set up a “left-of-centre” coalition that could remove sitting conservative governments.

There currently appears to be a growing sense in the literature that the onset of the financial crisis and an increasingly critical discourse towards free market economics may have caused policy ideas from parties on the radical left to “appear to move from marginality to the mainstream” (March and Keith, 2016: 1) and gain traction with left parties located further towards the centre of the spectrum. There has also been a noticeable re-emergence of interest and an increase in the number of publications dealing with parties on the radical left. March and Keith (2016) have gone as far as categorising such publications into four sets: (1) works that aim to provide more conceptual clarity about the ideology of parties on the radical left; (2) publications that analyse the radical left’s programmatic approaches towards Europe; (3) studies on radical left parties’ involvement in government; and (4) publications that deal with the diverging electoral performances that radical left parties have experienced over recent years (March and Keith, 2016: 2). This article seeks to contribute to the growing body of works on radical parties by offering a case study on Die Linke’s intellectual, programmatic and strategic responses to the crisis.

There are two key factors that can be held responsible for the lack of cooperation amongst Germany’s parties on the centre-left. Firstly, the SPD and Green centre-left rival parties have consistently justified their dismissal of national-level co-operation with Die Linke by claiming that the party would be neither able, nor willing to compromise on key-controversial policies as well as being an untrustworthy coalition partner (Stern, 2005; Höll, 2012; Tagesspiegel, 2016). Secondly, but commonly overlooked, and the

main focus of this article, there appears to be an inability or even refusal coming from within Die Linke to advocate national level coalition building with the SPD and Greens, contributing to the perception that the party may well be the “missing link” to any “left-of-centre” majority. This “vote-seeking” over “office-seeking” issue has also been noted by Paolo Chiocchetti, who described Die Linke in his extensive study of Western Europe’s parties on the radical left, as a serious “electoral success story” that nevertheless “...failed to become a fully credible alternative to the established parties”, hinting at the party’s lack of political effectiveness due to lacking the ambition to fully engage with Germany’s political system and aim for “office” (Chiocchetti, 2017: 81). The reason may well be, as argued by Amieke Bouma for the case of the party’s policies on the crisis, Die Linke’s struggle to reconcile internal divisions in the light of formulating a clear response and strategy to deal with the issue, something she blames on the party’s historic variety of internal constituencies that continue to constrain the formulation of unified policy responses (Bouma, 2016: 149).

This then triggers the question of whether these divisions between the different constituencies within the party may be a key cause of Die Linke’s inability to engage more willingly with the idea of aiming to become part of a wider left-of-centre coalition government. And arguably, this has taken place at a time when the financial crisis might have also acted as a source of inspiration to the party’s constituencies by reinforcing commonly held key beliefs in the dysfunctionality of the neoliberal policy paradigm. This, in turn, could have been expected to bring together the different party tendencies in their quest for agreement and to formulate a coherent alternative policy agenda (Bouma, 2016, 146) and increase the willingness to engage more positively with other parties on the left. In either case, the analysis of Die Linke’s engagement with the crisis serves as a helpful example to improve our understanding of the dynamics that have been at work when the party responded to policy challenges during that period.

In order to gain a better understanding of Die Linke’s ability to formulate coherent policies, it is helpful to analyse the creation and make-up of Die Linke and its ability to “speak with one voice”. Similarly, it is useful to recognise that the party unites a “broad house” and large variety of left and radical left political traditions that inevitably disagree over fundamental strategic and policy alignment. As an illustration, we will briefly look at the policy positions devised by Die Linke’s component wings on the (euro) crisis.

The article starts by locating Die Linke within Germany’s party-political system and identifies the large variety of actors that form the inner-party tendencies and make of the party such a “broad coalition of left wing ideology and thinking”. Afterwards, these findings offer the context for locating and comparing the party actors’ policy positions on the Euro-crisis, including an analysis of the parliamentary party wings’ voting behaviour in the Bundestag. Finally, and as it is highlighted in the conclusion, this analysis shows the extent of fundamental policy disagreements within the party, culminating in a party-wide movement of restraint and realignment and leading to the distinct policy positions and attitudes that prevent Die Linke’s from embracing “deeper cooperation” with the other parties on the “centre-left”; a challenge that appears even more pressing after the country’s 2017 general election outcome.

DIE LINKE AND THE GERMAN PARTY SYSTEM

Die Linke emerged in its current form in 2007, after a merger of the “Electoral Alternative for Employment and Social Justice” (Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit–WASG) that had been formed a couple of years before by disaffected social democrats and trade unions disillusioned with the sitting SPD-led “third way” government and its labour market reforms on the one hand, and the Partei des Demokratischen Sozialismus (Party of Democratic Socialism–PDS/Linkspartei) on the other hand. The PDS had been formed from the remnants of East Germany’s Democratic Republic’s (GDR) Socialist Unity Party (SED) which, despite having been represented in the Bundestag since unification, had not risen much beyond regional electoral success in the East and the status of a “left” representation of East Germans” interests after the 1990s unification.

The merger of both parties meant not only the blending of two distinct “left” traditions, but also that Die Linke was able to widen (more or less successfully) its electoral appeal nationwide and establish itself as a political party to the left of the SPD and Greens throughout Germany (Holmes and Roder, 2012: 97). This claim is underlined by the fact that the party has ideologically been far more critical and unaccommodating of the country’s economic system by continuing to argue that “capitalism proves itself incapable of solving the most pressing problems of humanity” (Die Linke, 2013: 46). Similarly, when looking at the Die Linke’s voting record in the Bundestag on issues related to the financial- and Euro crisis, the party has, on ideological grounds, consistently argued and voted against government initiatives. This has often placed Die Linke in stark contrast to the representatives of the other two parties from the centre-left, the SPD and Greens, which over time have been far more willing to engage with and support government policies on the crisis (see roll-call voting record on table 2).

TABLE 1.

GERMAN ELECTION RESULTS (IN % OF VOTE) AND GOVERNMENT COALITIONS, 2002–2013

Election Year	Die Linke	Bündnis 90/ Die Grünen	SPD	CDU/CSU	FDP	AfD	Government (coalition)
2002	4.0%	8.6%	38.5%	38.5%	7.4%	–	SPD / GRÜN
2005	8.7%	8.1%	34.2%	35.2%	9.8%	–	CDU / SPD
2009	11.9%	10.7%	23.0%	33.8%	14.6%	–	CDU / FDP
2013	8.2%	8.4%	25.7%	41.5%	4.8%	4.7%	CDU / SPD
2017	9.2%	8.9%	20.5%	32.9%	10.7%	12.6%	

Notes: Centre-left in bold. “Die Linke”: 2005 electoral alliance “PDS. Linkspartei” & “WSAG”; 2002 “Partei des Demokratischen Sozialismus” (below 5% representational threshold with only two direct constituency mandates).

Source: author’s elaboration

ANALYSING AND UNDERSTANDING DIFFERING POLICY ATTITUDES AND DIFFERENTIATING DIE LINKE'S POLITICAL WINGS

Before looking at Die Linke's debates over the financial and euro crisis, it is important to recognise that the party constitutes a broad coalition of left wing ideology and thinking that reaches well beyond the party politics of its predecessors, PDS/Linkspartei and WASG. While there may be plenty of common ground between the party's different wings when it comes to agreements over the understanding of the economic problems and their causes, these various tendencies within Die Linke can be easily differentiated, as rightly pointed out by Benjamin-Emmanuel Hoff (2014: 128-135), according to their degree of fundamental opposition or willingness to engage with and believe in the ability to transform the status quo represented by the political system. Such an approach would also reach beyond the more traditional attempts to understand the party by differentiating its wings along domestic structural issue lines that reflect differences among party members and voters in the East and West of Germany, between former members of the PDS and WASG, or between reformers and traditionalists (*ibid.*: 124).

Another way to enhance the analysis of Die Linke could be to focus on the divisions regarding the party goals. While salience theorists typically focus on electoral success, parties may seek multiple goals that may or may not be mutually compatible, namely vote-seeking, office-seeking (in conjunction with policy-seeking) or cohesion-seeking (Steenbergen and Scott, 2004: 168). And while vote-seeking has certainly been a major goal, with the 2013 general election outcome meaning that Die Linke became the largest opposition party in the Bundestag, office-seeking was not, with the opportunity presented by a potential majority of seats being held by parties on the centre-left in the Bundestag not generating any determination to demand, or enthusiasm for, any coalition building. In the case of Die Linke, this lack of enthusiasm was related to the party's need to safeguard party cohesion, as an overwhelming part of the party was not willing to support a Red-Red-Green (R2G) coalition government at the national level (Lucke, 2015: 5). Commenting on the lessons learned from previous divisions and electoral failures within Die Linke, its former leader Gregor Gysi noted in 2012 that "those who do not like each other have understood that they do need each other" for the electoral survival of the party (Lucke, 2015: 5). It is a fact that without the pragmatic reformers in Eastern Germany as well as the more fundamental oppositional members in the West of the country, Die Linke would not be able to meet the electoral system's minimum 5% of the vote threshold required to qualify for parliamentary representation. In other words, the party resembles a multi-strategic coalition of different groups on the left that serves the common purpose of safeguarding parliamentary survival and party cohesion.

For this reason, the party decided on a leadership structure that quite successfully offers representation to different wings of the party's spectrum in a dual leadership model, with co-chairing of the party leadership between Gregor Gysi and Oskar Lafontaine; or currently Katja Kipping and Bernd Riexinger, as well as on a parliamentary

party level between Dietmar Bartsch and Sahra Wagenknecht, having become the norm. However, this structure has come at a strategic price, namely the party is not able to follow a very clear uncontested strategic direction. In fact, it is significant to note that within this model the dominant wings appear to continue to promote their vision of a more engaged coalition role, or the need for a more oppositional positioning, something that was also reflected at Die Linke's June 2017 party congress where the party adapted its programme for the pending September general election, with the co-chair of the parliamentary party, Sahra Wagenknecht, continuing to distance her party from any possible coalition building with the SPD and Greens after the elections (Der Spiegel, 2017).

DIE LINKE AND ITS TENDENCIES AND WINGS: UNITED IN DIVERSITY?

Inner-party groupings, tendencies and networks are usual features and inner-party plurality can be recognised in everyday party politics. In Germany, there is a long tradition that political parties "officially" sanction and even encourage the formation of inner-party groups that aim at influencing party discourse marked along ideological lines or that represent concerns for single topics (ecology, gay and lesbian). All German mainstream parties recognise these groups within with the help of special procedures that determine their setting up as well as rules and roles that govern their activities. As stressed by Hoff, usually "only a small number" of party activists are associated with wings or groups in regards to the overall party membership base, but "they are important in terms of accentuating and expressing positions that give orientation to ordinary individual party members" (Hoff, 2014: 125-6). These groups are meant to offer special focus or representation relating to issues deemed significant to ultimately advocate and help to develop a more complex party political positioning.

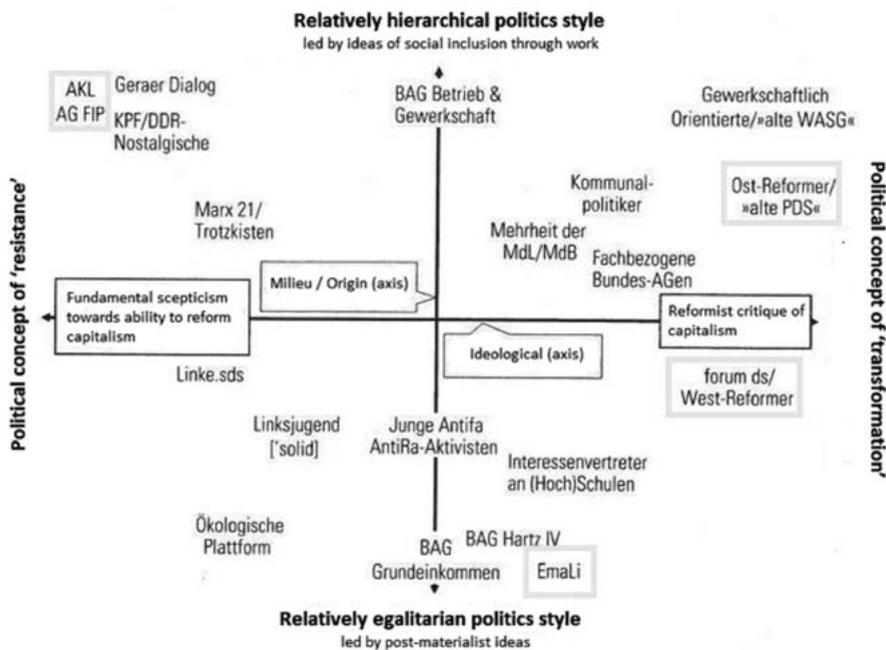
The inner-party groups are also tools to build platforms for inner-party political competition in regard to influence, distribution of resources and to determine the leadership personnel in positions of responsibility and power (Hoff, 2014: 126). And finally, party actors that play key roles and are spokespeople for those groups hold the ability to claim greater legitimacy to argue their policy positions, while being widely recognised as influential on party debates and decisions.

While the effects of inner-party groups described above are common to all political parties in Germany's political spectrum, there are some features that are specific to Die Linke. The party's members and leadership personnel are split into "Fundis" (members representing "fundamental" opposition with a lack of interest in and "resistance" to taking part in coalitions with other parties), and "Realo" (members prepared to advocate toned down "realistic" policy demands to enable coalition building and an embrace of a "transformative" approach by trading in less moderate positions). The graph below, adapted from Hoff (2014: 129), is an attempt to add sophistication and a better understanding to the analysis of the different groups active in Die Linke's

party-policy-making environment. Here, the various-inner party actors, factions and wings are placed within a vertical axis that differentiates between actors that advocate a more hierarchical political style from those that focus on a more egalitarian style of politics, and within a horizontal axis that distinguishes actors who define their role in terms of putting up political “resistance” from those who believe in “transforming” the system (Hoff, 2014: 128-135).

GRAPH 1.

POSITION AND VARIETY OF INNER-PARTY FACTIONS / ACTORS WITHIN DIE LINKE



Source: adapted from Hoff, G.-I. (2014) “Die Lage der Flügel und Akteure im politischen Raum der Partei Die Linke”, p. 129).

Quite revealing –but not surprising– it is the fact that the large number of functionaries, politicians at the local level, together with the majority of Die Linke party members of the Bundestag and regional Länder parliaments, or practitioners actively engaged in local politics by sitting in councils and regional administrations, as well as those working as trade union representatives (trade unionists, communal politicians, as well as reformers in the East and West) are usually receptive to a far greater degree to compromising on policies when working with representatives from other parties. Regarding inner-party groupings, this group contains many “moderates” who advocate the concept of active policy making engagement and “transformation” and are

likely to sympathise with the Forum Demokratischer Sozialismus (“forum democratic socialism”–fds) positions, as it will be shown later.

Hoff (2014) contrasts groups that are most willing to subscribe to engagement and “transformation” with those others that represent and advocate a far more fundamental “scepticism towards the party’s ability to reform the capitalist” system, with a strong focus on system analysis and change taking prevalence over day-to-day engagement and aiming towards small-scale piecemeal improvements. In fact, those who advocate more radical and anti-capitalist goals insist on keeping a conscious and distinct distance to the more moderate on the left, namely the SPD and Greens, arguing that the aim to participate in a coalition government means selling out party principles as Die Linke would have to compromise and be likely to be forced to support policies of austerity that should be deemed unacceptable. Those on the opposing part of the inner-party policy continuum represent therefore a more fundamental call for resistance towards the prevalent political and economic system.

On this side of the spectrum one finds more ideologically driven groups, including the “Antikapitalistische Linke” (anti-capitalist left–AKL) or “Die Linke. Sozialistisch-demokratischer Studierendenverband” (socialist-democratic students’ associational–Die Linke.SDS). Somewhere between those opposites we can locate the influential broadly pro-Keynesian and trade unionist “Sozialistische Linke” (Socialist Left–SL) as well as the liberalist new-social movement “Emanzipatorische Linke” (emancipatory left–EMA.LI) group representing the other large and key inner-party tendencies within Die Linke that we will briefly look at.

Significantly, the various factions and inner-party currents within Die Linke have not developed accidentally, but are an important and intended part of the party’s structural make-up. In fact, the party’s constitution explicitly encourages the set up and official recognition (Innerparteilicher Zusammenschluss–Bundessatzung §7) of such groups by clearly determining how they may compete to influence the party’s priorities, debates and programme (fds, 2015). The party itself describes the role of such groups as twofold: firstly, they are supposed to influence inner-party discourse and its quality, and secondly groups can enhance their members’ ability to join party bodies as well as win places on parliamentary lists and representation in parliament (Die Linke NRW, 2015). Officially recognised and most influential are the previously mentioned Anti-Capitalist Left–AKL; Emanzipatorische Linke–Ema.Li (Emancipated Left); Socialist Left–SL and the Forum Demokratischer Sozialismus–fds (Forum Democratic Socialists); but others include the more ideological system-sceptic “Geraer/Sozialistischer Dialog (Gera, a city in Thuringia/Socialist Dialogue); Kommunistische Plattform (Communist Platform–KPF); and the Marxistische Forum (Marxist Forum). Most of these inner-party groups were launched or re-launched when Die Linke officially reconstituted itself in 2007, concluding the merger of the West German WASG and predominantly East German Linkspartei/PDS. In other words, many of them have been established for a substantial amount of time, are well organised and possess effective instruments or publications to share their points and debates across the party spectrum.

In order to assess the ability of Die Linke to offer a consistent message, we need to briefly locate the different key tendencies or “inner party pressure groups” within the party’s inner-political spectrum (Ema.Li, 2007). More broadly, the key tendencies consist of a manageable number. As it can be rightly expected, the wings’ general ideological and strategic positioning clearly influences and reflects their analysis and advocated policies when they deal with specific policy areas, as the example of the policies on the Euro and Financial Crisis will show. Similarly, when accounting for the diversity of the various factions and inner-party currents within Die Linke, it comes as no surprise that agreeing on the dismissal of policy positions by party competitors poses a far easier task than the cross-factional inner-party agreements of “far from ideal” compromise formulas (particularly on national level policies) which would be required when being forced to embrace cooperation on policies with other potential party allies on the centre-left. In order to back up this point and to get a better understanding of the varying attitudes towards “left of centre” policy cooperation (with the SPD and Greens) and the diversity of groups and traditions that are part and parcel of Die Linke, a short introduction to the key tendencies is helpful.

Forum Demokratischer Sozialismus (fds)

The “Forum Demokratischer Sozialismus” (fds) represents the “social democratic”, “reformist” and “realo” spectrum of Die Linke which advocates much of the more moderate policy approaches of the pre-2007 “Eastern” (Linkspartei) PDS (fds, 2007). The fds represents “social democracy” and the members of this group define themselves as “democratic socialists” with the aim to “change society” by seeking inclusive popular “stable and lasting majorities” (fds, 2007). In fact, its founding declaration stresses the need to “dream up a sensible good socialist system that would put no one off”, with this wing determined to engage by advocating the party’s openness to join coalition governments (fds, 2007). While critical about numerous policy positions held by the SPD, this tendency strongly advocates the intensification of the debate between the SPD, Greens and Die Linke to create an electoral centre-left alternative for the 2017 general election (Korte and Heilig, 2015). The widely discussed “Aprilthesen”, a list of eleven propositions devised and co-authored by the party’s deputy chair and finance policy specialist Axel Troost, encourage and contribute to the party’s debate over its future strategy by stating “where the party has (*currently*) positioned itself” and where it “should” programmatically “move to” before the general elections of 2017 (Recht *et al.*, 2015: 7).

Similarly, the paper argues for the need to aim at “government responsibility” by stressing that “a change of government will not be possible without the SPD and Greens” and that “this means that the Die Linke needs to compromise and relinquish some of its positions” and pre-conditions (Recht *et al.*, 2015: 7). Consequently, the fds wing of the party is frequently depicted as representing moderate and pre-third-way traditional reformist social democratic positions.

Sozialistische Linke (SL)

Similar to the Forum Sozialistische Linke (fsl), the “Sozialistische Linke” (SL) defines itself as a moderate representative of that social democratic tradition, however not without stressing that besides “realism” it also represents a “radical” perspective (SL, 2007). This group is sometimes referred to as “Mittelerde”, the centre ground, in regards to the group’s location within the spectrum of the party. In contrast to the fsl, the SL stresses its particularly strong link to Germany’s trade union movement. It is also fair to say that the majority of its members are former sympathisers of the WASG and from West Germany with Oskar Lafontaine being one its key initiators.

The SL’s agenda appears to be to the left of the fsl as it not only stresses the “need for a revival of public ownership, public investment, a strong welfare state and a socio-ecological restructuring attempt for the economy”, but also includes the “rejection of the current EU treaties” linked to the “demand for a new beginning to the EU”, with the SL’s ultimate aims remaining the “overthrowing of capitalism” in a self-proclaimed “realistic and radical” manner (SL, 2007). The fsl frequently competes with the SL for the nomination spots of parliamentary candidates, having complained in the past that some of its representatives had lost out in a concerted effort against candidates from the fsl, for instance, during the party’s nominations of candidates for the 2014 European Parliament election, with the final list lacking “sufficient representation” of “left-wing” as well as “western”-based candidates (SL, 2014a). In any case, the SL supported re-election of the party’s moderate “competent” co-leaders Bernd Riexinger and Katja Kipping in 2014 as well as the fsl-linked party deputy and finance policy specialist Axel Troost (SL, 2014b).

This party wing is frequently depicted as representing the “new” part of the party (after its merger and re-foundation in 2007) as most of the SL’s founding members came from the “West” German trade union movement and WASG. However, the SL also encompasses members from a more “Trotskyite” group called “marx21” that has had some effect on the programmatic positioning of the SL and represents a more system-sceptic approach by opposing, for example, those party members that are sympathetic towards embracing participation in coalition governments (Marx21, 2015).

Emanzipatorische Linke (Ema.Li)

The “Emancipatory Left” advocates a “liberal” approach to society and promotes ideas of “radical democratic emancipatory” nature with the aim of serving as an “inclusive discussion forum within as well as outside the party” to assist the development of a “new left” (Ema.Li, 2015). “Freedom and socialism” are viewed as not mutually exclusive, but instead complementary and related to one another (Bonk *et al.*, 2006). The Ema.Li grouping stressed in its early documents its ability to attract supporters from the East and West, while being a political tendency that is not “exclusive”, but instead actively encourages members from other wings and

tendencies to join in, and here in particular those from the fsd and SL, Ema.Li states as one of its overarching aims to overcome the “hardened fronts between the various inner-party wings to facilitate a positive discourse” (Ema.Li, 2015). Similarly, the group’s founding document calls for an end to the “outdated conflict” between “realos” and “fundis” and wishes to act as a bridge between both groups. Judging from the group’s webpage, members from Ema.Li appear to be particularly interested in debates surrounding the changing world of work and advocate, for example, the idea to create an unconditional basic income (Bonk *et al.*, 2006). The most prominent member of Ema.Li, emphasising the bridging character of this group, is Die Linke’s current party leader Katja Kipping.

Antikapitalistische Linke (AKL)

On the more radical inner-party spectrum to the left stands the “anti-capitalist left” that advocates a more fundamentalist opposition role rejecting participation of Die Linke in any coalition government (AKL, 2013). The AKL describes itself as a group within Die Linke that wants to strengthen the “anti-capitalist” profile of the party. The group is also open to non-party membership as it aims to link the party with movements that are active outside of parliament (*id.*). The AKL advocates that Die Linke should play the role of “credible opposition force” as it cannot see a credible electoral “left-of-centre majority” cooperating with the SPD and Greens. Instead, the group argues that such cooperation is “illusory wishful thinking” as being part of such a coalition would only be for the reason of gaining power while having to pay for this the unacceptable price of “supporting austerity” and “acting in the interests of German capital” (AKL, 2014: 27).

For that reason, the AKL has identified numerous red lines (“non-negotiable positions”) that would have to be met by the SPD and Greens before the group could support being part of any government coalition. In the matter of the Euro crisis, these include, for example, a rejection of both the “fiscal compact” and the “Troika’s bailout conditions” as well as “any bank rescue plans”. In addition, the AKL insists that that there cannot be any German military involvement abroad, demands an end to privatisation, rejects social cuts, and demands an end to the use of nuclear and coal power (*id.*). Clearly, the attitude towards any cooperation with other parties on the left as part of a coalition stands in stark contrast to the beliefs and strategies advocated by the fsd.

Not to be left out, another larger and recognised inner-party group on the left that must be mentioned is called the Communist Platform (Kommunistische Plattform–KPF). This group is composed of “communists” who aim to “preserve and develop Marxist ideas” within the party (Die Linke, 2011). One of its previous prominent members has been Sahra Wagenknecht whose active membership was put on hold when she became a member of the party’s executive in 2010. In fact, it is generally accepted that party members who accept key party positions suspend their activities

within tendencies in order to be able to reach out to the wider party when carrying out leadership responsibilities.

The “Communist Platform” has not been particularly engaged with the details of the Euro crisis as its members reject outright the wider workings of the current economic system, and for that reason are generally more engaged in focusing on broader ideological debates. For that reason, while mentioned, the activities of that wing will not be considered any further in this article. Similarly, there are numerous other smaller wings and tendencies, many of which are mentioned in Hoff’s table of positions of inner-party factions and actors within Die Linke, but which do not require further mention for the purposes of this paper (Hoff, 2014: 129). In fact, numerous smaller groups such as the AKL or “Geraer Dialog/Sozialistischer Dialog” hold more of a fringe status and have complained in the past that their policy documents are frequently blocked at party conventions and not permitted to proceed to the party’s programmatic negotiation stages (Sozialismus, 2015).

What remains clear from the analysis above is the fact that Die Linke contains a large spectrum of left tendencies that are mostly located well beyond the centre-left policy ideas of the SPD and Greens. Differences in the perceived role of Die Linke either as part of a transformative coalition of progressive parties on the left or instead as an actor to resist engagement and protest against the convention of the established political and economic conventions are to be expected to a certain degree. In the same way the party’s groups reflect the wider left spectrum between “ideas of economic growth” and “social inclusion through work” as well as more “post-materialist” and environmental concerns. This brings us back to our starting point: that Die Linke itself represents a coalition of different more or less radical left wing political belief systems and strategies for change, with many ideological divisions going much further back than the re-foundation of Die Linke in 2007. In fact, groups often represent conflicts and ideological divisions among left ideologies that reach back to the early 20th century. Or in the words of Benjamin-Immanuel Hoff, disagreements reassemble the disagreements and political “evergreens” of Germany’s wider Left (Hoff, 2014: 134).

DIE LINKE AND THE EURO-CRISIS

After the brief review of the wide spectrum of left- and radical left- policy approaches represented within the party, it is helpful to gain some understanding of the differing views about the crisis among the party’s leadership personnel as well as how the party’s policies are expressed in its programme.

Contrasting Dr Axel Troost’s and Dr Sahra Wagenknecht’s attitudes on this matter gives a good example as both are prominent finance policy experts within the party who have published widely on the financial and euro crisis in the form of books, articles, and policy programmes. Moreover, Sahra Wagenknecht has received a great deal of attention due to her frequent appearances on German prime time TV politics talk

shows. Both politicians somehow embody the difference between the party's more moderate Eastern wing and the more Western sceptic policy one, commonly represented by the party's regional party associations. Axel Troost comes originally from pre-unification West Germany and represents more moderate social democratic policy convictions, which has allowed him to win his nomination on a moderate regional East German party list from Saxony in the East, while the East German Sahra Wagenknecht, who is commonly associated with the more radical wing of the party, has been given her parliamentary mandate by a West German party association from North Rhine-Westphalia that is generally deemed to be part of the more radical side of the party's political spectrum.

It is also important to emphasise that Axel Troost has in the past stressed that the differences in opinion between Die Linke's different wings are a common and necessary part of inner-party democracy that aids the fleshing out of official policy programmatic positions. In fact, Troost goes as far as insisting that the degree of disagreements to be found in Die Linke are in line with internal divisions also found in other German parties. He argues that the differences in the analysis and agreements of the causes of policy challenges, such as those arising from the financial and euro crisis, are surprisingly similar amongst the different groups represented in Die Linke, while the most fundamental disagreements among them have to do with the strategic direction and the most suitable policy solutions to deal with identified policy challenges (Troost, 2015a). This would mean that Troost and Wagenknecht may advocate substantially different strategies on how to deal with the financial and euro crisis, but they would share an understanding of the structural issues and flaws of the Economic and Monetary Union system as well as their analysis of the role of the German government within it. Their agreement is apparent in the party's programmatic compromises on the issue, as summed up well in the 2013 general election programme "100 % Sozial" (Die Linke, 2013).

In the run-up to the September 2013 election, the Euro crisis was perceived in Germany to have reached its height; they reason why Die Linke invested a great deal in covering the issue in the party's manifesto. As a result, the programme offers a good and detailed overview of Die Linke's broader understanding of the crisis and how it should be dealt with. The 100-page-strong election manifesto made some very strong points about blaming the crisis on the EMU's systemic economic imbalances, but explicitly turned it into a more general critique of the capitalist system (Münchau, 2013). The party stressed its understanding that it "wasn't excessive expenditure by some Eurozone member states that had been causing Europe's crises, but "a triad of redistribution of wealth to the top, deregulation as well as privatisation" that should be blamed for being "largely responsible for the financial and economic crisis" (Die Linke, 2013: 46).

In addition, the programme accused Angela Merkel's government of having attempted to "[...] reinterpret the financial crisis as a sovereign debt crisis" and thereby "confusing cause with effect" (*ibid.*: 46). Furthermore, the manifesto reproached the Merkel government for having blamed the crisis on the countries that were suffering

most under the debt and thereby distracting from what the party views as the “real causes” of the crisis, namely the facilitation of bank bailouts. The latter were viewed not only as responsible for the unsustainably high sovereign debt levels of some countries but also as part of a system that had been ultimately rigged to benefit German banks (*ibid.*: 47). This interpretation of the crisis indicates a clear conviction regarding a strong crisis narrative that could clearly be agreed upon by the different groups present within Die Linke. And as a result, this was reflected by Die Linke’s voting patterns on legislation in the Bundestag, where Die Linke’s representatives consistently rejected and voted against measures put forward by the government on issues such as the “European Stability Mechanism”, the “Fiscal Compact” and bailout packages as tools of crisis management (*ibid.*: 46).

Appearing certain about its macroeconomic analysis of the crisis, the party pledged considerably radical solutions entrenched in the party’s ideological underpinnings (Münchau, 2013). In fact, Die Linke advocated a “European one-off tax on the wealthy to reduce current state debt levels”; “a new tax for top earners” (75% on income above €1 million annually); “steps to tackle tax evasion”; “the nationalisation of large private banks”; and envisaged (admittedly “for a short term and within a framework”) that the European Central Bank should be given the role of directly financing member states struggling with their deficits (*ibid.*: 48). Having said this, the programme has been criticised for falling short on accounting for the need to increase international policy coordination with Die Linke, focusing instead its policy prescriptions predominantly on questions of redistribution of wealth at national level (Münchau, 2013).

As for the European Union integration, the programme states the party’s demand for a “re-foundation of the European Union”, which is criticised for having become neo-liberal in orientation since the Maastricht Treaty. And while the programme clearly states that “EMU is being viewed as containing huge errors in its current setup”, Die Linke did stress that it did “not want an end to the Euro” (Die Linke, 2013: 49). Above all, it remains clear that despite substantial disagreements between the different tendencies within the party on how to engage with the political system, there is a substantial agreement within Die Linke on the interpretation of the causes of the crisis.

Similarly, disagreements in discourse among the different Die Linke factions did not always or necessarily translate into votes. For example, Sahra Wagenknecht had been arguing that reform of the “Eurozone-dominated neo-liberal austerity mainstream” wasn’t currently possible (Troost, 2015b), in contrast to Axel Troost who had insisted that “disengagement” to actively influence the struggle for sensible reforms would only make it easier for neo-liberal decision-makers to adopt in an unopposed manner fatally wrong policies with massive negative consequences (Troost, 2015a). Yet, when voting on government legislation introduced and debated in the Bundestag dealing with the Financial- and Euro crisis, Wagenknecht’s and Troost’s records show far greater agreement than those shared with the other two “centre-left” parties in parliament.

Using the example of key “roll-call” votes on the Euro mechanisms and bailouts, Die Linke’s MPs –from all the different wings of the party (fds, SL & Ema.Li)– have thus consistently voted together (see table 2). While this should be expected, considering that Die Linke MPs were voting on legislation proposed by a Christian Democrat-led government and playing its role as an opposition party on the left, what may be even more revealing is the way Die Linke’s MPs voted distinctly differently to its potential partners on the centre-left, the SPD and Greens. Die Linke voted alongside the SPD only 2 out of 14 times, and together with the Greens only 5 times out of 14. In contrast, the Greens voted alongside the SPD at least 10 out of 14 times (Bundestag, 2016). This speaks volumes of the slight likelihood of future cooperation between the three parties.

This indicates that, while Die Linke may appear divided and it is composed of a substantial group of differing wings that hold distinctive ideological policy principles (also see graph 1 2), Die Linke’s parliamentary party has acted and voted with exceptional unity in the Bundestag in terms of policy issues and understandings related to the crisis and debated in the Bundestag. This shows that, in the case of the Euro crisis, Die Linke’s policy output has been surprisingly consistent, despite its different wings and ongoing inner-party debates. However, it must be stated that the party voted consistently against the government with such votes lending themselves to do so, with the anti-systemic positions certainly partly explaining such a degree of party unity. However, a more strategic and coordinated approach with the other two parties on the centre-left, SPD and Greens, would have been possible so to close ranks and invest in the possibility of future cooperation. But this option was clearly not embraced.

TABLE 2.

VOTING PATTERNS OF KEY REPRESENTATIVES FROM DIFFERENT WINGS OF DIE LINKE: BUNDESTAG'S "ROLL-CALL" ON EURO-/FINANCIAL CRISES LEGISLATION. LINKE, GREENS, SPD AND OVERALL (2008-2016)

Date	Voting Issue (roll-call vote) on government laws / initiatives dealing with Euro-/ Financial Crisis (no translation needed as emphasis on voting patterns)	Troost (fds)	Wagenknecht (SL/ AKL)	Kipping (Ema/Li)	"Die Linke"		"Bündnis 90 / Die Grünen"		"Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)"	
					Yes/No/Abst.	Yes/No/Abst.	Yes/No/Abst.	Yes/No/Abst.	Yes/No/Abst.	Yes/No/Abst.
19.08.2015	Gewährung eines 86 Mrd. Euro Kreditpakets für Griechenland 3	No	No	No	0 / 45 / 7 N	52 / 1 / 8 Y	171 / 4 / 0 Y			
17.07.2015	Stabilitätshilfe zugunsten Griechenlands	No	No	No	0 / 53 / 2 N	23 / 2 / 33 N	175 / 4 / 0 Y			
27.02.2015	Finanzhilfen für Griechenland 2	Yes	Abstention	Yes	41 / 3 / 10 Y	60 / 0 / 0 Y	178 / 0 / 0 Y			
18.04.2013	Finanzhilfen für Zypern (ESM)	No	n / a*	No	0 / 72 / 0 N	62 / 0 / 1 Y	122 / 10 / 10 Y			
30.11.2012	Finanzhilfen für Griechenland 1	No	No	No	0 / 67 / 0 N	65 / 0 / 1 Y	111 / 11 / 9 Y			
19.07.2012	Bankenilfe für Spanien (EFSS)	No	No	No	0 / 60 / 0 N	54 / 1 / 10 Y	118 / 14 / 2 Y			
29.06.2012	Dauerhafter Euro-Rettungsschirm ESM	No	No	No	0 / 71 / 0 N	65 / 1 / 0 Y	128 / 8 / 4 Y			
29.06.2012	Fiskalpakt	No	No	No	0 / 71 / 0 N	65 / 1 / 0 Y	138 / 1 / 4 Y			
27.02.2012	Zweites Rettungspaket für Griechenland	No	No	n / a*	0 / 66 / 0 N	85 / 4 / 1 Y	129 / 7 / 1 Y			

.../...

.../....

Date	Voting Issue (roll-call vote) on government laws / initiatives dealing with Euro-/ Financial Crisis (no translation needed as emphasis on voting patterns)	Troost (fds)	Wagenknecht (SL/ AKL)	Kipping (Ema/Li)	“Die Linke” Yes/No/Abst.	“Bündnis 90 / Die Grünen” Yes/No/Abst.	“Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)” Yes/No/Abst.
29.09.2011	Euro-Stabilisierungsfonds EFSS	No	No	No	0 / 70 / 0 N	67 / 1 / 0 Y	141 / 1 / 1 Y
21.05.2010	Euro-Rettungsschirm	No	No	No	0 / 76 / 0 N	0 / 0 / 63 N	0 / 1 / 128 N
07.05.2010	Notkredit für Griechenland	No	No	No	0 / 67 / 0 N	61 / 0 / 5 Y	4 / 0 / 134 N
20.03.2009	Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungs-ergänzungsgesetz-FMStErgG)	No	(-)*	No	0 / 47 / 0 N	0 / 0 / 43 N	191 / 1 / 0 Y
17.10.2008	Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz-FMStG)	No	(-)*	No	0 / 50 / 0 N	0 / 48 / 0 N	207 / 0 / 0 Y

Notes: Roll-call voting in the German Bundestag on government-introduced legislation on the Financial- and Euro crisis (2008-2016) (* n / a = not present during voting) (- = not member of Bundestag). In case of a majority of “No” votes or abstentions (failing to support government initiative) = marked in red as “No”.

Source: author’s elaboration – Plenum – Namendliche Abstimmungen, 16, 17. & 18. Wahlperiode (Bundestag, 2016).

Conclusion

Judging by the evidence of Die Linke's diverse composition and need for party cohesion, we can conclude that the party is being constrained from more enthusiastically and strategically embracing an "office-seeking" "left-of-centre" cooperation with the SPD and the Greens at the national level. Thus, in spite of the fact that only a successful cooperation between the three parties could challenge Germany's centre-right government majority, there are two good reasons why this cooperation has not yet materialised.

Firstly, there is the unwillingness to cooperate with, and even dismissal of, Die Linke by the SPD and Greens, that refuse to embrace Die Linke as a possible partner for strategic as well as programmatic reasons (Stern, 2005; Höll, 2012; Tagesspiegel, 2016). Secondly, and as it has been shown in this article, there is also evidence that some of the reasons for Die Linke acting as a "missing link" within the wider German left-of-centre are homemade and lie within the party's structural requirements that has forced Die Linke to prioritise safeguarding party cohesion by avoiding the risk of undermining the delicate balance that has been struck between its different factions, that any advanced cooperation agreements with the SPD and Greens would necessarily pose. In fact, by "seeking office", Die Linke would be bound to alienate some of its diverse membership coalition when the party were inevitably forced to embrace substantial policy compromise in order to be able to agree on some common policy positions with the SPD and Greens.

Die Linke's composition of programmatically and ideologically highly diverse groups which represents a wide ideological continuum reaching from social democrats (fds and SL) to anti-system groups opposed to capitalism (AKL and KPF) means that Die Linke's balance of factions needs to be partly sustained. Therefore, keeping this "coalition" of factions is an implicit precondition for safeguarding the survival of the party; and this can only be achieved by mobilising sufficient numbers of activists as well as a critical mass of voters to keep Die Linke politically relevant by attracting sufficient electoral support to reach the 5% minimum threshold that is required to win parliamentary representation in Germany. In other words, Die Linke's restrictive policy choices of avoiding cross-party cooperation with the SPD and Greens, something that remains highly contested internally, may well be of existential importance to the party, as it aims to preserve cohesion and essentially prioritises the very party survival. For this reason, Die Linke has been understandably hesitant to commit itself to any "centre-left" coalition building with all the consequences that this would entail in the face of having to substantially compromise on policy positions with the far more moderate centre-left SPD and Greens. For example, in the case of the positions adopted and expressed during Bundestag voting on the crisis, Die Linke could not have sustained such a degree of policy rejection, but instead would have had to display substantial willingness to engage and compromise, even more so, if it had had to play a part in any centre-left coalition government.

However, calling Die Linke a “missing link” on the left would be unfair, as this would indicate that the party has failed to engage in policy debates and position itself. This has clearly not been the case, particularly when looking at the sheer volume of work, programmes and publications through which party members and supporters have contributed to the debate on the crisis from all sides of the party’s political spectrum. In addition to the party’s engagement in the Bundestag (Spiegel, 2015a), Die Linke’s think tank –the Rosa-Luxemburg Foundation (RLS)– has lent itself since 2008 as a repository made of more than 110 studies that broadly deal with the crisis (Candeias, 2010). This shows that Die Linke contains real scale in terms of membership, electoral support, financial resources as well as programmatic thinking.

If Die Linke should, one day, decide to become part of a wider German government to the left (SPD and Greens being willing, as well as electoral majorities and interparty discourse permitting), international interest can be expected to surge in the party’s policy debates. Instead of representing a missing link, Die Linke continues to hold the potential to ultimately transform itself into a coalition partner, if leading members decide “in favour of moving towards the option of taking on government responsibility” (Lucke, 2015: 8) and the various party factions start believing that their party could make a real difference as a result of Die Linke being able to implement sufficient amounts of their policy ideas as part of a national level centre-left coalition with the SPD and Greens.

References

- Antikapitalistische Linke-AKL. 2013. Über die AKL. Available at: http://www.antikapitalistische-linke.de/?page_id=40.
- Antikapitalistische Linke-AKL. 2014. “Kapitalismus bedeutet Krieg, Umweltzerstörung und Armut!“, Berlin: *AKL-Broschüre-2014*. Available at: [http://www.antikapitalistische-linke.de/wp-content/uploads/2014/02/AKL-Brosch %C3 %BCre-2014.pdf](http://www.antikapitalistische-linke.de/wp-content/uploads/2014/02/AKL-Brosch%C3%BCre-2014.pdf).
- Bundestag. 2016. Plenum-Abstimmungen. Available at: <http://www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung/16wp> (16. Wahlperiode). <http://www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung/grafik> (17. & 18. Wahlperiode).
- Bonk, Julia, Katja Kipping and Caren Lay. 2006. “*Freiheit und Sozialismus. Let’s make it real: Emanzipatorische Denkanstöße für die neue linke Partei*“, Ema.Li, April 2006. Available at: <https://emanzipatorischelinke.files.wordpress.com/2013/01/freiheit-und-sozialismus-lets-make-it-real.pdf>.
- Bouma, Amieke. 2016. “Ideological Confirmation and Party Consolidation”, in Luke March and Daniel Keith (eds.), *Europe’s Radical Left: From Marginality to the Mainstream* (pp. 133-154). London: Rowan and Littlefield.

- Candeias, Mario. 2010. „Ein fragwürdiger Weltmeister: Deutschland exportiert Arbeitslosigkeit“, *Reihe Standpunkte*, Juni 14/ 2010. Available at: http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte/Standpunkte_14-2010.pdf.
- Chiocchetti, Paolo. 2017. *The Radical Left Party Family in Western Europe, 1989-2015*. Abingdon: Routledge.
- Der Spiegel. 2015. „Datenlese: Opposition im Bundestag Wir hätten da mal 1313 Fragen“, Hamburg, *Der Spiegel-Online*, 4-23-2015. Available at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-so-arbeiten-die-gruenen-und-die-linken-a-1026871.html>.
- Der Spiegel. 2017. „Linken-Parteitag geht auf Distanz zu SPD und Grünen“, Hamburg, *Der Spiegel-Online*, 6-11-2017. Available at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/linke-sahra-wagenknecht-geht-auf-distanz-zu-spd-und-gruenen-a-1151594.html>.
- Die Linke. 2011. „*Kommunistische Plattform der Partei Die Linke*“. Available at: https://www.die-linke.de/partei/zusammenschluesse/kommunistische_plattform_der_partei_die_linke/.
- Die Linke. 2013. *“100% Sozial”, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013*. Berlin: Die Linke.
- Die Linke NRW. 2015. *“Politische Strömungen”*. Available at: http://www.die-linke-nrw.de/nc/partei/arbeitskreise/politische_stroemungen/.
- Emanzipatorische Linke/Ema.Li. 2015. *“Über Ema.Li”*. Available at: <https://emanzipatorischelinke.wordpress.com/uber-uns/>
- Forum Demokratischer Sozialismus-fds. 2007. *“Gründungserklärung: Also träumen wir mit hellwacher Vernunft: Stell dir vor, es ist Sozialismus, und keiner geht weg!” Initiative für den Demokratischen Sozialismus in der neuen Partei DIE LINKE*. Available at: http://forum-ds.de/?page_id=351.
- Forum Demokratischer Sozialismus-fds. 2015. *“Erklärung zum Strömungsratschlag vom 12. Juni 2015 in Berlin - Gemeinsame Erklärung der Teilnehmenden des Forum Demokratischer Sozialismus (fds), der Sozialistischen Linken (SL) und der Emanzipatorischen Linken (Ema.Li)”*. Available at: <http://forum-ds.de/wp-content/uploads/2015/06/Erkl%C3%A4rung-zum-Str%C3%B6mungsratschlag.pdf>.
- Gathmann, Florian. 2016. *“Großes Treffen von SPD, Linken und Grünen: Bisschen schnuppern, bisschen stänkern”*, *Der Spiegel-Online*, 10-16-2016. Available at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosses-rot-rot-gruen-treffen-r2g-in-berlin-a-1116976.html>.
- Holmes, Michael and Knut Roder. 2012. *The Left and the European Constitution*. Manchester: Manchester University Press.
- Hoff, Benjamin-Immanuel. 2014. *Die Linke: Partei neuen Typs?* Hamburg: VSA-Verlag
- Höll, Susanne. 2012. *„Koalitionsaussage für Bundestagswahl 2013 SPD-Chef Gabriel schließt Bündnis mit Linken“*, *Süddeutsche Zeitung*, 1-25-Januar 2012. Available at: <http://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsaussage-fuer-bundestagswahl-spd-chef-gabriel-schliesst-buendnis-mit-linken-aus-1.1266407>.

- Korte, Jan and Dominic Heilig. 2015. "Im freien Fall", die Tageszeitung, 7-7-2015. Available at: <http://taz.de/fileadmin/static/pdf/Linke-und-Gruene-Paper.pdf>.
- Lucke, Albrecht von. 2015. "Einheit in der Spaltung: Die Linkspartei nach Gysi". Berlin: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7 / 2015: 5-8
- Marx21. 2015. "Bielefelder Parteitag: Klare Kante statt trüber Brühe", *Marx21*, 6-9-2015. Available at: <http://marx21.de/bielefelder-parteitag-klare-kante-statt-trueber-bruehe/>.
- March, Luke and Daniel Keith (eds). 2016. *Europe's Radical Left: From Marginality to the Mainstream?* London: Rowman and Littlefield International.
- Münchau, Wolfgang. 2013. "Rot-Rot-Grün ist die beste Lösung für Europa", Spiegel-Online, 8-28-2013. Available at: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wolfgang-muenchau-ueber-das-wahlprogramm-der-linken-a-919067.html>.
- Recht, Alexander, Paul Schäfer, Axel Troost and Alban Werner. 2015. "Aprilthesen", *Sozialismus extra*, 32. Available at: http://www.sozialismus.de/fileadmin/users/sozialismus/pdf/Sozialismus_extra_2015-06_Web.pdf.
- Sozialistische Linke-SL. 2007. *Gründungserklärung: Realistisch und Radikal*. Available at: <http://www.sozialistische-linke.de/ueber-uns>.
- Sozialistische Linke-SL. 2014a. "Nach dem Europaparteitag-DIE LINKE kämpft für ein anderes Europa", *Stellungnahme des BundessprecherInnenrates*, 2-23-2014. Available at: <http://www.sozialistische-linke.de/politik/debatte/969-bsr-nach-ept>.
- Sozialistische Linke-SL. 2014b. "Die SL zum Berliner Parteitag der LINKEN", *Stellungnahme des BundessprecherInnenrates*, 5-15-2014. Available at: <http://www.sozialistische-linke.de/politik/debatte/992-sl-bpt-berlin-2014>.
- Sozialismus Info. 2015. "Gysis 'Vermächtnis' und die Zukunft der Linken", *Sozialistische Alternative (SAV)*, 10. Available at: <https://www.sozialismus.info/2015/06/gysis-vermaechtnis-und-die-zukunft-der-linken/>.
- Steenbergen, Marco R. and David J. Scott. 2004. *Contesting Europe? The salience of European integration as a party issue*, in G. Marks, G. and M. G. Steenbergen, *European Integration and Political Conflict*. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492013.010>.
- Stern. 2005. „Rot-rot-grüne Gedankenspiele: Überflüssig wie ein Kropf“, *Stern-Online*, 2. August 2005. Available at: <http://www.stern.de/politik/deutschland/rot-rot-gruene-gedankenspiele--ueberfluessig-wie-ein-kropf--3300542.html>.
- Tagesspiegel. 2016. „Bundestagswahl 2017: SPD und Linke loten Bedingungen für Rot-Rot-Grün aus“, *Der Tagesspiegel*, 7-10-2016. Available at: <http://www.tagesspiegel.de/politik/bundestagswahl-2017-spd-und-linke-loten-bedingungen-fuer-rot-rot-gruen-aus/13854638.html>.
- Troost, Axel. 2015a. Authors' interview with Dr Axel Troost. Leipzig.
- Troost, Axel. 2015b. "Raus aus dem Euro?", *Die Linke*, 8-25-2015. Available at: <http://www.die-linke.de/nc/die-linke/nachrichten/detail/zurueck/nachrichten/artikel/raus-aus-dem-euro/>.

Presentado para evaluación: 14 de noviembre de 2016.

Aceptado para publicación: 30 de octubre de 2017.

KNUT RODER

K.Roder@shu.ac.uk

Senior Lecturer and BA Politics Course Leader at Sheffield Hallam University. He has published on the politics and political economy of European integration, party politics with a focus on Germany and the UK. And he is the author of *Social Democracy and Labour Market Policy* (2003); and co-editor (with Holmes, M.) of *The Left and the European Constitution* (2012) and *The European Left and the Crisis* (forthcoming 2018).

La importancia de los gobernantes invisibles en la democracia. Un estudio de la «estructura de poder latente» de dos Gobiernos en España (2004 y 2012)

The importance of invisible rulers in democracy. A study of the “latent power structure” of two Executives in Spain (2004 and 2012)

ANDRÉS VILLENA-OLIVER

Universidad de Málaga

BERNABÉ ALDEGUER-CERDÁ

Universidad de Alicante

Cómo citar/Citation

Villena-Oliver, A. y Aldeguer-Cerdá, B. (2017). La importancia de los gobernantes invisibles en la democracia. Un estudio de la «estructura de poder latente» de dos Gobiernos en España (2004 y 2012). *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 67-94. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.03>

Resumen

Este artículo analiza la composición de dos Gobiernos españoles desde la perspectiva de las redes de relaciones existentes entre sus componentes, de manera previa a la formación del Ejecutivo. Dicha perspectiva nos informa de cómo determinados actores individuales y grupos de poder influyen potencialmente en la formación de un Gobierno y en su acción política. Para realizar este estudio, se define la estructura de poder latente (EPL) como un conjunto de expresidentes, exministros y directivos empresariales que mantienen relaciones significativas con los miembros del Ejecutivo a partir de contactos establecidos en el pasado. La consideración de esta estructura permite concebir los Gobiernos como agencias públicas dotadas de una mayor concentración de relaciones de lo que se puede apreciar a partir de sus componentes plasmados en la estructura formal. En este sentido, la EPL muestra, por una parte, que los Ejecutivos mantienen vínculos con numerosos grupos, especialmente con grandes empresas privadas; y por otra, que estos Gobiernos son, en realidad, una red de miembros dotada de una mayor cohesión interna que la identificable de forma patente a partir de los altos cargos oficialmente reclutados.

Palabras clave: cohesión, élites, estructura de poder latente, Gobierno, redes sociales.

Abstract

This article aims to analyze the composition of two recent Spanish governments from the point of view of the relations between their members before the executives were formed. This perspective lets us know how certain individual actors and power groups are potentially able to influence the government formation process and its political action. In order to carry out this study, the concept of the ‘Latent Power Structure’ is defined as a set of former presidents, ex ministers and enterprise directors or managers that have established relevant social ties with the members of a government due to having coincided in certain institutions in the past. Taking the Latent Power Structure into account allows us to conceive governments as public agencies that accumulate a higher degree of social relations than it can be inferred out of their formal structure. In this sense, the Latent Power Structure shows, on the one hand, that the executives have relevant social ties with power groups –especially big private firms–; and, on the other hand, these governments are, in fact, networks of members endowed with a greater internal cohesion than it is clearly identifiable from the high ranking officials formally recruited.

Keywords: cohesion, elites, latent power structure, Government, social networks.

INTRODUCCIÓN: GOBIERNOS OFICIALES E INFLUENCIA POTENCIAL

Este trabajo estudia, desde la perspectiva del análisis de redes sociales, los fundamentos de la configuración del poder en dos Gobiernos, con la aportación de un enfoque empírico escasamente empleado. Los estudios sobre el poder se han limitado, a menudo, a la observación y al estudio de un conjunto de posiciones oficiales y evidentes por medio de un análisis institucionalista o posicional. En este sentido, Putnam considera que las principales instituciones estatales proporcionan un mapa útil para el diagnóstico de las relaciones de poder y, por lo tanto, que los dirigentes situados en los puestos más elevados de dichas instituciones, desde una perspectiva jerárquico-vertical, son los políticamente poderosos (Putnam, 1976). Sin embargo, esta consideración no concede suficiente importancia al hecho de que estos miembros del poder ejecutivo se encuentran, en realidad, vinculados a otros individuos que, aun sin pertenecer a la estructura oficial del Gobierno, ejercen una importancia potencial sobre los miembros gubernamentales, tal y como Bobbio puso de manifiesto al desarrollar la noción «the invisible Government», la cual reside en el seno del Estado democrático y no se manifiesta en los procedimientos democráticos de rendición de cuentas (Bobbio, 2013). En *La red del poder*, Cervera destaca la brecha o distancia entre dos *poderes paralelos*, el poder ejecutado u oficial, y el poder real o decisorio, siendo el primero el visible o institucional, y el segundo, el compuesto por los *superiores desconocidos*, oculto, que no se manifiesta explícitamente (Cervera, 1984).

En la medida en que este poder de carácter latente puede vulnerar la realización de la responsabilidad democrática propia del sistema representativo ejercida sobre el cargo público en tanto que agente (Sánchez de Dios, 2006), la razón principal por la

cual se aborda la presente propuesta de estudio de las relaciones de influencia subyacente radica en el propósito de identificar, definir y caracterizar a los conjuntos humanos compuestos por ex altos funcionarios gubernamentales que vendrían a ocupar posiciones relevantes de mediación entre el Gobierno y las instituciones civiles, sociales o empresariales de las que forman parte: grandes empresas, Gobiernos regionales o grandes instituciones internacionales.

La influencia potencial de estos individuos se basa en dos factores fundamentales:

1. En primer lugar, en el hecho de haber ejercido funciones institucionales formales en: a) Ejecutivos previos, así como en otros ámbitos tales como el propio Parlamento nacional, teniendo en cuenta la importancia del componente institucional en la definición de las carreras políticas (Borchert, 2003), y b) empresas privadas, partidos políticos, además de otras instituciones.
2. En segundo lugar, estas personas están actualmente trabajando para otros grupos de poder (*lobbies*, corporaciones empresariales, instituciones financieras, etc.), lo cual implica una conexión potencial entre el entramado gubernamental y los grupos de interés a los que estos pertenecen. Aunque puede haber variaciones en función de la ideología del Gobierno, la consideración de estas influencias, que podemos denominar latentes, revela un Ejecutivo dotado de una estructura relacional con más recursos de poder, así como de un mayor grado de cohesión y de unidad¹.

Esta perspectiva nos ofrece una explicación alternativa a la de las denominadas «carreras postministeriales», en tanto que idea asiduamente relacionada con la «puerta giratoria» o *revolving door*. En este sentido, Musella (2015), al estudiar la trayectoria individual de un conjunto de expresidentes, ha afirmado que es durante su experiencia de Gobierno cuando las posibilidades de futuras colaboraciones con empresas y otras instituciones aparecen, lo que incluso puede llegar a afectar a las propias políticas públicas. Aunque un gran número de investigaciones se han dedicado al estudio de los movimientos y de las pautas de circulación de los exministros hacia las instituciones públicas y privadas después de haber dejado el cargo (Rose, 1987; Thiébault, 1991; Suleiman y Mendras, 1995; Parrado, 1996; Rodríguez Teruel, 2010; Botella *et al.*, 2011), se ha prestado menos atención a la influencia que estos ex altos cargos pueden llegar a ejercer sobre los Gobiernos del mismo signo político a los que pertenecieron y, en consecuencia, a cómo ciertos Ejecutivos quedan potencialmente conectados con los grupos de poder que han reclutado a estos exministros (y a cómo, en suma, estos nuevos grupos, tales como empresas e instituciones supranacionales, pueden adquirir contactos privilegiados con los organismos gubernamentales). De esta manera, el

1. Luengo (2016) formulará el concepto de «sociedad conyugal» para poner de manifiesto la importancia de las redes definidas por relaciones de parentesco en la constitución de las élites liberales del siglo XIX en España.

estudio de la estructura de poder latente revela la posibilidad conceptual y analítica de conocer el importante conjunto de conexiones potenciales que un determinado Gobierno entabla con numerosos grupos e instituciones de poder, más allá de un análisis posicional o institucional y formal.

Según nuestra propuesta, esta investigación centra sus propósitos en los siguientes objetivos:

1. En primer lugar, en la medida en que se trata de comprender el papel potencial de determinados influyentes externos en los Ejecutivos, se evalúa el grado de influencia relacional de un conjunto de exministros y de otros dirigentes que, aun no habiendo sido reclutados por un determinado Gobierno, están, sin embargo, vinculados a algunos líderes de dicho Ejecutivo. Estos componen lo que denominamos la estructura de poder latente (EPL).
2. En segundo lugar, para medir esta influencia latente, estudiamos cómo algunas características importantes de los Gobiernos, tales como su cohesión interna o la cantidad de vínculos establecidos con grupos de poder externos, se ven modificadas cuando la mencionada EPL es tenida en cuenta.
3. En tercer lugar, y con el fin de demostrar que la EPL representa un elemento estructural que prevalece sobre los cambios electorales, analizamos cómo los Gobiernos formados por los distintos partidos políticos se ven afectados por sus respectivas estructuras latentes.
4. En cuarto lugar, y una vez que se conozca con más detalle la influencia de las EPL sobre diferentes Gobiernos, se estudia su papel y su relevancia en el proceso de renovación gubernamental en el marco del bipartidismo propio de la democracia española.

El artículo se estructura en tres partes claramente diferenciadas. Se presenta, en primer lugar, el marco teórico relativo a los procesos de reproducción social y las estructuras del poder latente en virtud de las lógicas de funcionamiento del sistema político democrático. En un segundo apartado se presenta el marco analítico y la metodología del trabajo, mediante la construcción de la EPL, presentándose las hipótesis de trabajo, las fuentes de datos y la operacionalización conceptual requerida para examinar las diferencias y las relaciones entre las redes oficiales y las redes de Gobierno ampliado. Así pues, el análisis de los datos abarca tanto la estructura de la red social conformada por cada uno de los Gobiernos a partir de los contactos establecidos entre estos en la constitución del Ejecutivo como los componentes de la denominada EPL, añadiendo a las redes oficiales gubernamentales las de *Gobierno ampliado*. Finalmente, se presentan los resultados del análisis de redes sociales (ARS), por medio de cuatro epígrafes. Así, en primer lugar se analiza qué características de los Gobiernos se ven modificadas cuando las EPL son consideradas. En segundo lugar, se estudia si se puede deducir un determinado patrón de circulación o de renovación de las élites vinculado a la idea de la «cadena de oportunidades». En tercer lugar, se comprueba si el grado de cohesión interna gubernamental se incrementa significativamente cuando la EPL es

introducida. En cuarto y último lugar, se observa si la posición relacional de algunos de los miembros del Gobierno se ve o no notablemente modificada cuando se considera la EPL.

MARCO TEÓRICO: LA LÓGICA DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO, LOS PROCESOS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL Y LAS ESTRUCTURAS DE PODER LATENTE

Mayoritariamente opuestas al diagnóstico social marxista, las teorías sobre las élites han reflexionado sobre la manera en la que la administración y la distribución del poder tienen lugar en las sociedades modernas (Bottomore, 1993; Meisel, 1958). En este sentido, los intelectuales maquiavelistas (Burnham, 1943), tales como Mosca (1939), Pareto (1917) y Michels (1915), afirman² que la democracia *real* se fundamenta en un inevitable ejercicio de dominación por parte de ciertas minorías en el ejercicio del poder, en el marco de la denominada «ley de hierro de la oligarquía». Esta dominación se basa en dos condiciones principales:

1. En primer lugar, en un alto grado de cohesión interna, lo que concede a las minorías dominantes un mayor grado de organización que el de la masa o multitud (Mosca, 1939).
2. En segundo lugar, en el hecho de que los miembros de dichas minorías poseen características extraordinarias, así como recursos sociales que las hacen «superiores» a las personas a las que gobiernan (*id.*).

Estos recursos o fuentes de poder no son necesariamente cualidades naturales, en la medida en que un individuo pueda heredar una gran suma de dinero o estar fuertemente conectado a un conjunto de grandes empresas privadas, y están, además, sujetas a cambios a lo largo del tiempo. Este último hecho convierte el ejercicio de la «dominación legal» (Weber, 1922) en un equilibrio dinámico en el que la «clase dominante» se renueva constantemente. Pareto (1917) describe este fenómeno de cambio continuo como la «circulación de las élites»: un proceso de renovación de la clase dominante en el que la incorporación de nuevos elementos refuerza y actualiza la superioridad y el poder de la élite. La plena vigencia de estos conceptos clásicos sobre el poder ha sido demostrada recientemente al afirmarse que las élites tienden a determinar y a cambiar constantemente con el propósito de adaptarse a las alteraciones más recientes acaecidas en el entorno social, tales como la globalización de las finanzas o los problemas derivados del cambio climático (Morgan *et al.*, 2015).

2. En esta sección se cita el año de la versión original del libro, a fin de presentar la discusión sobre el poder en un orden cronológico.

Ciertos estudios en los Estados Unidos desarrollados tras la Segunda Guerra Mundial permitieron reforzar la convicción de que las minorías gobernantes renovaban de forma permanente sus recursos y fuentes de poder, y que la cohesión y las conexiones con determinados grupos influyentes de la sociedad devenían en los factores más relevantes para explicar dicha mutación constante. En este sentido, Mills (1956) definió la relevancia de la élite americana como resultado de la confluencia de tres tipos diferentes de «círculos superiores»: el político, el de los negocios y el de los comités militares, todos los cuales definirían una red en la cual son adoptadas las decisiones nacionales más relevantes. Mills no solo analiza quiénes son las personas más ricas o poderosas; de hecho, sugiere que la combinación institucional de los tres círculos, por una parte, y la red cohesiva que relaciona a sus líderes de forma individual, por otra, constituyen una condición estructural para entender la configuración del poder en las democracias capitalistas avanzadas. Según Mills, así como también de acuerdo con Domhoff (1969), la circulación de la élite consiste en un conjunto de movimientos que se producen desde una de las instituciones decisivas hacia alguna de las otras. Además, los líderes más jóvenes son reclutados desde las universidades elitistas pertenecientes a la denominada «Ivy League» y desde determinados clubes sociales, de tal manera que todo este proceso de reclutamiento y circulación se produce en torno a una *comunidad de la élite* dotada de una profunda conciencia de clase (Mills, 1956). Podemos considerar, por tanto, a efectos de análisis y de explicación, la existencia de un cierto proceso de bloqueo y endogamia en los procesos de circulación, por medio de los cuales un subsistema elitista se garantiza un suministro constante de recursos de poder, en la definición del *party political career management* (De Visser y Van der Meer, 2010).

Las principales hipótesis y conclusiones de Mills fueron impugnadas por el grupo académico de los «pluralistas», cuyos trabajos concluyen que, en lugar de una élite dominante unificada, existen diferentes tipos de liderazgo y de influencia dispersos entre distintos grupos de la sociedad. Estos dirigentes estarían especializados en determinados ámbitos económicos o políticos y, por lo tanto, se limitarían a participar y a involucrarse políticamente en una estrecha gama de cuestiones. Estos estudios, inicialmente desarrollados, entre otros, por Dahl (1960), Polsby (1980) y Laumann y Pappi (1976), se centraron en la estructura de ciertas ciudades estadounidenses —como New Haven en el caso de la investigación de Dahl—, pero no así en las élites nacionales, como sí abordaron tanto Mills como Domhoff o Miliband (1969). Los estudios pluralistas ponen de manifiesto la existencia de grupos políticos sobre los que no opera una significativa influencia procedente del mundo de los negocios, y cuya motivación vendría dada por un interés centrado en una serie de temas específicos. Las investigaciones de tal espectro doctrinal destacarían, igualmente, el papel clave de los políticos, que tenderían a coordinar y agregar las demandas de los diferentes grupos sociales y económicos, con el propósito de maximizar los resultados del sistema para beneficiar a la ciudadanía. De esta manera, conforme a la formulación realizada por Bachrach y Baratz en *Two faces of power*, todo proceso de adopción de decisiones se desarrolla entre una dimensión institucional y otra en la que se producen conflictos no visibles en la faz pública del ejercicio del poder (Bachrach y Baratz, 1962).

Los estudios pluralistas de origen norteamericano y su concepción de una multiplicidad de actores que interactúan entre sí de forma más o menos equilibrada con el fin de alcanzar sus objetivos tuvieron una influencia relevante en lo que más recientemente se ha denominado el enfoque de las «redes políticas» (Degenne, y Forsé, 1999; De Nooy *et al.*, 2005; Lusher *et al.*, 2013), dedicado a analizar la adopción de decisiones en las comunidades, así como desde la consideración de las llamadas «comunidades epistémicas», en el caso del estudio y análisis de las políticas públicas (Haas, 1989; 1992; Castells, 2006).

Las redes políticas pueden interpretarse en un sentido amplio como un conjunto de lazos de los actores gubernamentales con otros actores sociales y estatales (Rhodes y Marsh, 1992). Según este enfoque, ligado al paradigma de la «gobernanza» (Canales, 2015; Del Campo, 2014; Kooiman, 2005; Prats, 2005), la pérdida de poder estatal ha conducido a la existencia de un conjunto de relaciones formales e informales entre instituciones públicas y privadas que movilizan recursos dispersos, de manera que la acción colectiva puede ser orquestada hacia la solución política de un problema común (Kenis y Schneider, 1991). En este nuevo marco, las técnicas de análisis de redes sociales se aplican para estudiar las relaciones entre los componentes estructurales de la red política, así como los resultados en los que derivaría el intercambio informal y los vínculos existentes entre los actores (Knocke, 2001). De esta manera, se constata que aquel nodo que ostente la posición de mayor centralidad en el seno de una organización caracterizada por este tipo de redes será el más influyente a la hora de determinar los resultados finales de una determinada decisión o negociación (Laumann *et al.*, 1977; Hoffmann-Lange, 1989).

Los vínculos existentes entre los líderes de diferentes instituciones fueron examinados también por Moore (1979) y Higley *et al.* (1991). En un intento por hallar un equilibrio entre las hipótesis elitistas y pluralistas, Moore concibió la estructura de poder en los Estados Unidos como una red de vínculos entre los dirigentes de distintas procedencias institucionales. Esta red muestra un núcleo cohesionado conformado por personas que, con perfiles semejantes y estrechas relaciones, habrían participado en las mismas instituciones. Dicho núcleo queda integrado, sobre todo, por políticos y ejecutivos de las grandes corporaciones empresariales que, a su vez, quedan conectados con una serie de grupos de poder de elevada especialización y cualificación técnica. Esta estructura compatibiliza la existencia de un núcleo altamente cohesionado con una importante cantidad de conexiones con grupos de poder parcial, como una forma de *autogobierno reticular* Higley *et al.* (1991). Esta conclusión debe ser contrastada con la que se extrae del estudio realizado por Heinz *et al.* (1993), en el cual se analizan las relaciones entre los representantes de los distintos grupos de interés y los dirigentes de las agencias federales y del Parlamento estadounidense. En este marco, el Gobierno federal se concibe como una esfera cuyo centro está vacío, en la medida en que no se detecta ningún tipo de élite que sea capaz de mediar entre los intereses contrapuestos o yuxtapuestos, hecho que constata la ausencia de un centro cohesionado y que se atribuye a la debilidad del Estado.

A partir de los anteriores estudios, puede concebirse un Gobierno como una agencia pública inserta dentro una compleja estructura de poder. Si consideramos que el

proceso de constitución de un Ejecutivo se lleva a cabo en un entorno de grupos de poder que ejerce una influencia significativa sobre dicho Gobierno, podremos comprender mejor las principales decisiones y características del mismo. Los procesos de formación gubernamental y sus dinámicas en el marco de un sistema político parlamentario se sitúan en el corazón mismo de la democracia representativa (Laver y Shepsle, 1996) y un análisis exhaustivo de una estructura gubernamental puede proporcionar información relevante acerca del entorno social en el que el poder ejecutivo se ha constituido.

Aunque la EPL es un concepto original, se refuerza y adquiere consistencia teórica a partir de reflexiones preexistentes acerca de las élites de poder. Por ejemplo, Mills situó lo que denominaba como el «directorio político», rodeado por los círculos empresariales y militares (Mills, 1956). Para dicho autor, un análisis de la élite tendría que considerar la existencia de esas conexiones. Por su parte, Pareto (1917) distinguía entre una élite «de gobierno» y una élite de «no gobierno», afirmando que si bien ambas eran poderosas e influyentes, solo una gobernaba de manera oficial por medio del entramado institucional. Otros autores han subrayado la influencia de los expresidentes gubernamentales para determinar la elección de un determinado candidato presidencial (Gil Mendieta y Schmidt, 2005). El historiador Tuñón de Lara (1967) afirmó que, aparte del Gobierno, hay que tener en cuenta la existencia de grupos de poder que ejercen un alto grado de influencia en la sociedad, por lo que sugiere el término «bloque de poder» para referirse a la estructura de los centros de adopción de decisiones en la que el Gobierno de la nación se encuentra inserto. En el sentido expresado por Bottomore, la estructura formal de gobierno quedaría sometida a grupos e individuos que vendrían a ejercer su poder desde fuera del sistema formal (Bottomore, 1993). Más recientemente, Van Apeldoorn y De Graaff (2014) han estudiado la relación entre determinados grupos de influencia y los funcionarios de más alto rango especializados en la política exterior gubernamental estadounidense desde la presidencia de Bill Clinton hasta la de Barack Obama. Estos autores exponen el vínculo existente entre las grandes corporaciones y una serie de «policy-planning networks» o redes de planificación política con las principales decisiones de política exterior adoptadas por los Estados Unidos.

CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PODER LATENTE: MARCO ANALÍTICO Y METODOLOGÍA

En el presente apartado se delinear los aspectos analíticos y metodológicos que han vehiculado el acopio de la evidencia empírica y el análisis de la misma.

A la luz de los antecedentes de carácter teórico y conceptual expuestos, y considerando la formulación de propósitos realizada, las hipótesis sobre las que se va a sustentar el diseño metodológico y la comprobación empírica de este trabajo son las siguientes:

1. *Hipótesis de la EPL*. Cuando se tiene en cuenta una serie de miembros especialmente relacionados con los altos cargos del Ejecutivo, la cohesión interna de la estructura de la red del Gobierno resultante aumenta notablemente, definiendo una estructura informal con un alto grado de organización interna, que supera la definición oficial de Gobierno.
2. *Hipótesis de los recursos relacionales latentes*. Algunos de los miembros oficiales del Gobierno ven incrementada su centralidad en el *gobierno ampliado*. Por lo tanto, la red que resulta de la consideración de la EPL revela la existencia de recursos relacionales que no habrían sido advertidos de no haber sido considerados estos sujetos. La estructura de la red social gubernamental se ve modificada, con individuos que adquieren una centralidad superior a las de otros.
3. *Hipótesis de la «cadena de oportunidades»*. Cuando se constituye un Gobierno, algunos de los ex altos cargos que no han vuelto a ser reclutados dejan vacantes en el Ejecutivo, las cuales son ocupadas por líderes relacionados con aquellos altos cargos salientes, lo cual mantiene a estos últimos conectados con el Gobierno. Estos movimientos reflejan un proceso que favorece la circulación interna de los miembros de la élite y que puede ser considerado como un mecanismo de renovación endogámica o cerrada.

En cuanto a los casos objeto de estudio y como se ha señalado más arriba, el análisis empírico se centra en la estructura relacional de dos Gobiernos españoles de formación relativamente reciente: el constituido en el año 2004 por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el formado en el 2012 por el Partido Popular (PP). En ambos casos, el partido político que conformó el Ejecutivo lo hizo tras permanecer durante ocho años en la oposición parlamentaria: el PSOE estuvo en la oposición desde 1996 a 2004 y el PP entre el año 2004 y el 2012. De esta forma, se han escogido dos Gobiernos comparables formados bajo diferentes circunstancias políticas y económicas. En ambos casos, además, converge la circunstancia de que, en el marco del bipartidismo imperfecto presente en la fase de consolidación democrática, ambos partidos mantienen vínculos con un conjunto de ministros y de altos cargos procedentes de Ejecutivos previos –para el PSOE, los altos cargos de Gobiernos presididos por Felipe González; para el PP, los de los presididos por José María Aznar–; esta circunstancia los hace asimilables, a diferencia, por ejemplo, de los Gobiernos formados por el PSOE en el 2008 y por el PP en el 2016, cuyos miembros ya han tenido cuatro años para fortalecer sus lazos relacionales entre sí.

Para el estudio de los *conjuntos humanos* que componen estos Gobiernos, se adopta una definición ampliada de Gobierno en la que a los ministros –que constituyen el Ejecutivo desde una concepción jurídica– se añaden otros altos cargos de menor rango como los secretarios de Estado y los subsecretarios, en línea con las consideraciones realizadas por Baena en su estudio sobre la Administración pública española (1993), y de acuerdo con la formulación que de los órganos de colaboración cualificados del Gobierno, en la arena de engarce político-administrativa, realiza la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. De esta forma, los cargos objeto de análisis son los siguientes: el presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros; los vicepresidentes; los ministros; los

secretarios de Estado, y los subsecretarios. Todo ello constituye una población (N) de 69 personas para el Gobierno del PSOE en el 2004 y de 70 para el PP en el 2012.

Las redes sociales de los Gobiernos

Para la consecución de los propósitos más arriba expuestos, se efectúa un ARS de la estructura reticular determinada por los miembros escogidos para cada Gobierno (presidente, ministros, secretarios de Estado y subsecretarios). Se debe insistir en que lo que se analiza son las relaciones entre dichos miembros gubernamentales de manera previa a la constitución de cada uno de los Ejecutivos, con el objeto de poner de manifiesto los lazos sociales que existen entre los componentes de la mencionada agencia pública en el momento del inicio de cada una de las legislaturas y, con ello, estudiar la estructura reticular existente al comienzo del período. Estas relaciones previas se producen en diversos ámbitos. Para el presente estudio, y con la finalidad de operacionalizar los vínculos existentes acudiendo únicamente a fuentes de datos oficiales y objetivas, se presta una especial atención a cinco dimensiones institucionales distintas:

1. Ejecutivos anteriores del mismo signo político al del gobierno en el que se integran los individuos seleccionados.
2. Grupos parlamentarios, en particular, los del PP y PSOE en el Congreso de los Diputados.
3. Estructura directiva de cada uno de los dos partidos, PP y PSOE: en el caso del PSOE, la Comisión Ejecutiva Federal; en el del PP, el Comité Ejecutivo.
4. Órganos directivos de empresas privadas.
5. Burócratas de élite, o miembros de los denominados altos cuerpos funcionariales según la clasificación efectuada por Baena del Alcázar (1999), entre otros: abogados del Estado, administradores civiles del Estado, técnicos comerciales y economistas del Estado, inspectores de Hacienda, catedráticos de Universidad o componentes de la carrera diplomática.

Estas cinco dimensiones fueron escogidas para abarcar las instituciones formales más relevantes en que se vertebra la arquitectura institucional de toda sociedad democrática, de acuerdo con los enfoques tradicionales sobre las élites en España (Baena y Pizarro, 1985), considerando el área de conexión entre el ámbito político y el ámbito administrativo³.

3. El diseño de la investigación no ha obviado la importancia de dimensiones relacionales tales como, por ejemplo, las redes y los vínculos informales establecidos entre los miembros de cada Ejecutivo. La consideración de esta dimensión hubiera exigido la realización de una entrevista a cada uno de los miembros de los dos Gobiernos, por lo que, como se ha dicho más arriba, se ha optado por la consulta de fuentes oficiales.

Este trabajo estudia las relaciones existentes entre los altos cargos de cada Gobierno que hayan coincidido durante el mismo período en una o más de las dimensiones institucionales antes mencionadas, siempre de manera previa a la formación del Ejecutivo. La intensidad relacional, definida en la teoría de ARS como la fuerza del lazo que conecta a dos actores (Hanneman, 2005), se calcula a partir del número de años durante los cuales dichos actores permanecieron en la misma dimensión institucional. De esta forma, se obtiene la representación de una red social a partir de cada una de las cinco dimensiones relacionales estudiadas, lo cual permitirá construir una estructura reticular multidimensional o *multiplex* en la que integran las citadas cinco dimensiones institucionales, sumando el valor de los vínculos entre cada par de actores en dichas dimensiones. A modo de ejemplo, si los individuos A y B se relacionaron durante dos años en la dimensión empresarial y durante tres en la dimensión parlamentaria, aparecerán relacionados durante cinco años en la red multidimensional; la relación entre A y B tiene una intensidad de 5, lo que permite considerar el número de años durante los que se mantiene un contacto en diferentes dimensiones de la sociedad; existen alternativas, como la de considerar únicamente en cuántas dimensiones institucionales coinciden los individuos; empleando este último criterio, A y B tendrían una intensidad relacional de 2, pudiendo ser esta como máximo de 5, al ser 5 las dimensiones empleadas. El resultado de los análisis es similar empleando un criterio y el otro.

Para probar la validez de las hipótesis y lograr la consecución de los objetivos de investigación enumerados, las redes multidimensionales se analizan con el empleo de técnicas de ARS, conforme a la metodología formulada por Wasserman (1994) y por Scott (2000), entre otros. El ARS estudia el comportamiento social de las personas dejando en un segundo plano sus atributos característicos, centrando la atención en el conjunto de los vínculos establecidos entre ellos (Hanneman y Riddle, 2005). Para realizar este tipo de análisis, se define de manera sintética una red social como un conjunto de relaciones establecidas entre una serie de nodos o actores (Kadushin, 2012).

El acopio de la evidencia empírica se ha realizado con base en las siguientes fuentes de carácter público y oficial: *Boletín Oficial del Estado*; boletines y/o diarios oficiales de las diferentes comunidades autónomas; el Archivo del Congreso de los Diputados, del Senado y de las diferentes Asambleas Legislativas autonómicas; el organigrama de los diferentes ministerios; el *currículum vitae* publicado en la página web de los ministerios correspondientes; las páginas web oficiales de los partidos políticos que forman parte del estudio (PP y PSOE), así como de sus federaciones (PSOE) o delegaciones regionales (PP); buscadores de empresas y ejecutivos empresariales con acceso al *Boletín Oficial del Registro Mercantil*, tales como Axesor y Empresa, y otras fuentes complementarias de naturaleza bibliográfica (libros y revistas de carácter divulgativo y académico).

Finalmente, y con el propósito de verificar las informaciones obtenidas a la luz de las fuentes enumeradas, se procedió a su contraste por medio de la oficina del Ministerio de Hacienda y Función Pública competente en la gestión y resolución de las eventuales incompatibilidades profesionales que pudieran afectar a los altos cargos de la Administración del Estado. Para ello, se solicitó a dicho ministerio un informe de posibles incompatibilidades respecto a cada uno de los 69 miembros del Gobierno

del PSOE en el año 2004 y de cada uno de los 70 componentes del Ejecutivo del PP en el 2012. La totalidad de los informes sirvió para contrastar la información obtenida y para añadir, en su caso, los vínculos institucionales que no hubiesen podido ser deducidos de las fuentes anteriormente mencionadas.

La construcción de la estructura de poder latente

Como se ha expuesto más arriba, una vez analizada la estructura de la red social que conforma cada uno de los Gobiernos, se procede a la inserción de la denominada EPL, que se define como una red de relaciones establecida entre los principales miembros componentes de un determinado Gobierno, por una parte, y un conjunto de dirigentes de otros grupos de poder pertenecientes o procedentes de los cinco ámbitos institucionales enumerados en el epígrafe previo (*las redes sociales de los gobiernos*), con los cuales el Ejecutivo mantiene conexiones debido a que unos y otros coincidieron anteriormente, por otra parte.

Los componentes de una determinada EPL permiten valorar la influencia potencial que determinados grupos de poder adquieren en un momento de vigencia institucional, lo cual convierte a tales grupos de poder en potenciales elementos de influencia sobre el Ejecutivo democrático. A modo de ejemplo, si en el año 2012 el individuo X es miembro del Gobierno, habiendo trabajado previamente, durante ocho años, como secretario de Estado de un ministro precedente (Y), se considera que Y es un contacto relevante de X, y que, a pesar de que Y esté dirigiendo una empresa financiera en el momento presente, este se encuentra en condiciones de ejercer una influencia potencial sobre el comportamiento gubernamental de X y, por tanto, sobre el Gobierno al que X pertenece. La mayoría de los miembros de la EPL son exministros o expresidentes de Gobierno que, tras haber dejado de ejercer el cargo institucional, han pasado a formar parte de los consejos de administración de determinadas empresas privadas.

Una vez definida la EPL, se presentan los criterios para su correcta operacionalización. A pesar de que los distintos miembros gubernamentales han establecido numerosas relaciones con otros líderes y dirigentes en el pasado, que serían potencialmente influyentes sobre cada uno de los componentes del Ejecutivo, a los efectos del presente trabajo la EPL queda restringida al conjunto de los exministros, portavoces parlamentarios, líderes de los partidos y presidentes de las grandes empresas asociados de manera recurrente y significativa a los miembros del Gobierno. Consideraremos que un actor queda asociado a un miembro de los Gobiernos examinados si este reclutó en el pasado o bien a dos o más miembros de dicho Gobierno, o bien a uno solo pero durante un plazo mínimo de cuatro años –por lo general, el período de un mandato político—. Siguiendo este procedimiento, se obtienen veinte miembros de la EPL por cada Gobierno analizado. La principal razón por la que se restringe la EPL a los cargos arriba expuestos reside en la dificultad para encontrar por la vía de las fuentes oficiales vinculaciones en el seno de otros grupos influyentes, como podrían ser los organismos

directivos de los sindicatos, determinadas organizaciones de la Iglesia católica, otros grupos influyentes, etc. Se considera que una forma complementaria que optimizaría el resultado de la búsqueda sería la posibilidad de entrevistar a los miembros del Gobierno y preguntarles por las personas más influyentes para cada uno de ellos, lo que ha resultado imposible para la realización del presente estudio.

RESULTADOS. ANÁLISIS DE REDES SOCIALES (ARS)

En este apartado se exponen los resultados del ARS aplicado a los gobiernos del PSOE y del PP, de acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior.

Los gráficos 1, 2, 3 y 4 muestran la estructura relacional de los Gobiernos del PP y del PSOE en el momento de constitución de los Ejecutivos, en primer lugar, en su apariencia manifiesta y, en segundo lugar, cuando la EPL es considerada. De acuerdo con nuestro enfoque metodológico, los citados gráficos muestran la acumulación de vínculos entre los miembros de cada uno de los Gobiernos y, cuando la EPL es tenida en cuenta, la relación previa de los miembros gubernamentales con un conjunto de directivos y dirigentes de grupos de poder pertenecientes a anteriores Gobiernos, al grupo parlamentario, al partido político o a las grandes empresas.

GRÁFICO 1.

RED DEL GOBIERNO DEL PP (2012)



Las distintas escalas de grises identifican facciones con diferentes niveles de cohesión interna. Los nodos aislados (n=10) no han coincidido con los demás miembros gubernamentales en las dimensiones analizadas.

Fuente: elaboración propia.

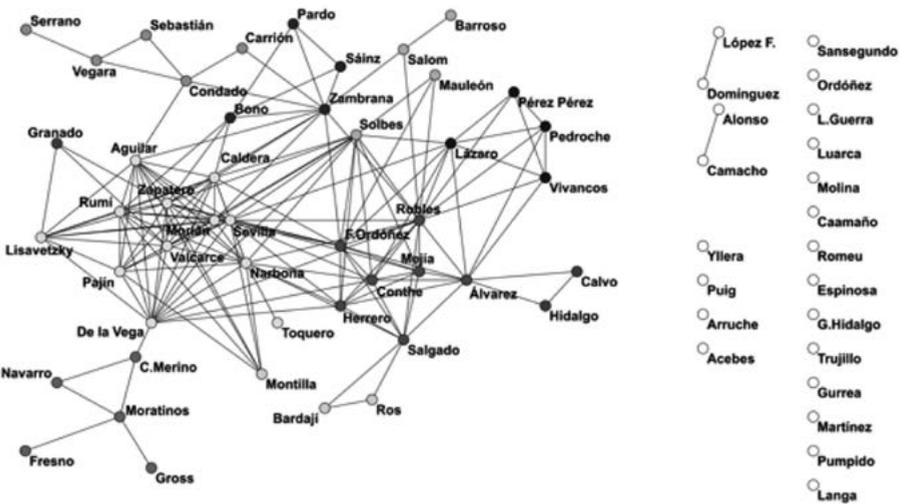
GRÁFICO 2.
RED DEL GOBIERNO DEL PP (2012) AL INCLUIR LA EPL



Las distintas escalas de grises definen las distintas facciones sociales con un nivel superior de cohesión interna. Los nodos aislados (n=8) no coincidieron con ninguno de los otros miembros gubernamentales en las instituciones propuestas.

Fuente: elaboración propia.

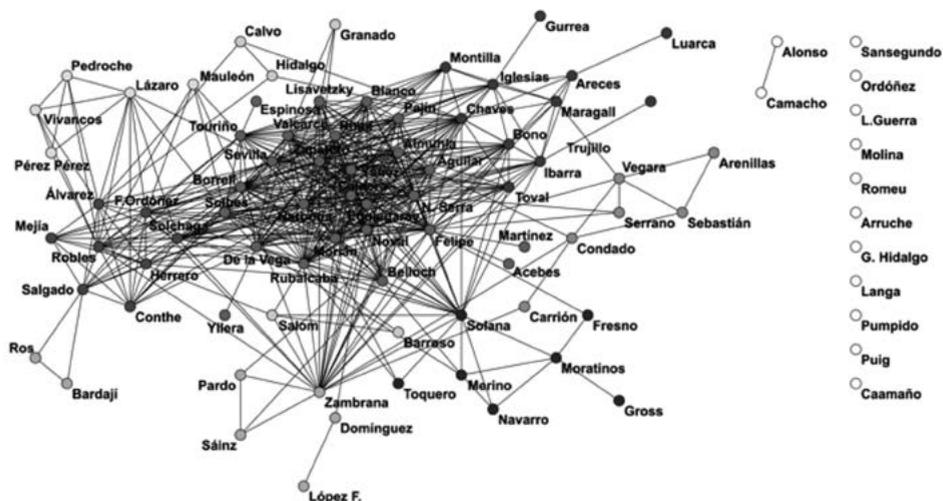
GRÁFICO 3.
RED DEL GOBIERNO DEL PSOE (2004)



Las distintas escalas de grises definen las distintas facciones sociales con un nivel superior de cohesión interna. Los nodos aislados (n=22) no coincidieron con ninguno de los otros miembros gubernamentales en las instituciones propuestas.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 4.
RED DEL GOBIERNO DEL PSOE (2004) CON EPL



Las distintas escalas de grises identifican facciones con diferentes niveles de cohesión interna. Los nodos aislados (n=11) no han coincidido con los demás miembros gubernamentales en las dimensiones analizadas.

Fuente: elaboración propia.

Estos gráficos muestran lo que podemos denominar el «grado cero de la formación de un Gobierno», es decir, la estructura relacional de un Ejecutivo al comienzo de una legislatura a partir de los vínculos establecidos en una serie de dimensiones institucionales que consideramos fundamentales para el estudio de las relaciones de poder. Los gráficos mostrados nos ofrecen un primer dato que considerar: la cantidad de relaciones acumuladas en el pasado por los miembros del Gobierno del año 2004 (PSOE) es claramente inferior a la del 2012 (PP), si no se considera la EPL (gráficos 1 y 3). Permite explicar esta diferencia el hecho de que el órgano ejecutivo del PSOE, la Comisión Ejecutiva Federal, fue completamente renovado en el año 2000 (después de dos derrotas electorales consecutivas, la última de ellas, por mayoría absoluta), cuando José Luis Rodríguez Zapatero ganó las elecciones primarias de su partido. El hecho de que muchos de los principales altos cargos del Gobierno del 2004 pertenezcan a la generación de Rodríguez Zapatero y no hayan acumulado muchas relaciones entre sí origina una red de un nivel inferior de cohesión interna que se manifiesta visualmente en un número menor de lazos sociales entre los actores de la red que, además, cuenta con un número superior de nodos o actores aislados con respecto a la del PP. Por el contrario, el órgano ejecutivo del PP, el Comité Ejecutivo Nacional, no se vio sustancialmente alterado de manera previa a la llegada del partido al poder político en el 2012, probablemente debido al hecho de que las derrotas del PP en el 2004 y en el 2008 fueron mucho más ajustadas que la sufrida por el PSOE en el año 2000, con la inmediata dimisión posterior del secretario general Joaquín Almunia y la convocatoria de las elecciones primarias del 2000.

Estos gráficos muestran también diversas áreas relacionales en escalas de grises. Dichas áreas registran mayores grados de cohesión interna y han sido obtenidas con la aplicación del algoritmo del programa Pajek *Factions* (De Nooy *et al.*, 2005), que segrega y destaca los subgrupos de nodos que registran un número mayor de relaciones internas con respecto a los vínculos establecidos con el resto de los actores de la red. El conocimiento de la procedencia de los actores miembros de los Gobiernos permite comprobar que la delimitación de facciones se corresponde con el origen institucional de los miembros de los mencionados subgrupos, de tal modo que los componentes gubernamentales que se relacionaron anteriormente y de manera constante en un determinado ministerio aparecerán formando parte de la misma facción relacional en el Gobierno observado.

Con el objeto de analizar cómo afecta la introducción de la EPL a la estructura de los dos Gobiernos y qué diferencias existen entre ellos, se resumen a continuación los resultados de los análisis de facciones para cada caso.

Diferentes maneras de ostentar el poder

a. Facciones políticas

En ambos casos, se distingue una facción política que, en el PP (ocupando una posición central), está formada por actores de procedencia partidista, parlamentaria y gubernamental y, en el PSOE (en posición central, a la izquierda), por actores exclusivamente partidistas y parlamentarios, debido a su falta de experiencia en Ejecutivos previos. Estas facciones centrales y políticas se ven notablemente expandidas en ambos casos cuando la EPL es considerada. El aumento se debe, en los dos Ejecutivos, a la entrada de un grupo de exministros que participaron en los Gobiernos anteriores del mismo signo ideológico, y que pasan a ocupar posiciones de mediación entre los miembros de la facción política y los de la facción tecnocrática y empresarial. En el caso del Gobierno del PP, estos exministros miembros de la EPL ocupan actualmente posiciones relevantes en grandes empresas privadas, la mayoría de ellas, pertenecientes al índice bursátil español IBEX 35. A diferencia del gobierno del PP, los miembros políticos (también exministros) de la EPL correspondiente al PSOE apenas ocupaban en 2004 puestos en los consejos y equipos directivos de las empresas privadas, ya que habían sido principalmente reclutados por instituciones europeas o globales, tales como la Unión Europea, el Banco Mundial o la OTAN, entre otras. Su reclutamiento por parte de las empresas privadas se produce después del 2004, cuando muchos de tales cargos del PSOE empezaron a participar en los órganos directivos de empresas privadas.

b. Facciones tecnocráticas

El gráfico 1, referente al caso del PP, muestra varias facciones de individuos que participaron en anteriores Gobiernos y que, después de abandonar el cargo gubernamental,

trabajaron en la dirección de diversas empresas privadas. La facción más relevante entre estas es la que rodea a la facción política central; sus miembros, mayoritariamente abogados del Estado y técnicos comerciales y economistas del Estado, están relacionados con importantes bancos españoles. La importancia de los perfiles burocráticos de élite en las empresas privadas es un rasgo que ha sido reiteradamente estudiado en las élites españolas (Baena, 1999), además de las élites de otros países como Francia (Comet y Pizarro, 2011). Otra de las facciones tecnocráticas del Gobierno del PP, todavía sin tener en cuenta la EPL, es decir, la mostrada en el gráfico 1, corresponde a actores que han trabajado previamente para un Gobierno del mismo signo político y que posteriormente han adquirido posiciones directivas en empresas constructoras. Una vez introducida la EPL en la estructura relacional del PP, según puede comprobarse en el gráfico 2, esta pasa a incluir a los presidentes de los dos bancos españoles más importantes (Santander y BBVA), por entonces, Emilio Botín y Francisco González, algo que permite constatar que la influencia financiera se incrementa después de la consideración de la EPL. En el caso del PSOE, son pocos los actores que poseen experiencia en grandes empresas, normalmente altos burócratas que trabajaron en anteriores gobiernos del PSOE. La inclusión de la EPL apenas modifica la estructura de esta facción, ya que la mayoría de los integrantes de la EPL socialista quedan integrados en la facción política central, ya analizada.

c. Facciones regionales

En el caso del PP, se distingue una relevante facción regional (en la parte superior derecha del componente principal), formada principalmente por dirigentes de la Comunidad de Madrid, que es una de las regiones más pobladas en España y, además, una de las comunidades autónomas en las que el PP obtuvo mejores resultados en las elecciones regionales del 2011. Esta facción, además, ve incrementado su tamaño con la consideración de la EPL, lo que muestra la clara influencia potencial en el Gobierno estatal. Este tipo de poder regional se ha destacado como una gran fuente de influencia en los Gobiernos descentralizados de Europa (Botella *et al.*, 2011), entre los cuales España constituye un ejemplo notable. Por su parte, las facciones regionales más significativas en la red del PSOE están formadas por actores que proceden del Gobierno autonómico de Andalucía y de Castilla la Mancha. Estas comunidades autónomas estaban siendo gobernadas por el PSOE mediante mayoría absoluta en el momento de la constitución del Gobierno de 2004. La introducción de la EPL ha hecho aparecer en la red gubernamental a algunos presidentes regionales que estaban en el poder autonómico en el 2004 y algunos de cuyos subordinados políticos fueron reclutados por el Gobierno de 2004. Los Gobiernos, tanto del PP como del PSOE, reclutan a importantes dirigentes de las comunidades autónomas donde estos atesoran una clara superioridad electoral. Así, el Gobierno del PP parece prestar especial atención a la Comunidad y al Ayuntamiento de Madrid, mientras que el PSOE se centra en algunas regiones tradicionalmente socialistas, como las de Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura, entre

otras. La inclusión de las EPL refleja que la formación de un Gobierno no solo implica fuertes conexiones con empresas privadas, como se ha visto, sino también claras relaciones con otros grupos de poder, como los autonómicos. Países administrativamente descentralizados como España consideran a determinados representantes regionales como importantes mediadores en la relación a establecer entre los diversos organismos públicos territoriales que son gobernados por el mismo partido, de modo que esta perspectiva permite asimismo estudiar cómo distintos grupos de poder como el Estado y las autonomías articulan sus relaciones a través de la formación de un Ejecutivo nacional.

Dos diferentes «cadenas de oportunidades»

Como ya se ha observado, muchos exministros no volvieron al Gobierno en ambos casos. Este hecho ha generado una serie de vacantes en las estructuras gubernamentales analizadas. En el caso de Gobierno del PP, dichas vacantes han sido ocupadas por exsecretarios de Estado que trabajaron, precisamente, con los exministros no reclutados. Por su parte, en el caso del PSOE, los exministros también dejaron importantes vacantes una vez retirados de la política activa. La mayoría de estas vacantes fueron ocupadas en el 2004 por el nuevo equipo político de José Luis Rodríguez Zapatero, si bien existe una mayor ruptura entre las dos generaciones de dirigentes socialistas que en el caso del PP. Como White afirma en su libro *Chain of opportunities*, en ambos casos se comprueba que tanto las carreras profesionales como las políticas son difícilmente considerables como independientes del resto de las decisiones y de las trayectorias (White, 1970). La EPL permite explicar la trayectoria de movilidad ascendente de algunos de los miembros de los Gobiernos, mostrando dinámicas propias de promoción de los altos cargos. Además, el mecanismo de creación y ocupación de vacantes revelado constituye una versión particular de la circulación y la renovación de las élites. De esta forma, los nuevos Gobiernos están compuestos por una parte, por algunos ministros de períodos anteriores que repiten en el cargo o en el Ejecutivo y, por otra, por exfuncionarios de alto rango promovidos gracias a su experiencia y a los contactos adquiridos en Gobiernos previos.

Este proceso de circulación de élites puede calificarse como «cerrado» o endogámico, ya que la mayoría de los reclutamientos se basan en vínculos forjados en instituciones en fechas previas. Queda confirmada la hipótesis tres, ya que el proceso de circulación y de renovación de élites se produce a partir de la mediación potencial de los exministros y de otros dirigentes de grupos de poder de la sociedad que trabajaron conjuntamente con muchos de los nuevos incorporados.

La dimensión relacional del poder

Los análisis anteriores han mostrado cómo las principales facciones de los Gobiernos quedan alteradas con la introducción de las EPL, tal y como se expone a continuación. Dichos análisis han mostrado cómo la introducción de las EPL afecta a las

distintas facciones de los Gobiernos: por una parte, el gobierno del PP ve notablemente incrementado el tamaño de su facción política con la entrada de numerosos exministros que mantienen fuertes conexiones con empresas privadas; la facción regional se incrementa con algunos dirigentes autonómicos, mientras que la facción empresarial no se ve prácticamente alterada. Por otra, el Gobierno del PSOE ve también aumentado el tamaño de su facción política con la entrada de los ministros de los Gobiernos del expresidente Felipe González, así como con el paso a dicha facción política de miembros del subgrupo tecnocrático, que se encuentran fuertemente conectados con dichos exministros; además, las distintas facciones regionales se vinculan entre sí con la incorporación de altos cargos regionales.

Para continuar con las modificaciones de las redes, en esta sección se estudia si la EPL afecta también a los índices de cohesión interna de las estructuras gubernamentales (tablas 1 y 3) y, por lo tanto, si una de sus principales características estructurales queda modificada.

TABLA 1.

ÍNDICES DE COHESIÓN DEL GOBIERNO DEL PP (2012), CON Y SIN LA EPL

	<i>Densidad</i>	<i>Nodos</i>	<i>N. Lazos</i>	<i>Grado medio</i>	<i>Diámetro</i>	<i>Conectividad</i>
<i>Red original</i>	0,14	70	678	9,68	5	0,66
<i>Red con EPL</i>	0,17	90	1362	15,13	5	0,83

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3.

ÍNDICES DE COHESIÓN DEL GOBIERNO DEL PSOE (2004), CON Y SIN LA EPL

	<i>Densidad</i>	<i>Nodos</i>	<i>N. Lazos</i>	<i>Grado medio</i>	<i>Diámetro</i>	<i>Conectividad</i>
<i>Red original</i>	0,07	69	344	4,98	7	0,46
<i>Red con EPL</i>	0,13	89	1038	11,66	5	0,72

Fuente: elaboración propia.

En el marco del análisis de la cohesión de una red social, y según el ARS, cabe considerar los siguientes componentes analíticos, que contribuyen a explicar el grado de cohesión interna:

1. Se define como «densidad» el número total de vínculos en relación con el número de lazos potencialmente existentes (Wasserman y Faust, 1994).
2. Por su parte, el «grado medio» hace referencia al promedio de lazos por actor, de tal manera que el «diámetro» mide la mayor distancia geodésica existente en la red (es decir, la distancia más corta entre cada nodo).
3. Finalmente, la «conectividad» consiste en la proporción de nodos de la red que está conectada al componente principal o de mayor tamaño (Borgatti *et al.*, 2002).

Estos tres índices de cohesión reflejan que cuando se tiene en cuenta la EPL, la cohesión de ambas redes se ve incrementada. De esta forma, en el caso de Gobierno del PP, la densidad es un 21,4% superior, el grado medio aumenta en un 56,3%, y el número total de vínculos de la red se ve casi duplicado. Por parte del PSOE, la introducción de la EPL prácticamente duplica la densidad, el grado medio se multiplica por algo más del doble, mientras que el número total de vínculos casi se multiplica por tres. La densidad de la *red ampliada* del PP (0,17), sigue siendo superior a la del PSOE (0,14), pero las cifras de cohesión se han aproximado notablemente. Precisamente, los datos de cohesión del PSOE revelan que la EPL ejerce sobre el Gobierno del 2004 un grado de influencia mayor del esperado. Este incremento de cohesión era previsible, pues los criterios de construcción de las respectivas EPL exigen de sus miembros haber nombrado a uno o varios de los componentes del Gobierno, lo que trae aparejado lazos con estos. No obstante, también se debe tener en cuenta que índices como la densidad o el grado medio no solo tienen en cuenta el número de conexiones y de lazos sociales incorporados, sino que dividen dicho incremento por el número total de nodos o de actores de la red, que también aumenta. En este sentido, merece la pena destacar el notable incremento en las medidas de cohesión, así como el hecho de que el PSOE vea incrementada su cohesión en mucho mayor grado que el PP, lo que refleja su vinculación potencial a los exgobernantes.

A pesar de la mencionada renovación política en el año 2000, la falta de experiencia gubernamental del equipo liderado por José Luis Rodríguez Zapatero implicó recurrir a los cuerpos técnicos y burocráticos procedentes de anteriores Ejecutivos socialistas. Los exministros para los que dichos técnicos trabajaron pertenecen a la EPL, por lo que vendrían a influir y mediar, con carácter potencial, entre la facción política y la burocrática-técnica del Gobierno del 2004.

En ambos casos se observa que las estructuras de *gobierno ampliado* son más cohesivas que las originales. Las EPL han permitido describir una comunidad de intereses que tiene su origen en experiencias gubernamentales pasadas. Estas comunidades exhiben dos características destacables:

1. Por una parte, exceden la definición tradicional de Gobierno, generalmente sujeta al conjunto de las posiciones oficiales que componen esta agencia pública.
2. Por otra parte, implica la conexión de dicha agencia pública con un amplio conjunto de grupos de poder, tales como las empresas privadas.

Los actores con mayor influencia potencial

Ya se ha comprobado que el nivel de cohesión de las redes aumenta con la introducción de las EPL. Un análisis del centro y de la periferia reticular proporciona, además, información relevante acerca de la posición adquirida por los distintos miembros de la EPL en la *red ampliada*. Al aplicar el algoritmo «núcleo-periferia» del programa Ucinet (Borgatti *et al.*, 2002), por medio del cual se genera el conjunto de actores

entre los cuales la densidad está maximizada, se obtiene un grupo de ministros y secretarios de Estado que permanecen en el núcleo en ambos escenarios, y que conviven, simultáneamente, con un determinado grupo de exministros. Estas áreas especialmente cohesivas pueden actuar como espacios políticos virtuales que superan los límites formales de un Gobierno, deviniendo en sedes potenciales para la adopción de decisiones relevantes en el transcurso de un mandato político considerado. Esta es una de las mejores virtualidades de la herramienta metodológica construida, en la medida que señala la existencia de áreas relacionales que escapan a la observación si nos limitamos a los datos oficiales.

Con el objeto de obtener información adicional sobre los actores más centrales de cada red, se calcula su nivel de centralidad, entendida esta como el número de relaciones que cada actor o nodo tiene en una determinada estructura relacional (Scott, 2000). La centralidad de grado consiste en el número total de vínculos de cada actor, de tal suerte que cuantas más relaciones tiene un nodo, más conexiones y mejor acceso a la información poseerá (Freeman, 1979). Además, si se mide la centralidad de grado ponderada, no solo se calcula el número de lazos de cada actor, sino también el valor de cada lazo (es decir, el número de años de relación). Por último, la centralidad de intermediación detecta los nodos cuya posición social posee el mayor número de distancias geodésicas (es decir, las distancias más cortas entre los actores de una red en particular). Esta característica posicional otorga la capacidad de mediar entre las diferentes facciones dentro de una red social (Freeman, 1979). Las tablas 2 y 4 muestran, a continuación, los diez primeros actores para cada medida de centralidad.

TABLA 2.

CENTRALIDADES DE GRADO, DE GRADO PONDERADA Y DE INTERMEDIACIÓN DE LOS MIEMBROS GUBERNAMENTALES AL INCLUIR LA EPL (LOS MIEMBROS DE LA EPL APARECEN EN NEGRITA)

<i>Nombre</i>	<i>C. Grado</i>	<i>Name</i>	<i>C. Grado ponderada</i>	<i>Nombre</i>	<i>C. Intermediación</i>
1. R. Rato	37	1. M. Rajoy	594	1. L. Guindos	810,26
2. C. Montoro	36	2. J. Arenas	446	2. E. Aguirre	502,73
3. M. Cañete	36	3. C. Montoro	429	3. S. Santamaría	473,08
4. M. Rajoy	35	4. J. Oreja	412	4. E. Herrero	399,02
5. A. Pastor	35	5. R. Rato	395	5. J. Piqué	345,17
6. J. Díaz	35	6. A. Mato	374	6. M. Cañete	309,72
7. J. Oreja	32	7. A. Pastor	360	7. M. Rajoy	309,65
8. S. Santamaría	31	8. J. Aznar	358	8. M. Lamela	290,64
9. E. Herrero	31	9. J. Moreno	344	9. R. Rato	265,10
10. L. Guindos	31	10. L. Rudi	333	10. A. Matutes	244,89

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4.

CENTRALIDADES DE GRADO, DE GRADO PONDERADA Y DE INTERMEDIACIÓN DE LOS MIEMBROS GUBERNAMENTALES AL INCLUIR LA EPL (LOS MIEMBROS DE LA EPL APARECEN EN NEGRITA)

<i>Nombre</i>	<i>C. Grado</i>	<i>Nombre</i>	<i>C. Grado ponderada</i>	<i>Nombre</i>	<i>C. Intermediación</i>
1. F. González	36	1. F. González	521	1. F. González	844,37
2. J. Borrell	35	2. J. Almunia	453	2. J. Solana	504,15
3. J. Zapatero	32	3. J. Borrell	416	3. M. Chaves	471,23
4. A. Rubalcaba	32	4. N. Serra	401	4. J. Zambrana	452,48
5. M. Chaves	32	5. L. Noval	380	5. E. Robles	370,58
6. J. Sevilla	30	6. J. Zapatero	372	6. L. Noval	324,06
7. J. Caldera	30	7. M. Chaves	364	7. E. Salgado	296,18
8. L. Noval	29	8. L. Yáñez	360	8. J. Borrell	270,75
9. N. Serra	29	9. J. Solana	358	9. A. Rubalcaba	268,79
10. C. Narbona	29	10. J. Caldera	332	10. M. Vega	255,64

Fuente: elaboración propia.

En el caso del PP, un gran número de ministros del 2012 siguen siendo centrales al considerar la EPL. El hecho de que la nueva élite gubernamental esté fuertemente vinculada al pasado ha conducido a un suave proceso de circulación, lo que incrementa el carácter cerrado y endogámico de esta. El dato más destacado lo indica la centralidad de intermediación, en la que destacan varios miembros de la EPL, que se sitúan mayoritariamente entre los perfiles más políticos del Gobierno y los más tecnocráticos. Además de la posesión de esta posición mediadora, la mayoría de estos son exministros que forman parte de los órganos directivos de grandes empresas que pueden constituir un puente entre la estructura gubernamental y el entramado empresarial. En el caso del PSOE, los actores más centrales provienen de la EPL, especialmente el expresidente Felipe González (1982-1996). Las posiciones de mayor centralidad de intermediación son ocupadas, bien por miembros de la EPL, bien por altos burócratas reclutados en el 2004 en contacto con dicha EPL. Dichos burócratas trabajaron con miembros de la EPL en Gobiernos anteriores y median entre la EPL y el núcleo del ejecutivo del 2004. Hay que destacar que el presidente del Gobierno en el año 2004, José Luis Rodríguez Zapatero, ocupa la posición vigésima en esta centralidad; esto indica un déficit de contactos con la facción tecnocrática, pero no representa suficiente evidencia empírica como para afirmar que el entonces presidente no contara con la suficiente capacidad para mediar entre las distintas facciones de la élite. No obstante, los líderes de etapas previas constituyen, todavía en el 2004, un conjunto de actores dotados de una importante influencia política en términos potenciales, a pesar del discurso de renovación política esgrimido por el entonces candidato electoral.

CONCLUSIONES

Los análisis aquí expuestos muestran la importancia diferencial de la EPL en dos Gobiernos constituidos en el marco del sistema político español contemporáneo. Las redes gubernamentales ampliadas reflejan un mayor nivel de cohesión interna, de acuerdo con lo enunciado en la hipótesis 1. Aunque hay claras diferencias entre los dos Gobiernos, los niveles de cohesión interna se aproximan mucho cuando se tiene en cuenta la EPL. Además, la introducción de la EPL supone un incremento de los grupos de poder a los que los Ejecutivos quedan conectados. En el caso del PP, se comprueba que al considerar la EPL, la élite gubernamental del 2012 adquiere un mayor nivel de conexión potencial a grandes empresas y bancos pertenecientes al IBEX 35 en un contexto de turbulencias financieras y de elevada deuda pública, en el que los contactos prioritarios con los intermediarios financieros constituyen un importante activo relacional. Sin embargo, la estructura ampliada del Gobierno del PSOE muestra menos vínculos con empresas privadas, pero importantes relaciones con Gobiernos regionales en los que el PSOE se encontraba gobernando en el 2004. Estas diferentes preferencias pueden deberse a las distintas tendencias ideológicas y, por lo tanto, a distintos grupos de referencia (Merton, 1968), pero también a las variadas circunstancias económicas preponderantes. No obstante, cabría esperar que estas diferencias ideológicas se vean matizadas dada la reciente y progresiva entrada de numerosos miembros de la EPL socialista en los órganos directivos de las grandes empresas.

Los recursos de poder aumentan en ambos casos tras la introducción de las EPL, conforme se formuló por medio de la hipótesis 2, no solo desde una perspectiva individual, sino también a la luz de una aproximación estructural. Así:

1. En primer lugar, muchos de los miembros reclutados por el gobierno del 2004 ven aumentada su centralidad de grado al ser considerada la EPL, lo que les otorga un mayor grado de poder relacional.
2. En segundo lugar, la cohesión y los vínculos a los grupos de poder se ven significativamente incrementados.

Siguiendo los análisis de Moore (1979) y Higley *et al.* (1991), y considerando que la cohesión interna y los vínculos a los centros de adopción de decisiones políticas y empresariales constituyen características esenciales de una estructura social de poder, podemos concluir que la EPL contribuye a mostrar un mapa más claro de los recursos de poder que son movilizados y que concurren durante la formación de un Gobierno, proceso, a su vez, incardinado dentro del fenómeno continuo de circulación de las élites.

En relación con el proceso de circulación de élites que tiene lugar (hipótesis 3), podemos referirnos a un proceso de circulación bloqueada o endogámica, que conecta con las reflexiones de Mills (1956). En este sentido, los miembros del Gobierno son en su mayoría reclutados en la medida en que establecieron vínculos en el pasado con los principales ministros en el año 2012, o bien con anteriores altos cargos

gubernamentales que no fueron reclutados y que, por tanto, se sitúan en otras instituciones de la estructura social. La confianza política y el capital relacional son cruciales para el reclutamiento como ministro, reflejándose un esquema de «cadena de oportunidades» (White, 1970), en el que ciertas características del individuo son relevantes, si bien en combinación con redes profesionales y políticas. Estos procesos de circulación bloqueada indican que la reproducción social de los Gobiernos democráticos depende también del reclutamiento de líderes empresariales con numerosas conexiones en el mundo de las corporaciones privadas. Dicha estructura cerrada de Gobierno corre el riesgo de separarse progresivamente de los intereses de los electores, incidiendo, en su caso, en una eventual crisis de representación democrática.

El enfoque relacional aquí expuesto permite abordar, de una manera alternativa, el análisis de las relaciones entre las agencias públicas y las privadas. Así, en lugar de estudiar el entramado formal e institucional del Estado y las empresas privadas como dos conjuntos separados y, en ocasiones enfrentados, se analiza la estructura de poder como una compleja red social que integra diversas posiciones sociales de influencia permeables entre sí. De esta manera, se destacan áreas relacionales suficientemente cohesivas para constituir sedes de adopción de decisiones relevantes.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer a las personas que han evaluado el artículo sus indicaciones y sugerencias, lo que ha redundado en una indudable mejora, tanto en términos formales como sustantivos, del manuscrito original. Agradecen, igualmente, a Delio Lucena Piquero su aportación y ayuda en lo relativo a la elaboración y presentación de los gráficos.

Referencias

- Bachrach Peter y Morton S. Baratz. 1962. «Two faces of power», *American Political Science Review*, 56: 947-952. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952796>.
- Baena, Mariano. 1993. *Curso de Ciencia de la Administración. Curso de la ciencia de gerencia*. Madrid: Tecnos.
- Baena, Mariano. 1999. *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Madrid: Tecnos.
- Baena, Mariano y Narciso Pizarro. 1985. «The structure of the Spanish political elite (1939-1975)», en Gwen Moore, ed., *Studies on the structure of national elite groups. Researchs in Politics and Society*, volume 1. Nueva York: JAI Press.
- Bobbio, Norberto. 2013. *Democracia y secreto*. Ciudad de México: FCE, 2013.
- Borchert, Jens. 2003. «Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective», en Jens Borcherty Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies*.

- Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199260362.003.0001>.
- Borgatti, Steve, Martin G. Everett y Linton C. Freeman. 2002. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Botella, Joan, Joan Rodríguez, Óscar Barberá, y Astrid Barrio. 2011. «Las carreras políticas de los jefes de Gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010). Las carreras políticas de los jefes ejecutivos regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133: 3-20. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.133.3>.
- Bottomore, Tom. 1993. *Elites and society*. Londres: Routledge.
- Burnham, James. 1943. *The machiavellians. Defenders of freedom*. Reprint 1988. Nueva York: Gateway Editions.
- Canales, José M. 2015. *Estudios sobre democracia, Gobierno y Administración pública contemporánea*. Madrid: Universitas.
- Castells, Manuel (ed.). 2006. *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza.
- Cervera, Juan A. 1984. *La red del poder*. Madrid: Ediciones Dyrsa.
- Comet, Catherine y Narciso Pizarro. 2011. «The cohesion of intercorporate networks in France», *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 10: 52-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.01.008>.
- Dahl, Robert. 1960. *Who governs?* Reprint 2005. New Haven y Londres: Yale University Press.
- De Nooy, Wouter, Andrej Mrvar y Vladimir Batagelj. 2005. *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806452>.
- Degenne, Alain y Michel Forsé. 1999. *Introducing Social Networks*. Londres: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781849209373>.
- Del Campo, María. 2014. «Gobernanza, democracia y políticas públicas», en Gema Pastor (coord.), *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Domhoff, William. 1969. *¿Who rules America?* Reprint 2009. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Freeman, Linton. 1979. «Centrality in Social Networks. Conceptual clarification», *Social Networks*, 1: 215-239. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7).
- Gil Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt. 2005. *Estudios sobre la red política de México. Un estudio realizado en México la red de políticos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Haas, Peter M. 1989. «Do regimes matter? Epistemic communities and the Mediterranean pollution control», *International Organization*, 43 (3): 377-403. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300032975>
- Haas, Peter M. 1992. «Introduction: Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, 46 (1): 1-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.

- Hanneman, Robert y Mark Riddle. 2005. *Introduction to social network methods*. Riverside: University of California.
- Heinz, John, Edward Laumann, Robert Nelson, y Robert Salisbury. 1993. *The hollow core, private interests in national policy making*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoffmann-Lange, Ursula. 1989. «Positional power and political influence in the Federal Republic of Germany», *European Journal of Political Research*, 17 (1): 51-76. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1989.tb00181.x>
- Highley, John, Ursula Hoffmann-Lange, Charles Kadushin, y Gwen Moore. 1991. «Elite integration in stable democracies: a reconsideration», *European Sociological Review*, 7 (1): 35-53. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a036576>.
- Kadushin, Charles. 2012. *Understanding social networks: theories, concepts and findings*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenis, Patrick y Volker Schneider. 1991. «Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox», en Bernd Marin y Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Westview Press.
- Knoke, David. 2001. *Changing Organizations: Business Networks in the New Political Economy*. Boulder: Westview Press.
- Kooiman, Jan. 2005. «Gobernar en gobernanza», en Agustí Cerrillo (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Laumann, Edward, Peter Marsden y Joseph Galaskiewicz. 1977. «Community Influence Structures: Replication and Extension of a Network Approach», *American Journal of Sociology*, 31:169-78.
- Laumann, Edward y Franz Pappi. 1976. *Networks of collective action: a perspective on community influence systems*. Nueva York: Academic Press.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle. 1996. *Making and breaking governments. Cabinet and legislatures in parliamentary democracies*. Londres: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625671>.
- Luengo, Jorge. 2016. «Las élites liberales: una sociedad conyugal», *Historia Social*, 86: 91-108.
- Lusher, Dean, Johan Koskinen y Garry Robins (eds.). 2013. *Exponential Random Graph Models for Social Networks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meisel, James. 1958. *The myth of the ruling class: Gaetano Mosca and «The Elite»*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Merton, Robert. 1968. *Social theory and social structure*. Nueva York: The Free Press.
- Michels, Robert. 1915. *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Reprinted 1961. Nueva York: The Free Press.
- Miliband, Ralph. 1969. *The state in capitalist society*. Reprint 2009. Londres: Merlin Press.
- Mills, Charles W. 1956. *The power elite*. Reprint in 2000. New York: Oxford University Press.
- Moore, Gwen. 1979. «The structure of a National Elite Network», *American Sociological Review*, 44 (5): 673-692. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2094520>.

- Morgan, Glenn, Paul Hirsch and Sigrid Quack (eds.). 2015. *Elites on trial*. Bingley: Emerald Group. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/S0733-558X201543>.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The ruling class (Elementi di Scienza Politica)*. Reprint 1979. Nueva York y Londres: McGraw-Hill.
- Musella, Fortunato. 2015. «Presidents in business. Career and destiny of democratic leaders», *European Political Science Review*, 7 (2): 293-313. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773914000149>.
- Pareto, Vilfredo. 1917. *Traité de sociologie générale*. Reprint 1968. Ginebra: Droz.
- Parrado, Salvador. 1996. *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Prats, Joan. 2005. *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Polsby, Nelson. 1980. *Community power and political sociology*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, Robert. 1976. *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rhodes, Roderick y David Marsh. 1992. «New directions in the study of policy networks», *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Rodríguez Teruel, Juan. 2010. «¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios? La influencia de la descentralización en las carreras de la élite ministerial española», *Revista Española de Ciencia Política*, 24: 83-105.
- Rose, Richard (ed.). 1987. *Ministers and ministries. A functional analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- Sánchez de Dios, Manuel. 2006. «Nueva perspectiva de la responsabilidad política. La teoría de la agencia», *Revista de las Cortes Generales*, 67: 139-181.
- Scott, John. 2000. *Social Network Analysis: a Handbook*. Newbury Park, CA: Sage.
- Suleiman, Ezra y Henri Mendras (eds.). 1995. *Le recrutement des élites en Europe*. París: La Découverte.
- Thiébault, Jean L. 1991. «Local and regional politics and Cabinet Membership», en Jean Blondel y Jean L. Thiébault, *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Londres: Mc. Millan. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8_4.
- Tuñón de Lara, Manuel. 1967. *La historia y la realidad del poder: el poder y las elites durante el primer tercio del siglo XX en España*. Madrid: Edicusa.
- Van Apeldoorn, Bastiaan y De Graaff, Nana. 2014. «Corporate elite networks and US post-Cold War grand strategy from Clinton to Obama», *European Journal of International Relations*, 20(1):29-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354066111433895>.
- Visser Jelle y Mark Van Der Meer. 2010. «The Netherlands: Social Pacts in a Concertation Economy», en Sabina Avdagic, Martin Rhodes y Jelle Visser (eds.), *Social*

- Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalisation*. Oxford: Oxford University Press [forthcoming].
- Wasserman, Stanley y Katherine Faust. 1994. *Social network analysis. Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815478>.
- Weber, Max. 1922. *Economy and society. An outline of interpretive sociology*. Reprint 1988. California: California University Press.
- White, Harrison. 1970. *Chains of opportunity: system models of mobility in organizations*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674437203>

Presentado para evaluación: 5 de julio de 2017.

Aceptado para publicación: 27 de octubre de 2017.

ANDRÉS VILLENA-OLIVER

villenaoliver@gmail.com

Doctor en Sociología y licenciado en Economía y en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Málaga.

BERNABÉ ALDEGUER-CERDÁ, UNIVERSIDAD DE ALICANTE

bernabe.aldeguer@ua.es

Doctor en Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad de Alicante y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. En la actualidad es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Alicante.

El efecto de las predisposiciones políticas y las condiciones sociales en una elección semicompetitiva. Chile 1988

The effects of political predispositions and social conditions on a semicompetitive election. Chile 1988

MAURICIO MORALES

Universidad de Talca, Chile

FERNANDO RUBILAR

Secretaría General de la Presidencia de Chile

Cómo citar/Citation

Morales, M. y Rubilar, F. (2017). El efecto de las predisposiciones políticas y las condiciones sociales en una elección semicompetitiva. Chile 1988. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 95-121.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.04>

Resumen

Generalmente, los plebiscitos sucesorios que definen la continuidad de un dictador en el poder son analizados desde el punto de vista de la competencia entre las elites autoritarias y democráticas. Menos espacio se da al estudio de la opinión pública, lo que responde a la ausencia de encuestas que, muchas veces, los mismos regímenes autoritarios prohíben. Visto así, el caso de Chile es excepcional. El Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) realizó encuestas previas al plebiscito sucesorio de 1988, donde se decidía la continuidad del general Pinochet en el poder por otros ocho años. Con base en esta información, identificamos los determinantes políticos y sociales que explicaron el triunfo de la oposición. Mediante una serie de modelos binomiales y multinomiales, constatamos que la opción «no» tuvo mayor apoyo en los hombres, los jóvenes y las personas de nivel socioeconómico bajo, marcando una clara continuidad con los patrones de voto a los partidos de centro-izquierda previos al golpe de estado de 1973. Además, sostenemos que la opción «no» era la favorita incluso antes de la emisión de la propaganda televisiva. De esta forma, el caso de Chile es útil para evaluar los modelos de conducta electoral en escenarios no democráticos, identificando los factores a largo y corto plazo que explican los resultados políticos.

Palabras clave: plebiscitos, Chile, conducta electoral, encuestas, partidos, Pinochet

Abstract

Generally, successor plebiscites to define the continuity of a dictator in power are analyzed from the point of view of the competition between authoritarian and democratic elites. Less space is given to the study of public opinion, due to the absence of surveys that the very authoritarian regimes very often prohibit. Thus, the case of Chile is exceptional. The Center for Studies of Contemporary Reality (CERC) conducted surveys prior to the successor plebiscite held in 1988 to decide the continuity of General Pinochet in power for eight more years. Based on this information, we identified the political and social determinants that explained the triumph of the opposition. Through a series of binomial and multinomial models, we verified that the “No” option had greater support among men, young people and people of low socioeconomic status, clearly marking a continuity with the voting patterns for the center-left parties before the 1973 coup d’état. Moreover, we maintain that the “No” option was the preferred one even before the broadcast of television propaganda. Thus, the case of Chile is useful to evaluate electoral behavior models in undemocratic scenarios, identifying the long and short-term factors that explain political outcomes.

Keywords: plebiscites, Chile, electoral behavior, surveys, parties, Pinochet

INTRODUCCIÓN

El 5 de octubre de 1988, los chilenos participaron en un plebiscito sucesorio que definía la continuidad del general Pinochet como presidente de Chile. Votar «sí» implicaba confirmar a Pinochet por otros ocho años en el cargo. Votar «no» implicaba el fin de la dictadura y convocar elecciones libres al año siguiente. En ese plebiscito venció el «no» por un 54,7%. ¿Qué variables a largo y corto plazo incidieron en el resultado del plebiscito? ¿Cuán relevantes fueron las características socioeconómicas y sociodemográficas de los votantes en su decisión electoral? ¿Qué lecciones teóricas sugiere el caso de Chile para la literatura sobre elecciones y campañas?

Este artículo identifica las variables individuales a largo y corto plazo que incidieron en este resultado. Lo hace con datos inéditos de las encuestas de opinión elaboradas desde 1986 por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). Las bases de datos de esas encuestas están a disposición de quien quiera avanzar en estos estudios. Dentro de las variables a largo plazo, medimos el efecto del sexo, la edad, el nivel socioeconómico, la zona de residencia (urbano/rural) y la posición ideológica de los encuestados sobre su intención de voto. Dentro de las variables a corto plazo, seleccionamos el grado de exposición de los encuestados a la propaganda televisiva, evaluando si dicha exposición impactó en la intención de voto. Complementamos nuestra investigación con datos electorales agregados a nivel de comuna, que es la unidad geográfico-electoral mínima de Chile. El propósito es conocer la distribución de la votación entre el «sí» y el «no», según los niveles de pobreza, desempleo y ruralidad. En cierta medida, este análisis nos permite evaluar si algunas de las variables individuales que identificamos en el análisis de las encuestas de opinión, también se replican a nivel comunal.

Teóricamente, el artículo se enmarca en los estudios sobre comportamiento electoral, donde se subraya el efecto de las predisposiciones de largo plazo asociadas a las condiciones socioeconómicas y sociodemográficas de los votantes (Lazarsfeld *et.al.*, 1944; Berelson *et. al.*, 1954), y a la identificación partidista entendida como un apego psicológico-afectivo hacia algún partido, condición que se fortalece durante el proceso de socialización (Campbell *et. al.*, 1960). Estos enfoques conviven con otros que destacan el efecto de variables de corto plazo que corresponden al desempeño del Gobierno saliente y las campañas electorales, entre otras (Key *et al.*, 1966; Fiorina, 1981).

¿Cómo funcionan estos modelos en un contexto de elecciones semicompetitivas y, específicamente, en un plebiscito sucesorio donde se decide la continuidad del dictador? Si bien los electores presentan predisposiciones políticas derivadas de su clase social, religión o educación (Sears y Funk, 1999; Dinas, 2012), la ausencia de activismo partidista durante el período autoritario contribuye a desdibujarlas. Si en un plebiscito sucesorio se permite la propaganda electoral televisiva del Gobierno y de la oposición, entonces a los factores de largo plazo se añadirían factores de corto plazo derivados de la campaña. Esa campaña permitiría reconectar a los partidos con sus electores, suministrándoles información y promoviendo la participación electoral (Hansen y Pedersen, 2014; Boas, 2015). Probablemente, esto contribuya a cristalizar las preferencias electorales de los ciudadanos ancladas en antiguos clivajes sociales, lo que sería facilitado por el mayor volumen de información disponible y por el trabajo territorial de los partidos (Popkin, 1991; Lodge *et al.*, 1989; Bartels, 1993).

Este debate teórico ha nutrido la literatura sobre el caso del plebiscito en Chile. Para algunos, el triunfo del «no» desde el largo plazo- obedeció al trabajo territorial de los partidos y a la movilización ciudadana que se manifestó desde la crisis económica de 1982 en sucesivas jornadas de protesta (Garretón, 1988 y 1995; Huneeus, 2002 y 2014). Fue en ese contexto en que se reorganizaron los partidos de oposición, reactivando antiguos clivajes que posteriormente se expresarían en el resultado de la elección. Para otros, en cambio, hubo decisivos factores de corto plazo. Entre ellos, el más importante habría sido la propaganda televisiva. Su principal objetivo fue animar a las personas a participar, convenciéndolos de que el resultado del plebiscito sería no solo favorable, sino también transparente (Quilter, 1989; Arriagada, 1995; Tironi y Sunkel, 2000; Boas, 2015).

El presente estudio propone un modelo alternativo que incluye tanto los factores a largo como a corto plazo. La ventaja es que disponemos de encuestas de opinión elaboradas por el CERC desde noviembre de 1987; es decir, casi un año antes del plebiscito. Desarrollamos nuestro trabajo a partir de fuentes de datos inéditas. En primer lugar, tuvimos acceso a las bases de datos de las encuestas que realizó el CERC entre noviembre de 1987 y septiembre de 1988. Además, y dado que el CERC realizó encuestas antes y después de la entrada en vigencia de la propaganda electoral y especialmente de la franja televisiva, podemos analizar si esas bases de apoyo se mantuvieron o cambiaron durante el período.

En segundo lugar, utilizamos la encuesta preelectoral para los comicios presidenciales de 1970 elaborada por el sociólogo Eduardo Hamuy. Señalamos que el sexo, la

edad y el ingreso subjetivo de los votantes explicaron sustantivamente el resultado de la elección presidencial de 1970, la última antes del golpe de Estado. Si en 1970 los hombres prefirieron al candidato de izquierda, al igual que los más jóvenes y las personas de menores ingresos, en el plebiscito de 1988 la opción «no» recibió, precisamente, el apoyo mayoritario de hombres, de los jóvenes y de los más pobres.

En tercer lugar, construimos una base de datos con los resultados del plebiscito a nivel comunal. Chile, en esa época, estaba compuesto por 335 comunas, unidades territoriales de las que también tenemos información socioeconómica y sociodemográfica. Exploramos las bases de apoyo del «no» y del «sí» en función del porcentaje de pobres, ruralidad y zona geográfica de la comuna, comparando la Región Metropolitana versus el resto del país.

El artículo se divide en cinco secciones. Primero, mostramos la teoría sobre plebiscitos, conducta electoral y campañas. En segundo lugar, describimos el caso de Chile y el contexto político del plebiscito de 1988. En tercer lugar, definimos la forma de analizar los datos de las encuestas y los datos agregados a nivel de comuna. En cuarto lugar, mostramos los resultados del estudio. Por último, planteamos nuestras conclusiones.

DISCUSIÓN TEÓRICA: PLEBISCITOS, CONDUCTA ELECTORAL Y CAMPAÑAS

Los plebiscitos sucesorios son eventos críticos que pueden impulsar un cambio de régimen. Generalmente, estos plebiscitos son precedidos por una amplia movilización y presión social contra el régimen autoritario (O'Donnell y Schmitter, 1988; Karl, 1991; Linz y Stepan, 1996; Huneus, 2014; Boas, 2015). El estudio de los plebiscitos y de las transiciones, siguiendo a Boas (2015: 68), ha priorizado los acuerdos o negociaciones entre las elites autoritarias y democráticas (Linz, 1980), dejando en segundo plano el estudio de la opinión pública y, más específicamente, de las predisposiciones y expectativas ciudadanas en torno al proceso. Si bien han existido avances desde la literatura sobre «democratización por elecciones» (Schedler, 2004; Lindberg, 2006 y 2009; Teorell y Hadenius, 2009; Bunce y Wolnick, 2010; Boas, 2015), en América Latina dicho avance ha sido más lento.

Para explicar el resultado de los plebiscitos y de las elecciones tomamos dos perspectivas teóricas. Por un lado, la teoría de clivajes sociales y, por otro, la teoría sobre campañas políticas. Desde la teoría de clivajes sociales, cuyo trabajo seminal es el de Lipset y Rokkan (1967), se sugiere que las fracturas o divisiones sociales inciden en la configuración de los sistemas de partidos políticos. Así, las fisuras religiosas, de clases o de territorio (urbano/rural) serían útiles para explicar la emergencia y consolidación de algunos partidos sobre otros (Lazarsfeld *et. al.*, 1944; Scully, 1992; Evans, 2002). Con los procesos de modernización y su impacto en la estructura de clases sociales, los sistemas de partidos también se modifican (Collier y Collier, 1991; Sitter, 2002). Dado que su objetivo es recolectar más votos, entonces generan estrategias para representar los nuevos intereses o valores que surgen con los procesos de modernización

(Chhibber y Torcal, 1997), modificando así su vínculo programático con los electores (Kitschelt *et al.*, 2010). Es muy probable, entonces, que las variables que explican la conducta electoral sean de largo plazo, destacando, entre otras, el sexo, la edad, religión, raza, zona de residencia (urbano/rural) y nivel socioeconómico (Crewe, 1995; López y Morales, 2005; Martínez i Coma, 2008; Morales y Navia, 2010). También, y a nivel político, destacan el autoposicionamiento ideológico de los electores en el eje izquierda-derecha y la identificación partidaria (Campbell *et al.*, 1960; Harrop y Miller, 1987; Miller y Shanks, 1996).

Por el lado de las campañas políticas, estas son vistas como un proceso de intercambio de información entre candidatos y votantes, lo que contribuye a cristalizar las decisiones electorales (Zaller, 1992; Bartels, 1996; Holbrook, 1996 y 2002). En un plebiscito, siguiendo a Boas (2015), esas campañas son aún más determinantes. Los partidos de oposición no tienen el tiempo ni el espacio para reproducir vínculos programáticos con sus electores. Dado que estuvieron proscritos bajo la dictadura, la etiqueta partidaria no funciona como atajo informacional. Por tanto, las campañas se constituyen en la herramienta exclusiva para conectar con los votantes, siendo más decisivas para aquellos menos informados y con predisposiciones políticas algo más difusas (Freedman *et al.*, 2004; Huber y Arceneaux, 2007). Por último, las campañas disminuyen las brechas de conocimiento político entre los votantes (Lodge, *et al.*, 1989; Hansen y Pedersen, 2014).

El debate en la literatura sobre la transición y el plebiscito en Chile sigue vivo. Si bien existe abundante evidencia sobre la fuerza de las variables de largo plazo para explicar la conducta electoral de los chilenos (Valenzuela y Scully, 1997; Morales y Navia, 2010; Navia y Osorio, 2015), también hay posturas que para el caso del plebiscito de 1988 dan mayor protagonismo a la campaña electoral y en especial a la franja televisiva como el factor decisivo que explicó el resultado (Quilter, 1989; Tironi y Sunkel, 2000). Nuestro argumento central, y que intenta contribuir a este debate, es que si bien las campañas animan a la oposición y conectan a los partidos con sus votantes, también son relevantes las predisposiciones políticas de largo plazo. En el caso de Chile, esas predisposiciones son observables incluso antes de la caída de la democracia en 1973.

Más específicamente, la literatura chilena ha discutido sobre el efecto del sexo de los votantes en sus preferencias electorales tanto en la democracia anterior a 1973 (Gil, 1969), como en la democracia posterior a 1989 (Morales y Navia, 2010). Lo propio ha sucedido con la edad, sugiriéndose una mayor inclinación de los jóvenes por opciones de centro-izquierda (Garretón, 1988), y en el caso de la zona de residencia de los ciudadanos, suele defenderse la hipótesis de que en la capital son más fuertes los partidos de centro-izquierda, mientras que en el mundo rural predominan los partidos de derecha, al menos en el período previo al golpe de Estado (Cruz-Coke, 1984). Respecto al eje ideológico izquierda-derecha, se le ha definido como el factor históricamente más decisivo de la conducta electoral de los chilenos (Scully, 1992), sucediendo algo similar con el nivel de ingresos, aunque con algunos cambios desde las elecciones de 1999 (López, 2004).

Las hipótesis que se derivan de esta discusión teórica son las siguientes:

- H1. Existen factores sociodemográficos asociados a los resultados del plebiscito: sexo, edad, nivel de ingresos, y zona geográfica
- H2. El autoposicionamiento de los encuestados en el eje izquierda-derecha explica su adhesión a la opción «no» y a la opción «sí».
- H3. El nivel de exposición a la franja televisiva por parte de los votantes explica su adhesión a la opción «no» y a la opción «sí».

Comprobamos estas hipótesis con datos de encuestas de opinión y en el caso de la zona geográfica con datos comunales.

EL CASO CHILENO

En 1980, el régimen de Pinochet plebiscitó una nueva Constitución. Si bien el proceso electoral estuvo viciado (Huneus, 2002; Navia, 2004), sirvió como antesala para la institucionalización de las nuevas bases políticas y de un emergente modelo económico neoliberal. Pinochet obtuvo un 67,04 % de apoyo.

La Constitución de 1980 trazó la hoja de ruta del régimen. Después de la promulgación de la Constitución comenzaría un proceso de transición, que concluiría con un plebiscito sucesorio para definir la continuidad del régimen. Ese plebiscito se haría en 1988. Los cálculos de la dictadura daban como ganador a Pinochet, especialmente porque el plebiscito sería regulado «desde arriba» (Valenzuela y Scully, 1997; Huneus, 2002 y 2014). Además, se esperaba que el modelo económico rindiera rápidamente frutos, pronosticando un escenario favorable para el régimen.

Sin embargo, en 1982 Chile entró en una profunda crisis económica que se manifestó en sucesivas jornadas de protesta (Garretón, 1988; Huneus, 2002 y 2014). En este contexto, los partidos de oposición se reorganizaron, constituyendo en 1983 la denominada Alianza Democrática, compuesta fundamentalmente por el Partido Socialista (PS) y la Democracia Cristiana (PDC).

Si bien durante la primera parte de la década de los ochenta los dirigentes políticos de la oposición rechazaron el plebiscito y en su lugar exigieron elecciones libres, finalmente predominó la «ruta institucional». Las elecciones libres suponían la participación de candidatos presidenciales de todos los partidos. El plebiscito, en cambio, implicaba la candidatura única del general Pinochet. Dado que la dictadura resistió la crisis económica, los partidos de oposición aceptaron el plebiscito y conformaron en 1988 la Concertación de Partidos por el No (Huneus, 2002). Esta coalición agrupó a parte importante de partidos de centro e izquierda, reconciliando al PS con el PDC y excluyendo al Partido Comunista (PC).

Existía temor al fraude electoral. Sin embargo, en 1987 ya se había puesto en funcionamiento el Servicio Electoral (SERVEL), entidad encargada de crear un registro del padrón electoral y llamar a los chilenos a inscribirse en dicho padrón (Huneus, 2002). A su vez, se instauró el Tribunal Calificador de Elecciones, lo que aseguró el

desarrollo de un debido proceso del plebiscito y generó mayor confianza en la oposición (Valenzuela, 1997: 14-15).

Si Pinochet perdía el plebiscito, se convocarían elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas al cabo de un año. La victoria de Pinochet conllevaría el tránsito desde una dictadura militar a un régimen de tipo autoritario (Garretón, 1988: 22), siendo el mismo Pinochet quien encabezaría este proceso. De acuerdo a la Ley 18 556, el 25 de febrero de 1987 se abrieron los registros electorales, mientras que la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (18700) reguló la convocatoria, campaña y votación en el plebiscito. Un mes antes de que se realizara el plebiscito se dio inicio a la campaña electoral televisiva. Dicha campaña significaba por primera vez la aparición de la oposición en los medios de comunicación oficiales y la puesta en escena de *spots* de quince minutos para el «sí» y para el «no».

A pesar de los fundados temores acerca de que el proceso no cumpliera con un mínimo de legitimidad y se cometiera nuevamente un fraude, los resultados fueron favorables para la oposición. El «no» ganó con un 54,71 % (véase la tabla 1).

TABLA 1.
RESULTADO DEL PLEBISCITO DEL 5 DE OCTUBRE DE 1988

	Votos	%
Opción SÍ	3 119 110	43,01
Opción NO	3 967 579	54,71
Nulos	94 594	1,31
Blancos	70 660	0,97
Total	7 251 943	100

* En la papeleta electoral del plebiscito figuraba el nombre Augusto Pinochet Ugarte y las alternativas «sí» y «no».

Fuente: elaboración propia con datos de Huneus (2002).

DATOS

La pregunta de investigación central a la que respondemos en este artículo es la siguiente: ¿qué variables de largo y corto plazo incidieron en el resultado del plebiscito? Sugerimos la existencia de variables de «largo plazo» que incidieron en la decisión de votar por el «no» y cuyo efecto fue sistemático antes y después de la entrada en vigencia de la propaganda televisiva. Para desarrollar esta idea, identificamos las bases sociales de apoyo a las opciones «no» y «sí» en el plebiscito de 1988, recurriendo a datos de encuestas de opinión y a datos agregados a nivel comunal. La comuna es la unidad geográfica electoral mínima sobre la que disponemos de información sociodemográfica. Utilizamos las encuestas del CERC aplicadas en noviembre de 1987 y en septiembre de 1988, un mes antes del plebiscito.

La variable dependiente para el análisis de las encuestas de opinión es la intención de voto. Las categorías de respuesta son «sí», «no», más las alternativas «no sabe/no contesta»,

«indecisos», «no va a votar», «otras respuestas». Construimos una serie de modelos *probit* a fin de identificar los determinantes de apoyo hacia las opciones «sí», «no» y hacia el grupo de «no sabe/no contesta/indecisos/no va a votar/otras respuestas». Decidimos agrupar estas categorías pues por sí solas representan un volumen de casos que dificulta el análisis estadístico. Añadimos un modelo logístico multinominal como complemento.

Las variables independientes más relevantes son las siguientes:

- a) *Sexo de la persona*, cuyas categorías son hombre y mujer.
- b) *Edad*, medida por el número de años del encuestado.
- c) *Ingreso subjetivo*, cuyas categorías son «le alcanza bien», «le alcanza justo», «tiene dificultades», «tiene dificultades, sufre penurias».
- d) *Autoposicionamiento en la escala ideológica* de «1» a «10», donde «1» es «muy de izquierda» y «10» es «muy de derecha».
- e) *Zona de residencia del encuestado*, con valor de «1» para los habitantes de la Región Metropolitana, y con el valor «0» para los habitantes del resto del país.
- f) Incluimos la *exposición a medios de comunicación para informarse* (noticias), cuyas categorías son «mucho», «frecuente», «nunca». Esta pregunta se aplica para televisión, radio y prensa, por lo que construimos una sumatoria de las tres. Subrayamos que la dictadura del general Pinochet dejó poco espacio para medios de oposición. Solo destacaban la emisora de radio *Cooperativa*, el diario *La Época*, y algunas revistas como *Análisis* y *Apsi*. A nivel televisivo, el control por parte de la dictadura era total. En consecuencia, conviene aclarar que la variable *exposición a medios de comunicación* tiene un sesgo natural producto de casi monopolio de la información en manos del Gobierno. Finalmente, y en las encuestas que miden la exposición a la franja televisiva, incluimos la pregunta sobre la frecuencia con la que el encuestado veía esa franja. Las categorías de respuesta son «todos los días», «casi todos los días», «algunos días».

Dado que los cuestionarios de 1987 y 1988 no son idénticos, resulta difícil comparar los resultados de una elección a otra, pero afortunadamente el CERC reprodujo las variables socioeconómicas y sociodemográficas más relevantes: sexo, edad, ingreso subjetivo, zona de residencia (Santiago o regiones) y religión. Sobre la base de estas variables podremos evaluar, entre otras cosas, la continuidad o cambio en la composición del apoyo hacia cada una de las opciones del plebiscito.

A nivel comunal, la variable dependiente corresponde al porcentaje de votos que obtuvo el «no». Las variables independientes corresponden al porcentaje de pobres por comuna, el porcentaje de población rural, la zona geográfica de la comuna (distinguiendo entre Santiago y regiones).

RESULTADOS

La selección de las variables independientes tiene una fundamentación no solo teórica, sino también histórica. La última elección presidencial democrática que vivió

Chile hasta el plebiscito de 1988 fue la elección de 1970. En esos comicios compitieron Jorge Alessandri, apoyado por partidos de derecha, Salvador Allende (PS) con la Unidad Popular (coalición de izquierda) y Radomiro Tomic por el PDC. Los resultados dieron ventaja a Allende, quien obtuvo 1 070 334 votos (36.6%). El segundo lugar fue para Jorge Alessandri con 1 031 159 votos (34.9%), y el tercero para Radomiro Tomic con 821 801 (27.8%). Más allá del resultado, lo que es relevante para nuestro trabajo estuvo en la composición de esa votación que, como mostramos más adelante, presenta una importante continuidad para explicar las bases de apoyo hacia el «no» y el «sí».

La elección fue el 4 de septiembre de 1970. Disponemos de los datos de una encuesta de opinión aplicada en julio de 1970 dirigida por el sociólogo Eduardo Hamuy a 885 ciudadanos del Gran Santiago. Las encuestas de Hamuy son reconocidas por su alto grado de precisión respecto al resultado de las elecciones (Navia y Osorio, 2015). La tabla 2 muestra los resultados de un modelo de regresión *probit* binomial que busca identificar los determinantes de votación para cada candidato. La variable dependiente es la intención de voto para tales comicios. Como variables independientes incorporamos el sexo, la edad, la aprobación presidencial del mandatario saliente (Eduardo Frei Montalva del PDC), ingreso subjetivo, ocupación, educación, identificación ideológica y preferencia por el PDC versus el resto de los partidos. Dado que el PDC era hasta ese entonces el partido más exitoso electoralmente, probamos el efecto de su identificación sobre la predisposición a votar por cada candidato.

En el caso de Alessandri, el candidato de los partidos de derecha, el coeficiente de la aprobación al Gobierno es positivo. Esto quiere decir que, manteniendo las otras variables constantes, la intención de voto por Alessandri fue más fuerte entre quienes apoyaban al Gobierno de Frei que entre los que no aprobaban su gestión. Con Allende, candidato de los partidos de izquierda, la situación es la opuesta. Su intención de voto fue mayor entre quienes rechazaban al Gobierno. Naturalmente, en el caso de Tomic –candidato del PDC– el efecto de la aprobación es positivo y significativo dado que era el candidato del mismo partido del presidente.

Las mujeres prefirieron en mayor medida al candidato de la derecha, mientras que los hombres al candidato de izquierda. El candidato de centro recibió apoyos similares de hombres y mujeres. Esto tiene fuerte correlato con el desempeño de cada candidato en las mesas de hombres y mujeres. Allende, por ejemplo, obtuvo un 30,5% en las mesas de mujeres y un 41,6% en las mesas de hombres. Alessandri, en tanto, alcanzó un 38,4% en las mesas de mujeres y un 31,5% en las de hombres. Finalmente, Tomic promedió 29,9% en las mesas de mujeres y 25,5% en las de hombres. Así, tanto los datos de las encuestas como los totales nacionales arrojan como clara conclusión la mayor inclinación de los hombres a la candidatura de izquierda, mientras que las mujeres optaron mayoritariamente por la candidatura de derecha.

Por edad, se advierten diferencias significativas entre las bases de apoyo a Allende y Alessandri. Incrementos en la edad favorecen la intención de voto del candidato de derecha, y deprimen la intención de voto del candidato de izquierda. Respecto al ingreso subjetivo, las personas que tienen grandes dificultades económicas prefieren a

Allende, mientras que los niveles socioeconómicos más altos se inclinaron por Alessandri. Por cierto, la posición política tuvo un efecto determinante: los votantes de izquierda se inclinaron por Allende y los de derecha por Alessandri. Lo curioso fue la división del centro. Una parte se quedó con Tomic y otra con Alessandri.

Toda esta evidencia apoya nuestra idea original respecto al efecto de las variables socioeconómicas y sociodemográficas sobre las preferencias políticas de los chilenos. Lo que resta por evaluar es si estas tendencias de largo plazo se reprodujeron para el plebiscito sucesorio de 1988.

TABLA 2.

PREDICTORES DE LA VOTACIÓN POR ALESSANDRI Y ALLENDE

VARIABLES	Allende Izquierda	Tomic Centro	Alessandri Derecha
Aprobación al Gobierno (0=Resto; 1=Aprueba)	-0.499*** (0.130)	0.402** (0.204)	0.271** (0.128)
Sexo (0=Mujer; 1=Hombre)	0.462** (0.183)	-0.133 (0.212)	-0.481*** (0.172)
Edad	-0.0998*** (0.0244)	0.00966 (0.0268)	0.0568*** (0.0210)
Sexo*Edad	0.0204 (0.0378)	0.0194 (0.0441)	-0.00598 (0.0347)
Ingreso subjetivo (1= Le alcanza bien; 4=Sufre penurias)	0.166*** (0.0628)	0.0107 (0.0710)	-0.145** (0.0568)
Ocupación (0=Resto; 1=Jefa de hogar)	0.148 (0.132)	-0.0502 (0.146)	-0.0792 (0.116)
Educación (0=Resto; 1=Secundaria y universitaria)	-0.170 (0.139)	-0.0208 (0.152)	0.0953 (0.120)
Posición política (0=Resto; 1=Centro)	-1.042*** (0.144)	0.364*** (0.126)	0.494*** (0.113)
Identificación partidaria (0=Resto; 1=DC)	-1.260*** (0.182)	2.009*** (0.130)	-1.200*** (0.132)
Constante	0.0723 (0.253)	-1.841*** (0.316)	-0.134 (0.229)
	885	885	885

Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta de Eduardo Hamuy, 1970.

Para el caso del plebiscito de 1988, y como marco general del análisis de las encuestas del CERC, la tabla 3 muestra los resultados de intención de voto en las mediciones de 1987 y 1988. En el anexo figuran las especificaciones técnicas de cada encuesta considerando el número de casos, el error muestral y las comunas que fueron cubiertas. Esto nos sirve para observar la evolución de las cifras en términos de volumen y, posteriormente, analizar su composición de acuerdo con las variables independientes seleccionadas.

La opción «no» aumentó sus apoyos, pasando del 37,7% en noviembre de 1987 a 53,3% a casi un mes de la elección. Los apoyos hacia el «sí», en tanto, disminuyeron desde 33,2% a 20,2% en idéntica serie de tiempo. Para 1987, el alto volumen de personas que no contestó la pregunta de intención de voto (20,7%) pudo explicarse por un contexto de mayores restricciones a las libertades políticas y de información. Probablemente, los apoyos al «no» aparecían subrepresentados por temor a develar esa preferencia. En el caso del «sí» la situación es distinta. En la última medición del CERC previa al plebiscito, la imagen de triunfo del «no» había aumentado respecto a las mediciones anteriores. Por tanto, apoyar la opción «sí» implicaba respaldar la alternativa minoritaria, lo que pudo contribuir a subrepresentar el apoyo real a Pinochet. De hecho, como muestra la tabla 3, el CERC pronosticó un 20,2% para el «sí», cifra distante del 43% que efectivamente consiguió.

TABLA 3.
INTENCIÓN DE VOTO 1987-1988

	Noviembre 1987	Agosto 1988	Septiembre 1988 (I)	Septiembre 1988 (II)	Resultados
NO	37,7	40,6	47	53,3	54,7
SÍ	33,2	30,8	19,6	20,2	43
Indeciso	8,4	11	13,5	11,5	
NS/NR	13,7	9,2	17,2	12,3	
No votará	4,8	1,9	0,3	0,3	
Blanco/Nulo/Otras respuestas	2,2	6,5	2,4	2,4	2,3*

*Se suman blancos y nulos.

Fuente: elaboración propia con datos *Barómetro CERC*, 1987-1988.

A fin de explicar la intención de voto por el «no» y por el «sí», construimos modelos de regresión *probit* binomial. Comenzamos por la medición de 1987. Dado que para la fecha de la encuesta cerca de un tercio de los encuestados señalaba las opciones «No sabe/No contesta/Indecisos/No va a votar/Otras respuestas», también estimamos un modelo logístico multinomial.

El primer modelo para cada opción incluye las variables socioeconómicas y sociodemográficas: *sexo*, *edad*, *zona de residencia*, *ingreso subjetivo (NSE)* y *auto-posicionamiento*

en la escala izquierda-derecha. Se añade como variable de corto plazo el índice de *exposición a medios de comunicación* (noticias). Dado que aún no existía franja televisiva, utilizamos esta variable para medir los niveles de información de los electores. Agregamos como variable de control la religión del encuestado. Esta variable asume el valor de «1» cuando el entrevistado es de religión católica y de «0» para el resto de las opciones. En el segundo modelo, excluimos el autopoicionamiento ideológico para evaluar el posible cambio en los coeficientes si esta variable no se especifica en la ecuación.

La tabla 4 muestra los resultados. El apoyo hacia el «no» fue mayor entre los hombres, los jóvenes, los más pobres, los habitantes de la Región Metropolitana, y los votantes de centro-izquierda. Respecto al índice de exposición a noticias, este opera como un predictor robusto de apoyo al «no». Por tanto, incluso antes de que se iniciara la propaganda electoral (franja), el efecto de la exposición a los noticieros ya era relevante para definir las opciones políticas, especialmente en los votantes de oposición. Como señalamos más arriba, esta exposición estaba sesgada producto del cuasi monopolio de los medios de comunicación en manos del Gobierno. Sin embargo, y como muestra la propia encuesta CERC de noviembre de 1987, la emisora de radio *Cooperativa* era la más escuchada y, por cierto, donde más se informaban los votantes del «no».

Como complemento, mostramos un modelo logístico multinomial que toma como categoría de referencia al grupo «No sabe/No contesta/Indecisos/No va a votar/Otras respuestas». Los resultados indican que este grupo tiene características intermedias entre los votantes del «sí» y del «no», especialmente en términos de edad y escala ideológica. No obstante, y al menos en las variables seleccionadas, estos ciudadanos aparecen más distanciados del perfil de votantes «no». Una de las diferencias más relevantes está en el nivel socioeconómico y en la exposición a medios de comunicación. Los votantes del «no» parecen ser más pobres y más informados que los ciudadanos del grupo «No sabe/No contesta/Indecisos/No va a votar/Otras respuestas». Sin embargo, esta evidencia no es suficiente para evaluar de manera certera una posible «espiral de silencio» respecto a alguna de las alternativas en competencia, cuestión que sí es más plausible en la encuesta previa al plebiscito.

TABLA 4.
PREDICTORES DEL VOTO POR EL «NO» Y POR EL «SÍ», MODELO *PROBIT* (NOVIEMBRE 1987)

VARIABLES	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1	Modelo 2	Modelo multinomial	
	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	Resto v/s Sí	Resto v/sNo
Sexo (1=Hombre/0=Mujer)	0.151** (0.0665)	0.213*** (0.0594)	-0.130* (0.0695)	-0.163*** (0.0603)	-0.104 (0.141)	-0.104 (0.141)	0.188 (0.130)	
Edad	-0.0116*** (0.00207)	-0.0156*** (0.00182)	0.0146*** (0.00211)	0.0185*** (0.00178)	0.0198*** (0.00427)	0.0198*** (0.00427)	-0.00832** (0.00419)	
Zona (1=RM/0=resto de Chile)	0.139** (0.0683)	0.141** (0.0609)	-0.194*** (0.0731)	-0.252*** (0.0631)	-0.285* (0.148)	-0.285* (0.148)	0.0855 (0.133)	
NSE (1= Alcanza bien; 4= Tiene dificultades, sufre penurias)	0.250*** (0.0452)	0.293*** (0.0395)	-0.203*** (0.0467)	-0.274*** (0.0398)	-0.167* (0.0956)	-0.167* (0.0956)	0.325*** (0.0899)	
Religión (1=Católica/0=Resto)	0.122 (0.0805)	0.102 (0.0707)	-0.102 (0.0857)	0.0369 (0.0728)	-0.108 (0.171)	-0.108 (0.171)	0.135 (0.156)	
Escala ideológica (1=Izquierda/10=Derecha)	-0.226*** (0.0195)		0.290*** (0.0200)		0.394*** (0.0414)	0.394*** (0.0414)	-0.173*** (0.0420)	
Índice de exposición a noticias (radio, tv y prensa)	0.200*** (0.0324)	0.252*** (0.0296)	-0.0863** (0.0350)	-0.101*** (0.0311)	0.110 (0.0778)	0.110 (0.0778)	0.398*** (0.0693)	
Constante	0.561*** (0.192)	-0.823*** (0.141)	-1.970*** (0.201)	-0.328** (0.140)	-0.104 (0.141)	-0.104 (0.141)	0.188 (0.130)	
Observaciones	1,688	2,039	1,688	2,039	0.0198*** (0.00427)	0.0198*** (0.00427)	-0.00832** (0.00419)	
Pseudo R ²	0.14	0.07	0.18	0.06	0.13	0.13	0.13	

Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: elaboración propia con datos *Barómetro CERC*, noviembre 1987.

En la primera medición de septiembre de 1988 los determinantes de apoyo al «No» mantuvieron la tendencia respecto a la medición de 1987. Sin embargo, hay diferencias en cuanto al contexto de cada encuesta. En la medición de septiembre, los electores ya estaban expuestos a la propaganda electoral y, especialmente, a la franja televisiva. La encuesta incluye una pregunta sobre frecuencia de exposición a la propaganda.

Los resultados de las estimaciones se resumen en la tabla 5. Las diferencias entre los votantes del «no» y los del «sí» son evidentes. Nuevamente, los hombres –más que las mujeres– presentan mayor predisposición a votar por el «no», mientras que en el caso de la opción «sí» el sexo de las personas es casi irrelevante en términos estadísticos. En el caso de la edad, un incremento en el número de años favorece la opción «sí», sucediendo lo opuesto en el caso del «no». Los apoyos al «no» eran mayores en la Región Metropolitana, mientras que el «sí» tenía leve predominio en las regiones. Por nivel socioeconómico, el «no» cosechaba más apoyo en los estratos bajos y el «sí» en los más altos. Se confirma que los votantes de izquierda fueron más proclives a votar por el «no», mientras que los de derecha se inclinaron mayormente por el «sí». Finalmente, una mayor exposición a la propaganda estuvo asociada a una mayor intención de voto por el «no» y a una menor intención de voto por el «sí».

Las diferencias entre los grupos son evidentes. ¿Qué sucede con el grupo de «No sabe/No contesta/Indecisos/No va a votar/Otras respuestas»? La estimación multinomial nos da algunas pistas que permiten sospechar que parte importante de sus integrantes finalmente se inclinó por el «sí». Al compararlo con los del «no», este grupo está predominantemente compuesto de mujeres, de personas de regiones y con menores niveles de exposición a la franja televisiva. Estas características sociales de los encuestados nos llevan a pensar en una posible espiral de silencio que, en la práctica, contribuyó a subrepresentar las preferencias por el «sí». De ahí, probablemente, se explique la certeza del CERC al pronosticar la votación por el «no», y la distancia entre el pronóstico y el resultado en el caso del «sí».

TABLA 5.
PREDICTORES DEL VOTO POR EL «NO» Y POR EL «SÍ». MODELO *PROBIT* (SEPTIEMBRE 1988 I)

VARIABLES	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1		Modelo 2		Modelo multinomial	
	NO	NO	SÍ	SÍ	Resto v/s Sí	Resto v/s No	Resto v/s Sí	Resto v/s No	Resto v/s Sí	Resto v/s No
Sexo (1=Hombre/0=Mujer)	0.331*** (0.0723)	0.385*** (0.0625)	-0.0254 (0.0903)	-0.119* (0.0718)	0.241 (0.175)	0.616*** (0.132)				
Edad	-0.0119*** (0.00242)	-0.0164*** (0.00208)	0.0135*** (0.00289)	0.0165*** (0.00228)	0.0166*** (0.00552)	-0.0162*** (0.00448)				
Zona (1=RM/0=resto de Chile)	0.261*** (0.0740)	0.269*** (0.0639)	-0.180* (0.0942)	-0.107 (0.0743)	-0.164 (0.185)	0.415*** (0.136)				
NSE (1= Alcanza bien; 4= Tiene dificultades, sufre penurias)	0.298*** (0.0456)	0.424*** (0.0391)	-0.474*** (0.0590)	-0.560*** (0.0469)	-0.707*** (0.115)	0.330*** (0.0843)				
Religión (1=Católica/0=Resto)	0.0694 (0.0845)	0.0474 (0.0710)	-0.141 (0.108)	-0.0383 (0.0833)	-0.248 (0.211)	0.0566 (0.155)				
Escala ideológica (1=Izquierda/10=Derecha)	-0.300*** (0.0189)		0.392*** (0.0228)		0.524*** (0.0444)	-0.361*** (0.0386)				
Exposición propaganda (1=Algunas veces/3=Casi todos los días)	0.439*** (0.0423)	0.448*** (0.0363)	-0.193*** (0.0529)	-0.194*** (0.0420)	0.00574 (0.106)	0.757*** (0.0781)				
Constante	0.145 (0.209)	-1.646*** (0.159)	-2.003*** (0.255)	0.328* (0.174)						
Observaciones	1,647	1,883	1,647	1,883	1,647	1,647				
Pseudo R ²	0.27	0.14	0.37	0.12	0.27	0.27				

Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: elaboración propia con datos *Barómetro CERC*, septiembre 1988 (I).

Los gráficos 1-4 muestran el efecto marginal de la exposición a la propaganda (franja) según la edad del encuestado, sobre su predisposición a votar por el «no» o por el «sí». Lo hacemos con el modelo 1 para cada opción. En el caso de la opción «no», existe una brecha entre quienes se exponían a la propaganda «todos los días» y «algunos días», presentando una mayor probabilidad de votar por el «no» aquellos que se exponían «todos los días». Esta diferencia se mantiene independiente de la edad del encuestado, pero es mayor entre los votantes de 20 a 50 años. En el caso de la opción «sí», se advierten muy pequeñas diferencias según el grado de exposición a la propaganda, particularmente en el segmento de 25 a 45 años y a favor de quienes se exponían solo «algunos días» a la franja.

GRÁFICOS 1-4.

EFFECTO MARGINAL DE LA PROPAGANDA (FRANJA) SOBRE LA PREDISPOSICIÓN A VOTAR EN EL PLEBISCITO, SEPTIEMBRE DE 1988

GRÁFICO 1.

VOTO POR EL NO (PROPAGANDA Y EDAD)

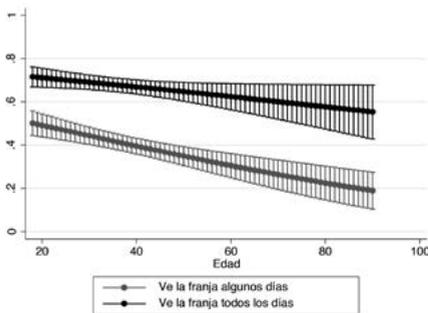


GRÁFICO 2.

VOTO POR EL SÍ (PROPAGANDA Y EDAD)

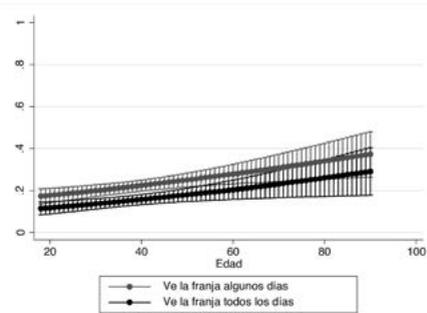


GRÁFICO 3.

VOTO POR EL NO (PROPAGANDA E INGRESO SUBJETIVO)

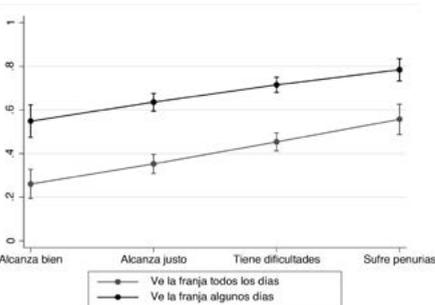
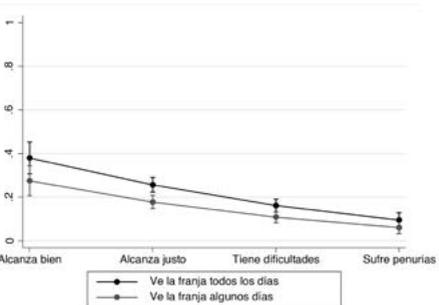


GRÁFICO 4.

VOTO POR EL SÍ (PROPAGANDA E INGRESO SUBJETIVO)



Fuente: elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional CERC*, septiembre 1988 (I).

Por ingreso subjetivo, las diferencias son elocuentes. Por ejemplo, y para el caso del «no», un encuestado que veía la propaganda todos los días y cuya condición era «sufre penurias», tiene una probabilidad de 0.8 de votar por el «no», mientras que en una persona de idéntica condición socioeconómica pero que se exponía a la propaganda algunos días, el valor disminuye a cerca de 0.6. Nuevamente, para el caso del «sí» no se advierten diferencias según el grado de exposición a la propaganda, salvo en el grupo de quienes «les alcanza justo» donde hay mayor probabilidad de apoyar al «sí» en quienes solo se exponían algunos días a la propaganda televisiva.

La tabla 6 replica la misma estimación con datos de la segunda encuesta de septiembre que se aplicó una semana antes del plebiscito. Los predictores no varían sustantivamente respecto a las mediciones anteriores. Sigue siendo relevante el sexo, la edad, la zona de residencia y el nivel socioeconómico de las personas. Lo mismo sucede con la escala ideológica, mientras que con la propaganda su efecto sigue siendo significativo para la opción «no», pero no para la opción «sí». En el caso de la estimación multinomial que compara al grupo «No sabe/No contesta/Indecisos/No va a votar/Otras respuestas» versus los votantes del «no» y los votantes del «sí», se advierten más diferencias entre este grupo y los votantes del «no» en todas las variables especificadas en la ecuación. Al comparar con los de la categoría «sí», hay similitud en dos variables fundamentales: sexo y edad. Dado que la encuesta no incluye preguntas sobre evaluaciones políticas de Gobiernos anteriores, resulta más difícil identificar un perfil claro de este grupo. El hecho de que se asimilen a los votantes del «sí» en sexo y edad, no es razón suficiente para respaldar la tesis de la espiral de silencio o del voto oculto de los electores por el «sí».

TABLA 6.

PREDICTORES DEL VOTO POR EL «NO» Y POR EL «SÍ». MODELO (SEPTIEMBRE 1988 II)

VARIABLES	NO	SÍ	Modelo multinomial	
			Resto v/s Sí	Resto v/s No
Sexo (1=Hombre/0=Mujer)	0.299*** (0.0772)	-0.0776 (0.0915)	0.209 (0.186)	0.595*** (0.149)
Edad	-0.0182*** (0.00262)	0.0126*** (0.00300)	0.00742 (0.00586)	-0.0276*** (0.00496)
Zona (1=RM/0=resto de Chile)	0.279*** (0.0784)	0.0786 (0.0916)	0.521*** (0.188)	0.690*** (0.154)
NSE (1= Alcanza bien; 4= Tiene dificultades, sufre penurias)	0.430*** (0.0492)	-0.497*** (0.0568)	-0.594*** (0.116)	0.508*** (0.0965)
Escala ideológica (1=Izquierda/10=Derecha)	-0.324*** (0.0229)	0.397*** (0.0260)	0.491*** (0.0515)	-0.368*** (0.0483)

.../...

.../...

VARIABLES	NO	SÍ	Modelo multinomial	
			Resto v/s Sí	Resto v/s No
Exposición propaganda (1=Algunas veces/3=Todos los días)	0.244*** (0.0479)	0.0612 (0.0563)		
Constante	0.726*** (0.225)	-2.494*** (0.259)	-3.160*** (0.515)	0.757* (0.435)
Observaciones	1,388	1,388	1,388	1,388

Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional CERC*, septiembre 1988 (II).

Dado que en Chile las comunas tienen disímiles volúmenes de población, optamos por un análisis de regresión de mínimos cuadrados ponderados. La variable de ponderación corresponde al número de votos emitidos para el plebiscito de 1988. Los resultados se resumen en la tabla 7. Dada la estrecha relación entre el porcentaje de pobres y la escolaridad promedio, las tratamos en modelos separados. Además, utilizamos sus respectivas cuadráticas a fin de evaluar posibles rendimientos marginales decrecientes. En esto seguimos las sugerencias de Altman (2004) donde propone que la votación de centro-izquierda tiene una relación de «U» invertida con el índice de desarrollo humano. Es decir, que su mayor fuerza electoral estaría en los segmentos de ingreso medio. Altman (2004) hace esta propuesta bajo elecciones democráticas, por lo que resulta relevante evaluar su aplicabilidad en una elección semicompetitiva que provocó el cambio de régimen.

Las estimaciones arrojan diferencias significativas entre la Región Metropolitana y el resto del país. El «no» tuvo un mejor resultado en la Región Metropolitana, fue superior al «sí» en las comunas más pobres del país, así como en las comunas donde mayor era el porcentaje de desempleados. Si bien podría pensarse que «pobreza» y «desempleo» miden idéntico atributo, el análisis de multicolinealidad no arroja un coeficiente que impida incluir ambas variables en un mismo modelo. El porcentaje de No fue menor en las comunas rurales y en aquellas que presentaban un mayor nivel de escolaridad

Las cuadráticas de «pobreza» y «escolaridad promedio» marcan coeficientes significativos. Por tanto, si bien la pobreza afectó positivamente la votación el «no», en las comunas más pobres la tendencia se revierte. Y lo mismo sucede para el caso de la escolaridad. A mayor escolaridad, mayor votación por el «no», pero sus apoyos se deprimen en las comunas con niveles de escolaridad entre 13 y 15 años. La votación por el «no», en consecuencia, alcanza su máximo desempeño en comunas con tasas de escolaridad que bordean la media. Sin embargo, sus efectos son diferenciados si comparamos lo que sucede en la Región Metropolitana y en el resto del país. El gráfico 5 muestra que en el resto del país la relación entre escolaridad y votación por el «no» es más lineal en comparación a lo que sucedió en la Región Metropolitana, donde el

efecto cuadrático es mucho más claro. Esto responde a la existencia de tres comunas que en la Región Metropolitana se han caracterizado por presentar los niveles más altos de ingresos y donde el «no» obtuvo menos apoyos.

Estos resultados comunales son congruentes con los datos individuales. El «no» obtuvo mayores apoyos en la Región Metropolitana y en las comunas más pobres, aunque con una leve caída en las zonas con mayor volumen de indigencia. El porcentaje de población rural también fue un buen predictor de los apoyos hacia el «no», cuestión que no podemos cotejar con las encuestas dado que las muestras corresponden solo a centros urbanos. Finalmente, un *proxy* de la situación económica contingente de las personas –el desempleo– también contribuyó a explicar el respaldo hacia el «no».

TABLA 7.

MODELO DE MÍNIMOS CUADRADOS PONDERADOS (MCP). LA VARIABLE DEPENDIENTE ES EL PORCENTAJE DE VOTO DEL «NO»

VARIABLES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Zona (RM=1/Resto del país=0)	2.802** (1.227)	2.240** (1.039)	3.168*** (0.942)
% de pobres	0.119* (0.0629)	0.930*** (0.122)	
% de pobres (cuadrática)		-0.0151*** (0.00205)	
% ruralidad	-0.226*** (0.0321)	-0.203*** (0.0273)	-0.134*** (0.0285)
% desempleo	0.897*** (0.278)	1.013*** (0.235)	0.663*** (0.209)
% Católicos	-0.0653 (0.0735)	-0.216*** (0.0654)	-0.176*** (0.0573)
Escolaridad promedio			20.20*** (2.328)
Escolaridad promedio (cuadrática)			-1.055*** (0.117)
Constante	55.18*** (7.033)	57.54*** (5.946)	-26.98** (11.73)
Observaciones	138	138	138
R-squared	0.456	0.615	0.662

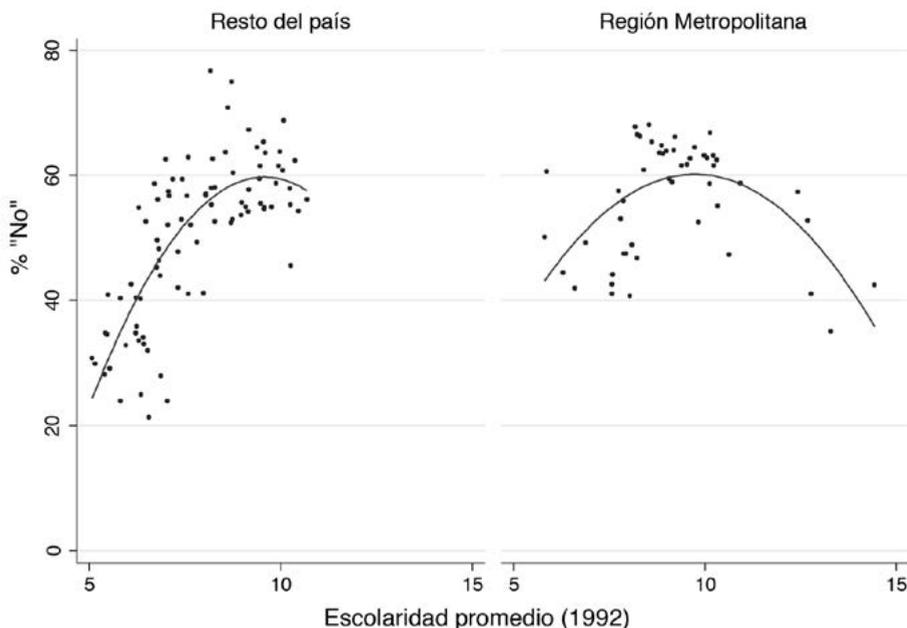
Errores estándar entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: elaboración propia con datos de www.servei.cl, www.sinim.gov.cl

GRÁFICO 5.

RELACIÓN ENTRE ESCOLARIDAD PROMEDIO Y VOTACIÓN DEL «NO» SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA

Fuente: elaboración propia con datos de www.servel.cl, www.sinim.gov.cl

CONCLUSIONES

Si bien existe una amplia literatura sobre los factores que explican las preferencias electorales de los chilenos, se ha dedicado menos espacio al estudio de las percepciones ciudadanas en el contexto del plebiscito sucesorio de 1988. En este trabajo se identifican las características de los votantes que querían que Pinochet siguiera a la cabeza del Gobierno, y de quienes se inclinaban por unas prontas elecciones libres. En un escenario dictatorial donde el trabajo de campo de una encuesta era dificultoso y hasta peligroso, el uso y la disposición de este tipo de datos cobra un especial valor.

La principal conclusión de nuestro estudio es que, a pesar de una extensa y violenta dictadura, las preferencias electorales de los chilenos, vistas a partir del plebiscito sucesorio de 1988, muestran más continuidades que cambios en comparación con el período democrático previo al quiebre institucional de 1973. Constatamos la sobrevivencia de determinantes sociales que explican las decisiones electorales de los chilenos, tales como el sexo de los votantes, la edad, el nivel socioeconómico y, ciertamente, el autopoicionamiento ideológico. Mostramos que los factores socioeconómicos y sociodemográficos que explicaron la adhesión al «no» son similares a los que acompañaron a la candidatura de izquierda en las elecciones presidenciales previas al golpe de Estado.

Estos resultados a nivel individual son congruentes con la evidencia recolectada a nivel comunal, lo que hace más robustas nuestras inferencias. Si bien existe literatura que ha enfatizado la continuidad de las preferencias electorales de los chilenos a pesar de la extensa dictadura, este trabajo muestra la composición de esas preferencias en el período más crítico de la historia reciente de Chile. Además, lo hace con encuestas que se aplicaron antes y después de la entrada en vigencia de la propaganda electoral televisiva, mostrando que los patrones de apoyo al «sí» y al «no» fueron constantes en todas las mediciones que hizo el CERC.

Todo ello no implica que la propaganda electoral televisiva no fuera relevante. Tal como mostramos más arriba, si bien la opción «no» era mayoritaria antes de la emisión de la franja, posterior a ella se asiste a un proceso de consolidación de la preferencia y a un descenso significativo en los apoyos al «sí». Probablemente, el hecho de que la franja de la oposición fuese de mayor profundidad y calidad en comparación con la franja del Gobierno, hizo que antiguos votantes del «sí» escondieran su preferencia y se mostraran como indecisos en las encuestas de opinión.

Por todo esto, el plebiscito chileno de 1988 se constituye en una oportunidad para evaluar simultáneamente y en una elección semicompetitiva, los efectos de las variables de largo y corto plazo. Este artículo muestra la vigencia de antiguos clivajes sociales a pesar del extenso régimen de Pinochet, existiendo, al menos, dos grandes fracturas. Por un lado, la posición política de los encuestados en el eje izquierda-derecha. Por otro, el nivel de ingresos. Si bien ambos predictores de la conducta electoral de los chilenos hoy tienen menos fuerza que en el pasado, fueron fundamentales para explicar la forma en que la oposición derrotó a una de las dictaduras más cruentas de América Latina.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo recibió financiación del Proyecto FONDECYT número 1170944.

Referencias

- Altman, David. 2004. «Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas», *Revista de Ciencia Política*, 24 (2): 49-66. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200003>.
- Arriagada, Genaro. 1995. «Tres lecciones del 5 de octubre», en Matías Tagle (ed.), *El plebiscito del 5 de octubre de 1988*. Santiago de Chile: Corporación Justicia y Democracia.
- Bartels, Larry. 1993. «Messages Received: The Political Impact of Media Exposure», *American Political Science Review*, 87: 267-285. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2939040>.

- Bartels, Larry. 1996. «Uninformed votes: Information effects in presidential elections», *American Journal of Political Science*, 40: 194-230. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111700>.
- Berelson, Bernard, Paul F. Lazarsfeld y William N. McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: Chicago University Press.
- Boas, Taylor. 2015. «Voting for Democracy: Campaign Effects in Chile's Democratic Transition», *Latin American Politics and Society*, 57 (2): 67-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00267.x>.
- Bunce, Valerie y Sharon L. Wolnick. 2010. «Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regimes», *World Politics*, 62 (1): 43-86. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887109990207>.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller y Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. Nueva York: John Wiley.
- Chhibber, Pradeep y Mariano Torcal. 1997. «Elite Strategy, Social Cleavages, and Party Systems in a New Democracy Spain», *Comparative Political Studies*, 30 (1): 27-54. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414097030001002>.
- Collier, David y Ruth B. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Crewe, Ivor. 1995. «Voters, parties and leaders thirty years on: western electoral studies and the new democracies of eastern Europe», en Ian Budge y David McKay (eds.), *Developing democracy*. Londres: Sage Publications.
- Cruz-Coke, Ricardo. 1984. *Historia electoral de Chile. 1925-1973*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Dinas, Elias. 2012. «The Formation of Voting Habits», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22 (4): 431-456. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17457289.2012.718280>.
- Evans, Geoffrey. 2002. «The Continued Significance of Class Voting», *Annual Review of Political Science*, 3 (1): 401-417. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.401>.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Freedman, Paul, Michael Franz y Kenneth Goldstein. 2004. «Campaign advertising and democratic citizenship», *American Journal of Political Science*, 48 (4): 723-741. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00098.x>.
- Garretón, Manuel Antonio. 1988. *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Garretón, Manuel Antonio. 1995. «Redemocratization in Chile», *Journal of Democracy*, 6 (1): 146-158. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0009>.
- Gil, Federico. 1969. *El sistema político chileno*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Hansen, Kaper y Rasmus T. Pedersen. 2014. «Campaigns matter: How voters become knowledgeable and efficacious during election campaigns», *Political Communication*, 31 (2): 303-324. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584609.2013.815296>.

- Harrop, Martin y William Miller. 1987. *Elections and voters: a comparative introduction*. Nueva York: New Amsterdam Books.
- Holbrook, Thomas. 1996. *Do campaigns matter?* Thousand Oaks, CA: Sage.
- Holbrook, Thomas. 2002. «Presidential campaigns and the knowledge gap», *Political Communication*, 19: 437-454. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584600290109997>.
- Huneus, Carlos. 2002. *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Huneus, Carlos. 2014. *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Madrid: Taurus.
- Huber, Gregory y Kevin Arceneaux. 2007. «Identifying the persuasive effects of presidential advertising», *American Journal of Political Science*, 51(4): 957-977. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00291.x>.
- Karl, Terry L. 1991. «Dilemas de la Democratización en América Latina», *Revista Foro Internacional*, 31 (3): 388-417.
- Key, Valdimer Orlando, Milton Cummings y Arthur Mass. 1966. *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*. Harvard: Belknap Press of Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674497764>.
- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750311>.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson y Hazel Gaudet. 1944. *The people's choice*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lindberg, Staffan. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lindberg, Staffan (ed.). 2009. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan. 1980. «The New Spanish Party System», en Richard Rose (comp.), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*. Beverly Hills y Londres: Sage Publications.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. «Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction», en Peter Mair (ed). 1990. *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, Milton, Kathleen M. McGraw y Patrick Stroh. 1989. «An Impression Driven Model of Candidate Evaluation», *American Political Science Review*, 83: 399-419. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1962397>.
- López, Miguel Ángel. 2004. «Conducta electoral y estratos económicos: el voto de los sectores populares en Chile», *Política*, 43: 285-298.
- López, Miguel Ángel y Mauricio Morales. 2005. «La capacidad explicativa de los determinantes familiares en las preferencias electorales de los chilenos», *Política*, 45: 87-108.

- Martínez i Coma, Ferrán. 2008. «¿Cuáles fueron los efectos de la campaña electoral española del 2000?», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 112: 231-257.
- Miller, Warren y Merrill Shanks. 1996. *The New American Voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morales, Mauricio y Navia, Patricio. 2010. *El sismo electoral de 2009*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.
- Navia, Patricio. 2004. «La participación electoral en Chile: 1988 – 2001», *Revista Ciencia Política*, 24 (1): 81 – 103.
- Navia, Patricio y Rodrigo Osorio. 2015. «Las encuestas de opinión pública en Chile antes de 1973», *Latin American Research Review*, 50 (1): 117-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2015.0009>
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. 1988. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Popkin, Samuel. 1991. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Quilter, Peter. 1989. «Television in the Chilean Plebiscite of 1988», *Fletcher Forum of World Affairs*, 13 (2): 295-306.
- Schedler, Andreas. 2004. «Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral», *Estudios Políticos*, 24: 137-156.
- Scully, Timothy. 1992. *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- Sears, David y Carolyn Funk. 1999. «Evidence of the Long-Term Persistence of Adults' Political Predispositions», *Journal of Politics*, 61 (1): 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2647773>.
- Sitter, Nick. 2002. «Cleavages, Party Strategy and Party System Change in Europe, East and West», *Perspectives on European Politics and Society*, 3 (3): 425-451. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15705850208438844>.
- Teorell, Jan y Axel Hadenius. 2009. «Elections as Levers of Democratization: A Global Inquiry», en Staffan Lindberg (ed.), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tironi, Eugenio y Guillermo Sunkel. 2000. «The modernization of communications: The media in the transition to democracy in Chile», en Richard Gunther y Anthony Mugban (eds.), *Democracy and the media: A comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press: 165-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175289.005>.
- Valenzuela, Arturo y Timothy Scully. 1997. «Electoral choice and the Party System in Chile: Continuities and changes at the recovery of democracy», *Comparative Politics*, 29 (4): 511-528. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422017>.
- Valenzuela, Samuel. 1997. «La Constitución de 1980 y el Inicio de la Redemocratización en Chile». Notre Dame, Indiana: Kellog Institute.
- Zaller, John. 1992. *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818691>.

Presentado para evaluación: 14 de febrero de 2017.

Aceptado para publicación: 27 de octubre de 2017.

MAURICIO MORALES

mmoralesq@utalca.cl.

Académico de jornada completa de la Universidad de Talca, Chile. Director del Centro de Análisis Político de la Universidad de Talca. Investigador adjunto del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CONICYT/FONDAP/15130009). Sus trabajos han sido publicados en las revistas *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *Democratization*, *Latin American Politics and Society*, *Latin American Research Review*, *Revista de Ciencia Política*, *Estudios Políticos*, *Política y Gobierno*, entre otras.

FERNANDO RUBILAR

frubilarl@gmail.com.

Asesor de la División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.

ANEXO

TABLA 1.
FICHAS TÉCNICAS ENCUESTAS CERC (1987 – 1988)

Fecha de encuesta	Fecha de terreno	Tipo de encuesta	Detalles de muestra	N° de encuestados	Representatividad	Error muestral
1987- Noviembre	Entre el 9 y 29 de noviembre de 1987	Nacional	Población de ambos sexos de 18 años y más, que habita en las 29 ciudades de más de 40 mil habitantes, ubicadas entre la I y la X regiones: Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Coquimbo, Ovalle, Quilpué, Villa Alemana, Viña del Mar, Valparaíso, Quillota, San Antonio, Santiago, Rancagua, Curicó, Linares, Talca, Chillán, Talcahuano, Concepción, Coronel, Lota, Los Ángeles, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt.	2053	80 %	+/- 2,34 % con un nivel de confianza del 95 %
1988- Septiembre (I)	Entre el 9 y 17 de septiembre de 1988	Nacional	La población de ambos sexos de 18 años y más, que habita en las 29 ciudades de más de 40 mil habitantes, ubicadas entre la I y la X regiones: Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Coquimbo, Ovalle, Quilpué, Villa Alemana, Viña del Mar, Valparaíso, Quillota, San Antonio, Santiago, Rancagua, Curicó, Linares, Talca, Chillán, Talcahuano, Concepción, Coronel, Lota, Los Ángeles, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt.	2397	98 %	+/- 2,34 % con un nivel de confianza del 95 %

.../...

Fecha de encuesta	Fecha de terreno	Tipo de encuesta	Detalles de muestra	Nº de encuestados	Representatividad	Error muestral
1988- Septiembre (II)	Entre el 27 y 29 de septiembre de 1988	Nacional	La población de ambos sexos de 18 años y más, que habita en las 24 ciudades de más de 40 mil habitantes, ubicadas entre la I y la X regiones: Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Coquimbo, Quilpué, Villa Alemana, Viña del Mar, Valparaíso, San Antonio, Santiago, Rancagua, Curicó, Talca, Chillán, Talcahuano, Concepción, Los Ángeles, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt.	1700	62 %	+/- 2,34 % con un nivel de confianza del 95 %

Fuente: Información oficial de las encuestas del CERC.

La incidencia política de la sociedad civil senegalesa en las políticas de cooperación al desarrollo europeas: límites y desafíos a nivel local

Political influence of Senegalese civil society on the European development aid policies: Limits and challenges at the local level

ISABEL MARÍN-SÁNCHEZ

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Marín-Sánchez, I. (2017). La incidencia política de la sociedad civil senegalesa en las políticas de cooperación al desarrollo europeas: límites y desafíos a nivel local. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 123-146.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.05>

Resumen

La sociedad civil está adquiriendo un papel relevante dentro del marco de la cooperación europea para el desarrollo. Sin embargo, el énfasis que la Unión Europea (UE) le ha otorgado contrasta con la experiencia práctica de las organizaciones de la sociedad civil en escenarios concretos y sus dificultades para hacerla efectiva a nivel local. En este artículo veremos que la capacidad de incidencia política real de la sociedad civil depende de factores que difieren ampliamente entre los contextos regionales. La mera existencia de mecanismos institucionales y espacios para el diálogo no garantiza su participación ni su efectiva incidencia en las políticas de cooperación de la UE. A partir de una investigación cualitativa realizada en Senegal, ilustraremos los obstáculos que están limitando la capacidad de incidencia política de la sociedad civil senegalesa y la profunda ruptura entre la concepción institucional de la incidencia política y los desafíos que encuentran las organizaciones de la sociedad civil en sus dinámicas de trabajo cotidianas a nivel local.

Palabras clave: incidencia política, cooperación al desarrollo, sociedad civil, Senegal, Unión Europea, políticas públicas, diálogo político.

Abstract

The civil society is gaining a relevant role within the framework of the European Development Aid policy. However, the emphasis granted by the EU is in contrast with the practical

experience of civil society organisations in specific contexts and their difficulties to make it effective. This article shows that the civil society's political influence depends on factors that differ widely among regional contexts. The very existence of institutional mechanisms and spaces for dialogue does not guarantee civil society participation or its effective impact on the EU development aid policy. Based on a qualitative research conducted in Senegal, we will illustrate the obstacles that are hindering the political influence of Senegalese civil society organisations and the deep gap between the institutional conception of political influence and the challenges encountered by civil society organisations in their daily work dynamics at the local level.

Keywords: political influence, development aid, civil society, Senegal, European Union, public policy, political dialogue.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años noventa del pasado siglo, el interés por la incidencia política de la sociedad civil ha adquirido un papel cada vez más relevante en el seno de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE). A partir de nociones tales como *desarrollo participativo* y *diálogo estructurado*, la UE ha tratado de construir una nueva relación con la sociedad civil de los países del Sur que tiene, entre otras finalidades, la de potenciar su influencia en las políticas públicas. En este sentido, se trataría de promover la capacidad de incidencia de la sociedad civil en la definición, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, tanto en las nacionales como en las políticas de cooperación que la UE despliega en los países del Sur.

Sin embargo, el énfasis que la UE ha otorgado a la incidencia política de la sociedad civil contrasta con la práctica en los escenarios concretos y las dificultades para hacerla efectiva a nivel local. Una vez que les es atribuido ese rol de incidencia, ¿en qué medida pueden las organizaciones de la sociedad civil desempeñarlo? ¿Qué factores determinan su capacidad de incidencia política? Impulsadas por estas preguntas, durante el año 2014 emprendimos una investigación cualitativa en Senegal con la finalidad de analizar las posibilidades de participación y de incidencia política de organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) senegalesa en las políticas de cooperación de la UE. Este artículo recoge los principales resultados de dicha investigación. Como veremos a lo largo de estas páginas, el estudio puso de relieve la existencia de numerosos obstáculos entre las OSC seleccionadas para incidir en las políticas de cooperación que la UE despliega en sus respectivos campos de intervención. Estos ilustraban, a su vez, una ruptura importante entre las formas de pensar la incidencia política y la participación en el marco institucional y los retos concretos a los que se enfrentan las OSC a la hora de influir en las políticas públicas.

Por otro lado, el interés institucional en la incidencia política de la sociedad civil resulta llamativo y potencialmente problemático dentro del sistema de cooperación internacional de la UE. La propia historia de la cooperación internacional muestra

cómo esta se ha sustentado y legitimado en nociones de desarrollo que trataban de lograr precisamente lo contrario: omitir el rol político de las organizaciones de la sociedad civil. Sostenemos que el desarrollo, en el sistema de cooperación internacional, fue y sigue siendo presentado como una meta técnica que desdibuja y oculta lo político, precisamente para vender en terreno intervenciones *apolíticas* (Ferguson, 1990; Escobar, 1995; Gardner y Lewis, 1996; Gardner y Lewis, 2015; Rist, 2002; Mosse, 2005; Elbers *et al.*, 2014; Melber, 2014; Dimier, 2014). Sin embargo, esta visión técnica de la cooperación contrasta ampliamente con los vínculos reales que la propia sociedad civil mantiene con lo político en distintos contextos regionales. La sociedad civil está integrada por actores y organizaciones heterogéneas que intervienen en el espacio político y están situadas políticamente, aunque en algunos casos no lo hagan explícito. Mientras que dentro de la sociedad civil existen organizaciones que defienden claramente su rol político, hay otras interesadas en difuminarse dentro de esa larga tradición de intervenciones *apolíticas* de la cooperación para el desarrollo, e incluso están las que ocultan sus dimensiones políticas porque no cuentan con un entorno legal favorecedor que les permita hacerlo.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma: tras presentar la metodología empleada en la investigación explicamos, en la primera parte, cómo ha sido concebida la participación de la sociedad civil en las políticas de cooperación de la UE a través de los enfoques de desarrollo participativo y el diálogo estructurado. Posteriormente, abordamos algunas de las especificidades de las sociedades civiles en África y sus diferentes roles en el espacio político. A continuación, caracterizamos históricamente la sociedad civil senegalesa poniendo énfasis en los factores que permitieron su surgimiento y expansión, así como en sus principales dinámicas de movilización. Todas ellas reflejan las distintas reivindicaciones, formas y tendencias que ha adoptado en la historia contemporánea más reciente. En la última parte presentamos los resultados de la investigación, seguidos de las conclusiones finales. A partir de las experiencias y percepciones de las OSC seleccionadas, documentamos los desafíos y retos a los que se enfrentan las organizaciones para poder participar en el proceso de diálogo estructurado e incidir en el ciclo de políticas de cooperación de la UE en Senegal.

METODOLOGÍA

En este artículo documentamos las posibilidades de participación y de incidencia política de las OSC senegalesa en las políticas de cooperación de la UE. Todo ello, a partir de una investigación cualitativa que rescató las percepciones y experiencias de quince OSC en torno a la incidencia política y, en particular, sobre sus posibilidades y capacidades de influir en las políticas de cooperación de la UE en Senegal¹.

1. Esta investigación, realizada a lo largo del año 2014 y finalizada en la primavera de 2015, fue financiada por la organización Alianza por la Solidaridad Internacional (APS). La investigación

Empleamos una metodología cualitativa y participativa con objeto de detectar el discurso individual y colectivo de las organizaciones seleccionadas. Para ello, fue fundamental la realización de talleres orientados a construir un espacio para la reflexión colectiva. En la primera fase de la investigación, se realizó un taller de presentación de la investigación en el que se recogió el discurso colectivo inicial de las OSC sobre la noción de entorno favorecedor para la participación de la sociedad civil y sus experiencias en los procesos de diálogo de políticas con la UE. Sus propias visiones fueron registradas a partir de las intervenciones orales en dicho taller y a través de cuestionarios individuales. Durante la segunda fase de la investigación, se hicieron entrevistas en profundidad a miembros de cada una de las organizaciones participantes. Por último, se llevó a cabo un taller de devolución para compartir el análisis preliminar de los resultados obtenidos con las organizaciones. En las distintas fases, la implicación de las OSC fue muy activa.

Las OSC participantes fueron quince organizaciones senegalesas especialmente representativas en los ámbitos de la soberanía alimentaria, la buena gobernanza, los derechos humanos y la migración. La muestra de la investigación se diseñó a partir de un mapeo inicial de OSC senegalesas en base a los criterios que se detallan a continuación. Se combinaron criterios específicos relativos al sector de intervención de las OSC (organizaciones especializadas en soberanía alimentaria, en derechos humanos, en género y en migración) y criterios transversales relativos a su experiencia en incidencia política y sus relaciones con la UE. Así, se primó a organizaciones que tuviesen experiencia en incidencia política y que mantuviesen alguna relación o experiencia de trabajo previa con la UE (por ejemplo, por ser financiadas o por haber participado en procesos de diálogo con la UE). También se incluyó a redes de OSC representativas y reconocidas socialmente.

Uno de los aspectos fundamentales para la selección de la muestra (ver anexo 1), fue la búsqueda de organizaciones que pudiesen reunir varios criterios simultáneamente. Asimismo, se trató de integrar también a organizaciones que tuviesen un alcance regional, es decir, que no tuviesen necesariamente su sede en Dakar y trabajasen en otras regiones del país. Este aspecto era especialmente importante en el caso de las organizaciones campesinas que trabajan en el campo de la soberanía alimentaria. Del mismo modo, era necesario que la muestra reuniese a organizaciones de diferentes dimensiones para poder detectar las distintas necesidades y percepciones con respecto a los procesos de diálogo de políticas con la UE.

comprendía la realización de un estudio comparativo sobre los mecanismos de diálogo de políticas entre la Unión Europea y cinco países socios de APS en sus acciones de cooperación internacional: Senegal, Jordania, Marruecos, Nicaragua y Guatemala. El equipo investigador que realizó y coordinó la investigación comparativa estaba compuesto en cada país por: Isabel Marín Sánchez (Senegal), Laurence Thieux (Jordania y Marruecos) y Vanessa Sánchez Maldonado (Nicaragua y Guatemala). Mousa Ba participó en la recolección de datos para el trabajo de campo en Senegal.

¿PARTICIPAR O CONSULTAR? LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los objetivos que ha marcado las estrategias de cooperación de la UE desde finales de los años noventa del siglo pasado ha sido el intento de materializar un nuevo enfoque de *desarrollo participativo* que sitúe a la sociedad civil en un lugar significativo para incidir en las políticas de cooperación de la UE. A medida que van cambiando los enfoques sobre la eficacia de la ayuda a nivel internacional y situando a las OSC como actores clave de los procesos de desarrollo, la UE comienza a poner en marcha nuevos procesos de diálogo político con la sociedad civil. Más que meras beneficiarias o ejecutoras de proyectos, las OSC empiezan a ser entendidas en el discurso de la cooperación como actores y socios clave en los procesos de desarrollo, argumentando que pueden aportar un valor añadido en el fomento de la democracia, la gobernanza, la justicia y los derechos humanos.

En consonancia con estas ideas, la Comisión Europea inicia un proceso de diálogo informal con la sociedad civil a principios del 2000 para fomentar la participación de las OSC en los procesos de desarrollo de sus propios países y en las políticas de cooperación de la UE (EuropeAid-Cisoch, 2010). La Comisión Europea ha tratado de institucionalizar este proceso en lo que denomina un «diálogo estructurado» con la sociedad civil. El diálogo estructurado es definido como «una iniciativa lanzada para debatir la participación de las OSC y de las autoridades locales en la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea. Concebida como un mecanismo de creación de confianza y consenso, la iniciativa pretende incrementar la eficiencia de todos los participantes en la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea, aprovechando el impulso generado por los debates internacionales y europeos» (*ibid.*: 2). Además, el diálogo aspira a buscar formas de mejorar la eficacia de la implicación de las OSC y las autoridades locales en la cooperación de la Comisión Europea.

También la Comisión Europea ha atribuido a la sociedad civil un papel político afirmando que su participación en los procesos políticos y en la construcción de procesos democráticos y sistemas de rendición de cuentas es clave para conseguir mejores resultados de desarrollo (Comisión Europea, 2012). A partir de ahí, se ha comprometido a «promover un entorno favorable para las OSC en los países socios, alentar una participación constructiva y estructurada de las OSC en las políticas internas de estos países y en el ciclo de programación de las políticas de cooperación de la UE, e incrementar la capacidad de las OSC locales para que puedan desempeñar su rol de forma más independiente y efectiva» (*ibid.*: 5). Como veremos más adelante, esta apuesta por el desarrollo participativo mediante un diálogo estructurado se ha materializado en acciones de las Delegaciones de la UE (DUE), dirigidas a fomentar el diálogo y la participación de la sociedad civil. Entre ellas, encontramos consultas puntuales a la sociedad civil en las fases de programación y evaluación de la cooperación de la UE (EuropeAid-Cisoch, 2010).

La inclusión de las OSC en el discurso oficial de la cooperación europea como nuevo actor con voz propia es relativamente reciente, pues su participación fue impulsada

especialmente a partir del Acuerdo de Cotonou en el año 2000. Sin embargo, el debate en torno a la necesidad de la participación de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo es mucho más antiguo. Tal como sostiene Ranhema (2012), el término participación aparece en el discurso del desarrollo en los años cincuenta, después de atribuir la mayor parte de los fracasos de los proyectos de desarrollo a la exclusión de las organizaciones beneficiarias del diseño, formulación e implementación (*ibid.*: 188). Desde el momento en que la participación es integrada en el lenguaje político y el lenguaje del desarrollo, esta irá perdiendo sus connotaciones subversivas iniciales: «El concepto ya no es percibido como amenaza porque los Gobiernos e instituciones interesadas en una mayor productividad a bajo costo tienen una creciente necesidad de participación para sus propios objetivos» (*ibid.*: 189). Aunque a menudo solemos atribuir una connotación positiva al término participación, es importante emplear una mirada crítica con respecto a esta dentro de la esfera del desarrollo, pues pueden aparecer formas de participación transitivas o intransitivas, forzadas o libres, manipuladas/teleguiadas o espontáneas (*id.*).

En esta misma dirección, otros autores han destacado el papel de la participación como *metáfora movilizadora* dentro de las políticas de cooperación al desarrollo (Mosse 2004; 2013). En las investigaciones sobre desarrollo rural en la India realizadas por David Mosse, se demostraba cómo el uso del término de participación por la cooperación británica tenía fundamentalmente efectos internos dentro de la política de cooperación, pues servía para mediar y conseguir apoyos entre actores con intereses muy distintos, incluso incompatibles, que habían sido involucrados en los proyectos analizados (Mosse, 2004: 649). Para Mosse, las políticas (en este caso la de cooperación al desarrollo) funcionan principalmente para movilizar y mantener el apoyo, es decir para legitimar, más que para orientar la práctica (Mosse, 2005).

En el caso específico de la participación de la sociedad civil en las políticas de cooperación de la Unión Europea, encontramos estudios que han constatado las limitaciones con las que se encuentran las OSC en algunos países. Carbone (2010), tras analizar el proceso de diálogo político de la UE con la sociedad civil de los países del Pacífico, destaca como uno de los aspectos más problemáticos el igualar la participación con las consultas a la sociedad civil. Su estudio constata que la participación parecía estar basada en una selección arbitraria de actores de la sociedad civil, era poco consistente y no estaba preparada de forma adecuada (*id.*). Una investigación previa realizada en Ghana (Crawford, 2006) aporta también conclusiones relevantes. Interesado por estudiar el tipo de sociedad civil que la UE estaba apoyando en Ghana, el autor sostiene que la retórica del fortalecimiento de la sociedad civil defendida por la UE no se refleja a nivel local: «Hay una firme evidencia de evaporación política, con declaraciones políticas hechas en Bruselas no implementadas en terreno en otras partes del mundo. Hay un patrón de inclusión y exclusión de OSC. Los actores de la UE en Ghana han optado por asistir a un conjunto estrecho de ONGs. Esta selección de los donantes está respaldada por una concepción neoliberal de la sociedad civil, apoyar a ONGs que disciplinen al Estado e influyan en la política estatal aprobada por las agencias donantes» (*ibid.*: 153).

ENTRE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y LA INCIDENCIA POLÍTICA: ROLES Y ESPACIOS DE LAS SOCIEDADES CIVILES AFRICANAS

Bajo la noción de «sociedad civil», se aglutinan hoy en Senegal una gran diversidad de prácticas y organizaciones. Como afirman Bayart *et al.* (1992), la sociedad civil hace referencia a una relación dinámica, compleja y ambivalente entre el Estado y la sociedad, que no expresa forzosamente un campo distintivo como tal. Es por naturaleza plural y recubre prácticas heterogéneas cuya unificación eventual es construida (*ibid.*: 71). La sociedad civil siempre es social e históricamente determinada, de ahí que las formas de concebirla y sus propias orientaciones varíen considerablemente entre distintos contextos socioculturales. Así, esta podría actuar como fuerza de presión y proposición en un sentido favorable a las aspiraciones de las poblaciones o simplemente como un marco de organización práctica de modos de mejora de sus condiciones de vida (Niang, 2008).

Entre los autores que se han interrogado por las particularidades de las sociedades civiles en países africanos, Poncelet y Piroette (2007), destacan cómo en África subsahariana, las concepciones y los debates sobre la sociedad civil parecen haber intervenido sobre todo en los contextos de liberalización política y de cogestión de las políticas de desarrollo (*ibid.*: 11). Tras los procesos de descolonización, la integración que sufren los países africanos en la globalización y las políticas de ajuste estructural, se articula un escenario en el que las antiguas formas de regulación (partidos de masa, sindicatos, cooperativas, iglesias nacionales, movimientos nacionales diversos) van siendo desacreditadas frente a la proliferación de OSC y, en particular, de las ONG (*ibid.*: 6). Como bien explica Diaw, para el caso senegalés, las intervenciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en el país tendieron a cortocircuitar los partidos políticos y las poblaciones en beneficio de soluciones tecnocráticas, comenzando de esta forma a despolitizar las problemáticas del desarrollo (Diaw, 1992: 12). Para esta autora, la construcción de una hegemonía y una identidad tecnocráticas desde el poder senegalés va a la par de la creación de la idea de «desarrollo» como un nuevo mito en Senegal (*ibid.*: 16).

Otros autores han destacado la habilidad de las sociedades civiles africanas para resistir la dominación del poder estatal. Para Bayart *et al.* (1992), si bien es cierto que los Estados poscoloniales africanos trataron de tutelar a la sociedad civil e inscribir a los grupos sociales subordinados en su espacio de dominación, siempre existieron formas de acción colectiva entre ellos y prácticas populares que limitaron el campo de dominación estatal asegurando una cierta «revancha de la sociedad frente al Estado» (*ibid.*: 75). Entre otras, las revueltas, las huelgas, la abstención electoral, las migraciones y la circulación intensiva de información no controlada por los medios de comunicación oficiales (*id.*).

Actualmente, las sociedades civiles africanas también están integradas por una amplia gama de organizaciones financiadas por la cooperación internacional que, convertidas en sus interlocutoras, juegan papeles muy diferenciados. En líneas generales, se debaten entre gestionar aspectos del desarrollo económico, social y cultural que

antes correspondían al Estado, o adoptar un papel de interpelación política a los poderes públicos (Courtin, 2011: 6). Mientras que las primeras jugarían su rol dentro de los enfoques neoliberales de lucha contra la pobreza, las segundas parecen más amenazantes y problemáticas para los donantes internacionales. Este sería el caso de los actores que participan dentro del movimiento altermundista y antiliberal y que luchan por el acceso de las poblaciones a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales (Belda y Boni, 2014). En este contexto, no podemos olvidar el interés desmesurado que han tenido las agencias y donantes internacionales en plantear la construcción o la expansión de la sociedad civil como «la respuesta» a todo tipo de problemas históricos específicos en estos países, tal y como señala Chandhoke (2010: 180), quien nos recuerda que la sociedad civil es un espacio disputado y finalmente es lo que cada población hace de ella. Por ejemplo, en relación con el argumento dominante de las agencias internacionales que ven a la sociedad civil como actores impulsores de la democracia, la autora subraya que no hay nada en la sociedad civil que automáticamente asegure la victoria de proyectos democráticos, pues más bien lo que la sociedad civil hace es proporcionar actores con los valores, el espacio y la inspiración para la lucha por la democracia (*ibid.*: 183).

Como veremos posteriormente, Senegal nos aporta ejemplos interesantes sobre cómo esta combinación de organizaciones heterogéneas, con roles ampliamente diferenciados y posiciones con respecto al poder establecido, se hacen inteligibles en el sistema de cooperación internacional bajo el término «sociedad civil». Aunque los vínculos que las OSC mantienen con lo político son muy diversos, no siempre son reconocidos y/o alentados dentro del sistema de cooperación internacional. Dedicándose o no explícitamente a la incidencia política, todas las organizaciones de la sociedad civil están atravesadas por ideologías, actúan en campos de acción política y toman decisiones políticas en torno a los contenidos del desarrollo (Lewis, 2002). En muchos casos, la entrada de las OSC en el sistema de cooperación internacional no solo limita y condiciona sus trayectorias, sino también sus concepciones del desarrollo y sus planteamientos políticos. La necesidad de los fondos de la cooperación internacional les hace acomodar sus discursos, lenguajes y metodologías de trabajo, alejándose así en muchos casos de sus objetivos originales y de lo que entienden por desarrollo (Rodríguez, 2002; Sogge, 2004; Lacroix, 2005).

LA SOCIEDAD CIVIL SENEGALESA: CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA

Senegal cuenta hoy con una sociedad civil extremadamente diversa y activa que se ha ido consolidando al hilo de los grandes cambios sociales, económicos y políticos que afectaron al país desde su independencia en 1960. Hay autores que sitúan sus antecedentes en una importante tradición asociativa previa al periodo colonial (Cissé, 2008; Niang, 2008), pero es especialmente en las décadas de los ochenta y noventa cuando asistimos a la expansión del movimiento asociativo en el espacio político (Sarr, 2006).

Los antecedentes más próximos de la sociedad civil se sitúan en los diversos actores colectivos que surgieron durante el periodo colonial francés. Los movimientos de oposición y protesta contra la autoridad colonial en el ámbito rural y las organizaciones sindicales en las ciudades, fueron los actores más relevantes en esa época (Niang, 2008). Posteriormente, las transformaciones políticas y económicas que vivió el país desde la independencia (1960), tanto de orden internacional como interno, generaron distintas dinámicas de movilización entre los actores de la sociedad civil. Estas explican los cambios en las reivindicaciones, formas y tendencias dominantes que ha adoptado la sociedad civil senegalesa en cada momento.

En los sesenta aparecen las primeras asociaciones culturales y deportivas, asociaciones juveniles y de mujeres, así como cooperativas agrícolas. Este periodo estuvo también caracterizado por un fuerte control de las asociaciones desde el Estado, lo que condicionó un cambio de estrategias en el seno de organizaciones de marcado carácter político (Ly Fall, 2013). A modo de ejemplo, el Frente Cultural Senegalés (FCS, Front Culturel Senegalais), formado por grupos de intelectuales que trataban de luchar por una cultura antimperialista, fue duramente reprimido por el régimen de Senghor años más tarde y tuvo que adaptar sus intervenciones para dirigirlas al desarrollo económico en las poblaciones más empobrecidas (*id.*).

El ciclo de sequías que tiene lugar en los años setenta, la recesión económica mundial tras la crisis del petróleo de 1973 y la intervención de las instituciones de Bretton Woods son algunos de los factores que explican la progresiva expansión de la sociedad civil en los ochenta y su entrada en el espacio político (Sarr, 2006; Niang, 2008; Mbaye, 2011; Kamara, 2010). Al igual que en otros países africanos, la progresiva reducción del papel del Estado en la provisión del bienestar como consecuencia de las políticas de ajuste estructural en los años setenta y ochenta del pasado siglo, fue un factor clave en la expansión de la sociedad civil en Senegal. La reducción del presupuesto social del Estado a consecuencia de las políticas de ajuste, llevó a un progresivo empobrecimiento de la población que explica la aparición e intervención de nuevos actores de la sociedad civil para cubrir dichos vacíos. En los ochenta también asistimos al surgimiento de organizaciones como las agrupaciones de promoción femenina, las mutualidades de salud e incluso asociaciones impulsadas por el Estado, tales como las agrupaciones de interés económico (GIE) (Ndiaye, 2010). En 1982 se crea el Consejo de Organizaciones no Gubernamentales de Apoyo al Desarrollo (CONGAD), como organización que trataba de aglutinar y representar al movimiento de las ONG senegalesas existentes en aquel momento y recoger sus contribuciones al desarrollo del país.

Ahora bien, esta sociedad civil en expansión, que expresaba un interés en el desarrollo local durante los ochenta, intensifica las reivindicaciones de carácter político en los noventa. Se crean destacadas organizaciones que trabajan para la defensa de los derechos humanos y las libertades (Forum Civil, Raddho, Ondh), y emerge un discurso público sobre problemáticas como la pobreza, la corrupción y la transparencia en las elecciones (Niang, 2008: 7). Esta década culmina con la primera alternancia política en Senegal tras cuarenta años de sistema de partido único (UPS: Union Progressiste Sénégalaise), en las elecciones presidenciales del año 2000. En este sentido, es

conveniente destacar el papel que la sociedad civil senegalesa jugó y sigue jugando en la construcción de la democracia senegalesa. Su masiva participación para movilizar a los ciudadanos en las elecciones presidenciales del 2000, que darían la victoria a Abdoulaye Wade (PDS: Parti Démocratique Sénégalais), es tan solo un ejemplo de ese nuevo rol (Mbaye, 2011; Galvan, 2001).

Actualmente, la sociedad civil senegalesa se está articulando en torno a tres grandes tendencias. Según Ndiaye (2010), se observa una primera tendencia de empoderamiento comunitario y territorial, que estaría integrado por organizaciones que tratan de promover el desarrollo comunitario y luchar contra la marginación de los barrios populares, actuando fundamentalmente como intermediarias entre la población y los poderes públicos locales. En segundo lugar, se aprecia una tendencia a delegar la gestión de la obra pública en asociaciones implicadas en la gestión pública local (por ejemplo, grupos de jóvenes o mujeres de barrios desfavorecidos a los que los gobiernos locales le transfieren las tareas de recogida y evacuación de desechos de los hogares mediante una subvención mensual) (*ibid.*: 198). En tercer lugar, es relevante el posicionamiento de una parte de la sociedad civil senegalesa ante desafíos nacionales e internacionales. Esta tendencia se observa en la movilización creciente de ciertas organizaciones en torno a la construcción democrática, los derechos de los consumidores, la buena gobernanza y los derechos humanos y, especialmente, las organizaciones campesinas de corte altermundista. Su posicionamiento ante los Acuerdos de Asociación Económica con la UE (APE –Acuerdos de Partenariado Económico–, Acuerdos de Libre Comercio para crear una zona de libre comercio entre la UE y los países ACP –África, Caribe y Pacífico–), las reglas desiguales de la Organización Mundial del Comercio con la cuestión de las subvenciones agrícolas, entre otros, están favoreciendo la constitución de redes de la sociedad civil que tratan de intervenir en la deconstrucción de la mundialización neoliberal (*ibid.*).

A todo ello se añade la emergencia de nuevos movimientos sociales en Senegal que están canalizando reivindicaciones muy concretas en el contexto de la crisis política, económica y social que vive el país, especialmente desde el año 2008. Los movimientos *Y'en a marre* (Ya está bien; ¡estamos hartos!) y el *Mouvement des forces vives de la nation* (Movimiento de fuerzas vivas de la nación), cuentan con un importante protagonismo de los jóvenes senegaleses. Así mismo, el proceso de *Assises nationales*, lanzado en junio de 2008 por una centena de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, partidos políticos, intelectuales y profesionales de la educación y las ciencias, se materializó en la redacción de la *Charte de gouvernance démocratique* (Carta de gobernanza democrática).

¿FAVORECE EL ENTORNO POLÍTICO SENEGALÉS LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL?

Dentro de un escenario tan heterogéneo, investigamos las posibilidades de participación y capacidad de incidencia política de quince organizaciones de la sociedad civil

senegalesa en las políticas de cooperación de la UE. Las OSC participantes presentan historias, dimensiones, visiones del desarrollo y trayectorias de incidencia política diversas. Estas explican, a su vez, sus diferentes percepciones y experiencias en los procesos de diálogo de políticas con la Unión Europea. El análisis de los datos recogidos en las diferentes fases de la investigación nos ha permitido extraer las siguientes conclusiones.

Para analizar su participación en las políticas de cooperación de la UE, era necesario contar con una visión previa sobre sus posibilidades de participación en el entorno nacional. En primer lugar, quisimos explorar cómo las OSC percibían su propio entorno político nacional y si entendían que este favorecía o limitaba la participación de la sociedad civil. Tal como señala Fowler (2003), la participación está condicionada, en gran medida, por la existencia de un entorno político, jurídico y socioeconómico que permita a las organizaciones de la sociedad civil existir, expresarse e implicarse en la transformación de sus contextos respectivos. Según el autor, un entorno favorecedor (*enabling environment*), es el que posibilita las condiciones para la existencia, la expresión y el compromiso de las OSC (*ibid.*: 3).

En este sentido, es primordial que existan leyes que permitan la existencia formal de las OSC, pero en ningún caso estas son suficientes para configurar un entorno favorable a la participación de la sociedad civil. Los factores socioculturales, las características del sistema político y las ideologías, las estructuras económicas y la distribución de la riqueza, así como los sistemas de valores y creencias, son otros aspectos clave a considerar (Fowler, 2003). Las leyes no podrían determinar por sí solas los comportamientos y las relaciones de los Estados con la sociedad civil, ni el margen y espacio que en cada país se les concede, sino que estos serían el resultado de procesos más complejos y trayectorias históricas particulares en cada país. Si las organizaciones de la sociedad civil son legalmente reconocidas, disponen de los medios económicos y humanos para desarrollar su trabajo, tienen la posibilidad de expresarse libremente y ser escuchadas, tal como destaca Fowler, estas se encontrarán en mejores condiciones para implicarse o comprometerse en la transformación de sus respectivos contextos, y para negociar entre ellas y con las instituciones (*id.*).

El análisis de los datos recogidos en la investigación reveló que la mayoría de las OSC mostraban una percepción favorable del entorno nacional en términos de libertades. La mayoría afirmaban disponer de un grado de libertad acorde con la legislación en vigor dentro de un contexto democrático e identificaban factores que favorecerían su participación. Entre otros señalaron: la estabilidad política, la libertad de asociación, la existencia de una cultura asociativa, el incremento de la alfabetización, una conciencia ciudadana creciente, un incremento del control ciudadano de la acción pública, el proceso de descentralización, la aparición de medios de comunicación más plurales y la adhesión de Senegal a los instrumentos jurídicos internacionales sobre el Estado de derecho (datos de campo extraídos del primer taller).

Ahora bien, esta percepción coexistía con otras más minoritarias y mucho menos favorables que señalaban cómo el Gobierno está adoptando formas de ejercicio del poder cada vez más arbitrarias y autoritarias con las OSC más críticas o que no son

del color político del partido que gobierna. Estas organizaciones aludieron a la existencia de relaciones marcadamente diferenciadas con un sector de la sociedad civil, materializadas en intimidaciones, represalias, tensiones y rupturas de diálogo del Gobierno con algunas OSC. Asimismo, destacaron que el Gobierno senegalés tiende a proporcionar apoyo institucional a las OSC que le son próximas en términos de ideología política y pertenencia al partido que gobierna:

Las OSC críticas a menudo son objeto de represalias (suspensión de acuerdos, misiones de verificación de cuentas, etc.) y no disponen del mismo grado de libertad de expresión (Entrevista OSC 8. Kolda, 4/11/2014).

Hay todavía problemas de intimidaciones cuando el Estado no está de acuerdo con las OSC. Clientelismo partidista, hay que estar en el campo del partido de poder para beneficiarse del apoyo de programas puestos en marcha por el Gobierno (Entrevista OSC 1. Saré Coly Sallé, 2/11/2014).

Hay programas gubernamentales politizados que benefician a menudo a las organizaciones afiliadas del poder (Entrevista OSC 3. Saint Louis, 14/11/2014).

Como podemos observar, no existía una percepción unánime de entorno favorecedor entre las OSC participantes. Mientras que algunas organizaciones percibían que el entorno político favorece su libre expresión, otras se sentían fuertemente controladas. Sin embargo, sí que existía un mayor consenso en torno a otros elementos del entorno político nacional que limitaban la participación de la sociedad civil. La falta de apoyo financiero por parte del Gobierno senegalés y la alta dependencia de los fondos de la cooperación internacional fueron evidenciadas por todas las OSC participantes en el estudio. Participar en la definición, seguimiento o ejecución de las políticas públicas, requiere que previamente puedan existir y sobrevivir como organizaciones, de ahí que la falta de apoyo financiero no solo les impida desarrollar esa dimensión de su trabajo, sino también, como veremos a continuación, contar con la independencia suficiente para poder negociar con los agentes de la cooperación internacional.

Es conveniente destacar que otros informes previos sobre la sociedad civil senegalesa (Kamara, 2010; Mbaye, 2011) obtienen conclusiones similares con respecto a las experiencias de las OSC más críticas con el Gobierno. Estos informes, no solo corroboran la preferencia del Gobierno senegalés de comunicarse con un reducido número de OSC del mismo color político que el Gobierno y con aquellas que no son críticas con sus posiciones, sino también la tendencia a desfavorecer a las OSC que hacen incidencia política. Tal como señala Kamara: «Las autoridades de Senegal acogen a menudo mal las tomas de posición negativas de las OSC sobre las cuestiones políticas (por ejemplo, los problemas de funcionamiento de los procesos electorales) y las actuaciones de mala gobernanza (corrupción, impunidad), de los que serían responsables los poderes públicos» (Kamara, 2010: 31). Por otro lado, el propio marco legal es percibido por algunas OSC senegalesas como un elemento limitador porque trata de desvincular a la sociedad civil de su rol más político: «Se trata de un marco reductor, que describe un marco de intervención técnica. Esto está ligado a la sospecha que ha

considerado siempre a las ONG como estructuras subversivas. A modo de ejemplo, esta legislación prohíbe a las ONG tratar de cuestiones políticas, mientras que no podemos hacer desarrollo local sin hablar de política en materia de educación, de formación, etc. Los representantes del Estado nos recuerdan sin cesar las exigencias legales que respetar» (*ibid.*: 35).

DIÁLOGO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO PARTICIPATIVO: PELDAÑOS Y OTROS DESAFÍOS

Como hemos destacado anteriormente, las declaraciones de la UE que afirman la necesidad de establecer un diálogo político con las OSC en el ámbito de la cooperación son recurrentes. Ahora bien, ¿pueden realmente las OSC dialogar con la UE? En tal caso, ¿cuál es el contenido de ese diálogo? ¿Qué canales y mecanismos existen para que la sociedad civil pueda incidir en las políticas de cooperación de la UE que afectan a sus campos de intervención? En Senegal exploramos en qué se había materializado este proceso de diálogo estructurado, cómo lo habían vivido y experimentado las organizaciones de la sociedad civil participantes, así como sus necesidades en relación con la incidencia real en las políticas de cooperación de la UE.

Los resultados de la investigación muestran una omisión de los escenarios concretos de trabajo cotidiano de las OSC y de los retos a los que se enfrentan a la hora de comprender sus posibilidades de incidencia en el ciclo de las políticas de cooperación. A su vez, nos enseñan que la existencia de mecanismos institucionales y espacios para el diálogo no garantiza la participación de la sociedad ni su efectiva incidencia en las políticas públicas. La investigación sacó a la luz importantes desafíos para que las OSC puedan participar y conseguir un papel influyente en el proceso de diálogo estructurado con la UE. Como veremos, aunque existen algunos espacios de influencia potencial y posibilidades para el diálogo político con la UE, la mayoría de las OSC señalaron múltiples impedimentos para su influencia real en las políticas de cooperación de la UE en Senegal.

Un proceso de diálogo lejano, difícilmente accesible y no igualitario

La mayoría de las OSC participantes percibían el proceso de diálogo de políticas entre la sociedad civil y la UE como lejano y difícilmente accesible, y de forma unánime todas lo consideraban un proceso no igualitario:

Hay un problema de reconocimiento, de legitimidad, de representatividad. Por un lado, las OSC parten de un gran hándicap para dialogar, pues disponen de pocos recursos para prepararse y elaborar argumentaciones documentadas. Por otro lado, la capacidad de influencia es muy débil, la gobernanza participativa no da mandato ni poder a las OSC. Las decisiones parecen tomarse a otro nivel, entre las instancias

gubernamentales y los socios de la cooperación al desarrollo que deciden cómo, con quién y sobre qué. No hay una verdadera voluntad política de otorgar un lugar de elección a las OSC y de tomar en consideración sus propuestas (Entrevista OSC 11. Dakar, 27/10/2014).

La fuerte burocracia en los procedimientos de los proyectos de la UE, el lenguaje tecnocrático y la centralización de las consultas y reuniones en Dakar, fueron algunos de los elementos que hacían el diálogo poco accesible a las organizaciones. Específicamente, las OSC que trabajaban en las regiones consideraban que la centralización de los espacios de diálogo en Dakar era un fuerte impedimento a la participación y esperaban un mayor esfuerzo de comunicación y presencia en el terreno por parte de la UE.

La UE no tiene un lenguaje accesible; se accede por internet pero no es fácil para los que trabajan en las regiones (Entrevista OSC 8. Kolda, 4/11/2014).

Con respecto a la UE, a menudo hay una falta de información y una fuerte burocracia. Es difícil trabajar con la UE, están en un búnker no accesible (Entrevista OSC 9. Thies, 7/11/2014).

Todo depende de la forma del espacio; por ejemplo, si (el diálogo) está centralizado con un lenguaje tecnocrático, los representantes de las comunidades de base no se orientarán. De ahí la necesidad de la descentralización de los espacios de diálogo y de su ascenso para un diálogo de calidad que refleje las ideas de las poblaciones a las que queremos servir (Entrevista OSC 4. Kaolack, 31/10/2014).

Las OSC entrevistadas tenían una percepción muy clara de que el proceso de diálogo de políticas con la UE era unilateral, no igualitario, poco participativo y no apropiado por los actores. Especialmente porque estas se encontraban con serios obstáculos para participar en la propia definición de los contenidos y agendas que discutir en las consultas planificadas por la UE. Durante las entrevistas, investigamos si las OSC tenían un conocimiento de los criterios utilizados para seleccionar a las OSC que participaban en las reuniones y consultas, en qué medida participaban en la definición de los contenidos o temáticas a tratar y de qué forma eran planificadas.

La definición de las temáticas y el proceso de planificación de las consultas fueron los aspectos considerados más problemáticos por las OSC. Ninguna de las organizaciones participantes sabía cómo eran seleccionadas las organizaciones que participaban en las consultas y mecanismos de diálogo utilizados por la UE. A su vez, encontraban importantes obstáculos en la planificación de las consultas. Las OSC necesitaban apoyo financiero y tiempo suficiente para poder preparar su participación en dichos espacios de diálogo: argumentaciones consensuadas, bien documentadas y posiciones sólidas. Esto era especialmente llamativo en el caso de las federaciones de organizaciones y marcos de concertación, pues necesitaban de plazos amplios para crear consensos con todas aquellas organizaciones a las que representan.

Se han hecho esfuerzos desde el Acuerdo de Cotonou, pero el problema principal para la participación es que la sociedad civil debería estar asociada a la elección de los

campos de intervención de la UE. Por ejemplo, la UE nos pide nuestra opinión sobre un proyecto de acceso a la justicia, pero no sobre la elección del sector de la justicia, y en ese proyecto no tenemos realmente un margen de maniobra [...]. Las temáticas son definidas por la entidad que toma la iniciativa en el proceso de consulta (Entrevista OSC 10. Dakar, 8/11/2014).

La planificación es un problema importante. No existe una agenda predefinida de consulta y las OSC no pueden prepararse suficientemente para permitir una participación de calidad. La frecuencia de las reuniones ha disminuido desde el décimo FED [...]. Las OSC no tienen las capacidades financieras para organizar talleres de reflexión sobre las políticas y prepararse eficazmente y a tiempo para participar plenamente en el proceso de diálogo con la UE y con las autoridades [...]. Hay una necesidad de apoyo financiero y político de la DUE y del Estado; además, la información sobre las políticas de la UE no es accesible a la mayoría de las OSC (Entrevista OSC 11. Dakar, 27/10/2014).

(Nuestra organización) no es consultada con mucho tiempo de antelación, pero lo necesita porque es una estructura de coordinación (por lo menos, uno o dos meses de antelación). Esto condiciona la participación, no hay una participación de calidad [...]. Las capacidades no son iguales y las agendas son definidas por los decisores, incluso si nuestra organización intenta influenciar, tanto en las políticas del Gobierno como en las de la UE (Entrevista OSC 5. Dakar, 29/10/2014).

Para que la acción de la sociedad civil sea eficaz, es necesario que esta sea implicada en todos los procesos y su opinión sea tomada en cuenta. En el plano comercial, la imposición de la UE en la cuestión de los APE (Acuerdos de Asociación Económica), demuestra que las OSC no son escuchadas (Cuestionario OSC 10. Dakar, 22/10/2014).

Generalmente, las temáticas son predefinidas y no reflejan enteramente las preocupaciones de las OSC, desviándose así de sus objetivos a veces, para beneficiarse de las oportunidades de financiación ofrecidas (Entrevista OSC 4. Kaolack, 31/10/2014).

Las temáticas deben partir de las preocupaciones de las organizaciones desde la base hacia arriba y no al contrario» (Entrevista OSC 3. Saint Louis, 14/11/2014).

Como podemos observar, los obstáculos percibidos por las OSC se cruzaban con la reivindicación constante de poder ser partícipes reales en el proceso de diálogo con la UE y en la definición de prioridades de sus políticas de cooperación. Por otro lado, la percepción de no ser escuchadas va de la mano con otra reivindicación: situar las demandas de las poblaciones locales en el centro de este proceso de diálogo. A medida que se asciende en la escala de la *cadena de la ayuda* (Sogge, 2004), las prioridades, preocupaciones y necesidades de las poblaciones a las que sirven las OSC van siendo aplazadas y marginadas debido a los fuertes obstáculos que encuentran para alzar su voz dentro de una estructura de poder desigual.

La participación de la sociedad civil desde la perspectiva de la DUE en Senegal

El análisis de los datos recogidos en la DUE en Senegal, así como la revisión documental realizada durante la investigación, muestran que el proceso de diálogo de

políticas de la UE con la sociedad civil senegalesa ha fluctuado en el tiempo. La DUE parece haber propiciado la participación de la sociedad civil más en unos periodos que otros, especialmente tras la firma del Acuerdo de Cotonou (en 2004 y a raíz del 9.º FED). Sin embargo, en esta investigación las visiones de las OSC y de la DUE sobre la participación y la incidencia política de la sociedad civil difieren considerablemente.

La DUE en Senegal ha impulsado mecanismos para el diálogo con la sociedad civil, pero aún no han sido totalmente institucionalizados. Por ejemplo, consultas *ad hoc* especialmente en la fase de identificación de necesidades conforme a los intereses de la UE en sus sectores estratégicos de cooperación. En este sentido, en la entrevista mantenida con una de las representantes de la DUE en Senegal, se afirmaba que la finalidad principal de establecer un proceso de diálogo con la sociedad civil era «facilitar la contribución de las OSC en la puesta en práctica de políticas de la UE» (Entrevista DUE. Dakar, 11/11/2014). Esta visión parece indicar que, en la práctica, y más allá de la retórica utilizada en las comunicaciones de la Comisión Europea, la sociedad civil senegalesa todavía parece ser percibida más como ejecutora de políticas que como un actor con peso que considerar en la definición de prioridades y contenidos de las mismas.

La percepción que la propia DUE tenía sobre las posibilidades de participación de las OSC en el diálogo de políticas con la UE era muy distinta a la de las OSC participantes. Para la DUE, los mecanismos existentes permitían una participación efectiva en la definición y aplicación de las políticas de la UE, a pesar de que no hayan sido totalmente institucionalizados. Consideraban que la información sobre las políticas de la UE es fácilmente disponible y accesible a través de la web, sin tener en cuenta los obstáculos que tienen muchas OSC que trabajan en zonas rurales para acceder a internet ni el resto de impedimentos sobre la planificación y definición de las temáticas referidas por las OSC anteriormente.

Así mismo, la DUE señaló que el principal logro en el proceso de diálogo con la sociedad civil senegalesa era la consideración de las contribuciones de las OSC en las prioridades durante la fase de programación. Sin embargo, el único ejemplo que pudimos encontrar, contrastado por las OSC participantes, fue el caso de la soberanía alimentaria. El proceso mediante el que la soberanía alimentaria ha pasado a ser integrada entre las prioridades de cooperación de la UE en Senegal, parece responder a la presión de un sector de organizaciones de la sociedad civil en el país, especialmente del papel del Consejo Nacional de Concertación y de Cooperación Rurales (CNCR), una gran coalición de federaciones de organizaciones y cooperativas campesinas, agrícolas y pesqueras con veinte años de existencia.

LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL SENEGALESA

Hasta aquí las entrevistas revelaron que, efectivamente, existen mecanismos de consulta a las OSC, aunque no han terminado de ser institucionalizados. Por otro lado, hay un cierto grado de participación y margen de maniobra para que las OSC senegalesas puedan participar en la fase de programación de los sectores de concentración de la

cooperación de la UE, aunque enfrentándose a diversos tipos de dificultades. Ahora bien, su incidencia real en el ciclo de políticas de la UE parece estar determinada por factores más profundos y que van más allá de la existencia de espacios institucionales.

Todas las OSC participantes afirmaron que la incidencia política se encontraba entre sus objetivos de trabajo, y ofrecieron ejemplos de la influencia y la presión de la sociedad civil senegalesa para generar cambios políticos y legislativos a nivel nacional. Entre otros, las luchas de las organizaciones de la sociedad civil para conseguir una ley de paridad de representación política, la obtención de la gratuidad de las operaciones de cesárea en el sistema público de salud y de un certificado médico gratuito para las mujeres víctimas de violencia, o la implicación destacada de las organizaciones campesinas en la reforma territorial en Senegal. A su vez, la mayoría de las organizaciones habían formado parte de comités o espacios institucionales, a nivel regional y/o nacional, para participar en la definición o la implementación de políticas públicas nacionales.

La incidencia política fue entendida mayoritariamente por las organizaciones participantes como la capacidad de defender una causa o la resolución de un problema e influir en los decisores políticos para movilizarlos a su favor. En este sentido, detectamos dos grandes enfoques o formas complementarias de materializar la incidencia política a nivel nacional. Por un lado, nos encontramos con acciones de sensibilización y movilización social dirigidas a concienciar a las poblaciones locales afectadas sobre un determinado problema para captar la atención de los decisores políticos; y ello haciendo uso de medios muy diversos y en función de las características de la población con la que trabajan: desde el teatro, la radio comunitaria, la música y los medios audiovisuales.

Por otro lado, acciones de presión o *lobby* específicamente dirigidas a los decisores políticos y a los parlamentarios, ya fuese para la adopción de leyes más favorables o para introducir cambios en políticas públicas concretas. Entre ellas, se incluyen las peticiones y propuestas dirigidas a las autoridades, conferencias-debate con los decisores políticos, conferencias de prensa y encuentros con las autoridades. Para algunas organizaciones, la comunicación con las autoridades también pasaba por darles a conocer de primera mano el impacto de políticas concretas entre las poblaciones con las que trabajan.

Dentro del ámbito de la seguridad alimentaria, una de las organizaciones participantes describía así su forma de entender y practicar la incidencia política:

Informar a los decisores sobre lo que viven cotidianamente las pequeñas explotaciones familiares, sobre la forma en que las decisiones de las autoridades son puestas en marcha y la percepción que tienen las pequeñas explotaciones familiares. Revelar su preocupación bajo la forma de proposición y estrategia de apoyo. Movilizar a las explotaciones familiares y sus organizaciones acerca de sus preocupaciones y hacer propuestas (Entrevista OSC 9. Thies, 7/11/2014).

La investigación demostró que la capacidad de incidencia política está condicionada por elementos más profundos que no dependen de la existencia de mecanismos institucionales para el diálogo político a nivel europeo y nacional, ni de su adecuado

funcionamiento. Las OSC señalaron diversos obstáculos que intervienen en su capacidad de incidencia política: la falta de formación de las organizaciones sobre políticas públicas, la falta de competencias y de medios financieros para asegurar una expresión de calidad e independiente, plazos de preparación a menudo muy cortos, la falta de voluntad política de la UE para facilitar esta incidencia y el estatuto de demandante que mantienen las OSC. En esta dirección, también identificaron los tipos de apoyos que consideraban necesarios para reforzar su participación y su capacidad de incidencia en los espacios de diálogo existentes con la UE. Los más reiterados por las organizaciones fueron: apoyo financiero, apoyo para mejorar la comprensión de las políticas públicas y acceder a los documentos estratégicos que las informan, apoyo para realizar formaciones específicas en liderazgo, negociación e incidencia política, apoyo para reforzar y desarrollar redes entre las OSC y alianzas con autoridades estatales y locales.

CUADRO 1.

PERCEPCIONES DE LAS OSC PARTICIPANTES SOBRE LOS APOYOS NECESARIOS PARA REFORZAR SU CAPACIDAD DE INCIDENCIA POLÍTICA

- a. Necesidad de apoyo financiero y político de la DUE y del Estado.
- b. Apoyo para acceder a la información de las políticas de la UE y a su comprensión. Acceso a la información estratégica.
- c. Formación en liderazgo y negociación.
- d. Formación en incidencia política.
- e. Refuerzo de capacidades organizativas y desarrollo de redes.
- f. Apoyo financiero para realizar estudios de profundización de conocimientos sobre los problemas detectados y para los costes relativos a la concertación/preparación de una posición de las OSC sólida que defender.
- g. Refuerzo de capacidades para manejar y dominar las políticas públicas (comprender y poder hacer propuestas).
- h. Apoyo a las OSC para que tengan orientaciones estratégicas.
- i. Apoyo a las iniciativas que permitan la apropiación de los documentos estratégicos de referencia de la acción pública y de la cooperación.
- j. Apoyo a la definición de una agenda propia a las OSC y la puesta en marcha de procesos descentralizados, participativos e inclusivos de análisis, seguimiento, auditoría social de las políticas y programas sectoriales, de identificación de las necesidades prioritarias de las comunidades y de formulación de posiciones y propuestas comunes con el apoyo de expertos de alto nivel de cara a una participación eficiente en el diálogo de políticas.
- k. Desarrollo de alianzas estratégicas con los agentes del Estado y los socios ONG exteriores.
- l. Desarrollo de alianzas con las autoridades locales.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos podido comprobar que la relevancia otorgada por la UE a la incidencia política de la sociedad civil contrasta notablemente con la práctica de las organizaciones en escenarios concretos. En el caso de Senegal, los resultados de la investigación muestran una profunda omisión a nivel institucional de los obstáculos y desafíos a los que se enfrentan las OSC cuando tratan de incidir en las políticas de la UE que afectan a sus campos de trabajo.

Mientras que la UE utiliza la retórica del desarrollo participativo y el diálogo estructurado argumentando que las organizaciones de la sociedad civil son actores clave de los procesos de desarrollo, no existe claridad con respecto a sus posibilidades de incidencia en sus propias políticas de cooperación. ¿Para qué, sobre qué y cómo se quiere dialogar con la sociedad civil? Las aportaciones de las OSC en las entrevistas y en los talleres fueron enormemente significativas porque ilustraron con ejemplos específicos los impedimentos que limitaban su participación y su capacidad de incidencia política a nivel micro. Estos obstáculos revelan, a su vez, una ruptura profunda entre las formas de pensar la incidencia política y la participación de actores con distintos grados de poder dentro del sistema de cooperación internacional.

Las OSC senegalesas tienen una percepción clara de que el proceso de diálogo de políticas con la UE es lejano, no igualitario y poco participativo. Las consultas no son planificadas con antelación suficiente para poder preparar su participación, las OSC no pueden participar en la definición de los contenidos ni las temáticas que tratar, el lenguaje tecnocrático de la UE le aleja de las necesidades de las poblaciones y la centralización de las consultas en Dakar aísla a las organizaciones que trabajan fuera de la capital.

Por otro lado, se asume que las OSC disponen de los medios para poder influir en las políticas de cooperación de la UE. Sin embargo, la incidencia en las políticas públicas requiere de una preparación previa por parte de las OSC para poder ser escuchadas, respaldadas y alcanzar el poder de negociar. Los canales y espacios institucionales pueden existir, la voluntad real de diálogo con la sociedad civil por parte de la UE puede fluctuar, pero para poder influir de forma eficaz las OSC necesitan llegar a los espacios institucionales bien informadas sobre las políticas públicas y con argumentaciones sólidas y consensuadas. En ese sentido, las OSC participantes han demostrado contar con experiencia, capacidades y trayectorias relevantes en términos de incidencia política, pero también reivindicaron su deseo de ser apoyadas para poder influir de forma eficaz.

Estos resultados, además, son corroborados por estudios e informes previos realizados en Senegal y en otros países (Ghana, Islas del Pacífico) que han sido citados en este artículo. Los resultados que hemos extraído de Senegal representan un valor añadido porque aportan datos cualitativos muy precisos sobre los obstáculos concretos para una participación de calidad de las OSC. En palabras de Ranhema (2012: 194) «el objetivo de esta participación sería lograr poder». Por tanto, es necesario promover procesos genuinos de diálogo e interacción que sustituyan las relaciones de sujeto a objeto

que perviven en las relaciones entre los que diseñan las políticas de cooperación y sus beneficiarios (*id.*). En Senegal, estos obstáculos han sido expresados en las percepciones y vivencias de las OSC participantes en la investigación. A pesar de la retórica oficial, las OSC siguen siendo actores olvidados y desconsiderados por las DUE. Las dificultades cotidianas que experimentan para sobrevivir como organizaciones y poder hacer llegar su voz muestran la separación entre su trabajo de desarrollo a nivel local, sus necesidades sobre el terreno y las declaraciones de la política oficial de cooperación al desarrollo.

Las contradicciones reveladas por la investigación nos permiten concluir que las OSC senegalesas parecen seguir siendo percibidas como actores ejecutores de las políticas de cooperación de la UE, más que como actores con peso y capacidad de negociación para participar en su definición y contenido. A pesar de las retóricas del desarrollo participativo, el sistema de cooperación internacional europeo sigue contando con mecanismos muy concretos para retroalimentar una estructura de poder desigual que sigue impidiendo la apropiación de las definiciones del desarrollo por parte de la sociedad civil.

Referencias

- Bayart, Jean F., Achille Mbembe y Comi Toulabor. 1992. *Le politique par le bas en Afrique noire: Contributions a une problématique de la démocratie*. Paris: Karthala.
- Belda, Sergio y Alejandra Boni. 2014. «Más allá del debate de la financiación. Aprendizajes de la cooperación no gubernamental para una visión política de la cooperación al desarrollo», *Revista de Economía mundial*, 36: 25-47.
- Carbone, Maurizio. 2010. «Mainstreaming Non-State Actors: Assessing participation in EU-Pacific Relations», en Paul Hoebink (ed.), *European Development Cooperation. In Between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Chandhoke, Neera. 2010. «Civil society», en Andrea Cornwall y Deborah Eade (eds.), *Deconstructing Development discourse. Buzzwords and Fuzzwords*. Oxford : Oxfam GB y Practical Action Publishing.
- Cissé, Katy. 2008. «La revendication politique et citoyenne comme réponse a la marginalisation des femmes dans le développement : Le cas du Senegal». Codesria. Disponible en: <https://goo.gl/VeHEo6> [Consulta: 29 de noviembre de 2016].
- Comisión Europea. 2002. «Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo», COM (2002) 598 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0598:FIN:ES:PDF> [Consulta: 2 de diciembre de 2016].
- Comisión Europea. 2012. «Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en sus relaciones externas», COM (2012) 492final. Disponible en: http://protectionline.org/files/2013/05/com2012_0492es01.pdf [Consulta: 2 de diciembre de 2016].

- Comisión Europea. 2014. *Multi Indicative Programme for the Thematic Programme «Civil Society Organisations and Local Authorities» for the period 2014-2020*. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/cso-la-mip-2014-2020_en.pdf [Consulta: 22 de noviembre de 2016].
- Courtin, Christophe. 2011. «Les programmes de l'Union Européenne vers les sociétés civiles africaines. Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité», *Revue Tiers Monde*, 205: 117-134. Disponible en : <https://doi.org/10.3917/rtm.205.0117>.
- Crawford, Gordon. 2006. «The European Union and Strengthening Civil Society in Africa», en M. Lister and M. Carbone (eds.), *New Pathways in International Development: Gender and Civil Society in EU Policy*. Aldershot : Ashgate.
- Diaw, Aminata. 1992. «La démocratie des lettrés», en Momar-Coumba Diop (ed.) *Sénégal. Trajectoires d'un État*. Dakar: Codesria.
- Dimier, Veronique. 2014. *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*. Nueva York : Palgrave MacMillan.
- Diop, Alioune B. 2010. «Sénégal: les mouvements sociaux sous l'alternance», *Alternatives Sud*, 17 : 139-145.
- Elbers, Willem, Luuk Knippenberg y Lau Schulpen. 2014. «Trust or control? Private Development cooperation and the crossroads», *Publica Administration and Development*, 34: 1-13.
- Escobar, Arturo. 1995. *The making and unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Europeaid-Cisoch. 2010. *Structured Dialogue for an efficient partnership in development. Documento base, perspectiva general del proceso y contexto global*. Bruselas: Comisión Europea.
- Ferguson, James. 1990. *The anti-politics machine. «Development», Depoliticization and Bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Fowler, Alan. 2003. *An enabling environment for civil society: What does it mean and how does law fit in?*, Research report n.º 7, Center for civil society, University of Natal: Durban.
- Galvan, Dennis. 2001. «Political turnover and social change in Senegal», *Journal of Democracy*, 12 (3): 51-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2001.0047>.
- Gardner, Katy y David Lewis. 1996. *Anthropology, development and post-modern change*. London: Pluto Press.
- Gardner, Katy y David Lewis. 2015. *Anthropology and Development. Challenges for the 21st century*. Londres: Pluto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p13j>.
- Kamara, Mamadou. 2010. *Analyse du régime législatif éte réglementaire des organisations de la société civile au Sénégal*. Dakar : Congad.
- Lacroix, Thomas. 2005. *Les réseaux marocains du développement: géographie du transnational et politiques du territorial*. Paris : Les Presses de Science Po.
- Lewis, David. 2002. «Civil society in African Contexts : Reflections on the Usefulness of a concept», *Development and Change*, 33 (4) : 569-586.

- Ly Fall, Fatimata. 2013. *Le nouveau contre pouvoir au Sénégal : Quand le Hip Hop transforme le regard sur la participation citoyenne*. Disponible en: http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/fatima_ly-communication_journees_doctorales_le_14_dec_2013.pdf [Consulta: 9 de junio de 2016].
- Mbaye, Moussa. 2011. *Civics civil society index. Analytical country report for Senegal*. Disponible en: <http://civics.org/downloads/CSI/Senegal.pdf> [Consulta 10 de septiembre de 2014].
- Melber, Henning. 2014. «Whose world? Development, civil society, development studies and (not only) scholar activists», *Third World Quarterly*, 35 (6): 1082–1097.
- Mosse, David. 2004. «Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice», *Development and Change*, 35 (4): 639–671.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development*. Londres: Pluto Press.
- Mosse, David. 2013. «The Anthropology of International Development», *Annual Review of Anthropology*, 42: 227–246.
- Ndiaye, Sambou. 2010. «Itinéraire et innovations sociales en milieu associatif d'Afrique de l'Ouest : l'expérience du Sénégal», *Nouvelles pratiques sociales*, 3 (1) : 192–205.
- Niang, Abdoulaye. 2008. *Enquete sur les organisations de la société civile en Afrique de l'Ouest. Senegal, Introduction a la société civile*. Dakar : Codesria.
- Poncelet, Marc y Gautier Pirotte. 2007. «L'Invention africaine des sociétés civiles: déni théorique, figure imposée, prolifération empirique», *Mondes en développement*, 3 (139): 9–23.
- Ranhema, Majid. 2012. «Participación», en Beatriz Pérez (ed.). *Antropología y Desarrollo. Discursos prácticos y actores*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: La Catarata.
- Rodríguez-Carmona, Antonio. 2002. «La cooperación en zonas rurales. ¿Por qué fracasan los proyectos de desarrollo?», en Gonzálo Ramírez de Haro (ed.). *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África*. Madrid: La Catarata.
- Sarr, Fatou. 2006. «Funding of non governmental organizations in Senegal: Constraints and opportunities», *Development*, 2006, 49 (2): 108–115. Disponible en : <https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100245>.
- Sogge, David. 2004. *Dar y tomar: ¿qué ocurre con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.
- Tribunal de Cuentas Europeo. 2009. *The Commission's management of non-state actors' in EC Development Cooperation*, Special Report n.º 4. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200909/20090923ATT61115/20090923ATT61115EN.pdf> [Consulta: 22 de noviembre de 2016].

ANEXO 1

MUESTRA DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN

ADESC: Association pour le développement économique, social et culturel (Asociación para el Desarrollo Económico, Social y Cultural). Alcance regional.

- APROFES: Association pour la promotion de la femme Senegalaise (Asociación para la Promoción de la Mujer Senegalesa). Alcance nacional.
- ASESCAW: Amicale socio-économique, sportive et culturel des agriculteurs du Walo (Asociación Socioeconómica, Deportiva y Cultural de los Agricultores del Walo). Alcance regional.
- CARITAS KAOLACK. Alcance regional.
- CNCR: Conseil National de concertation et de coopération des ruraux (Consejo Nacional de Concertación y de Cooperación Rurales). Alcance nacional.
- CONGAD: Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (Consejo de Organizaciones no Gubernamentales de Apoyo al Desarrollo). Alcance nacional.
- ENDA: Environnement et développement du Tiers Monde (Medio Ambiente y Desarrollo del Tercer Mundo). Alcance nacional.
- FEPRODES: Fédération des groupements et associations des femmes productrices de la région de Saint Louis (Federación de Agrupaciones de Mujeres Productoras de la Región de Saint Louis). Alcance regional.
- FODDE: Forum pour le développement durable endogène (Foro para el Desarrollo Sostenible Endógeno). Alcance nacional.
- FONGS: Fédération des organisations non gouvernementales du Senegal. Fongs-Action payssane. (Federación de Organizaciones no Gubernamentales de Senegal-FONGS Acción Campesina). Alcance nacional.
- FORUM CIVIL. (Foro Civil). Alcance nacional.
- PLATAFORMA ANE: Plateforme d'Acteurs non Etatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou au Senegal (Plataforma de Actores no Estatales para el Seguimiento del Acuerdo de Cotonou en Senegal). Alcance nacional.
- RADDHO: Rencontre africaine pour la defense des droits de l'homme (Reencuentro Africano por los Derechos Humanos). Alcance nacional.
- RESEAU SIGGIL JIGGEN (Red Siggil Jiggen). Alcance nacional.
- USE: Union pour la solidarité et l'entraide (Unión por la Solidaridad y la Ayuda Mutua). Alcance nacional.

Presentado para evaluación: 24 de enero de 2017.

Aceptado para publicación: 7 de septiembre de 2017.

ISABEL MARÍN-SÁNCHEZ

isamarin@ugr.es

Politóloga y doctora en Antropología Social por la Universidad de Granada (2006). Actualmente profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la misma universidad. Sus investigaciones, con especial énfasis en el Magreb, abordan los campos de la migración, el desarrollo, la cooperación para el desarrollo y la sociedad civil. Ha realizado distintas estancias de investigación y trabajo de campo de larga

duración en Marruecos, Senegal, México y Estados Unidos (Universidad de Princeton). Pertenece al grupo de investigación AfricanInEs de estudios aplicados al desarrollo de la Universidad de Granada. Ha sido profesora desde 2005 en los departamentos de Sociología, Antropología Social, Ciencia Política y Trabajo Social de la Universidad de Granada y en el consorcio de universidades estadounidenses IES Abroad. Autora de diversas publicaciones en los ámbitos previamente mencionados.

Los desafíos de la Policía como actor político en España

Challenges of the Police as a political actor in Spain

ÓSCAR JAIME

Universidad Pública de Navarra

DIEGO TORRENTE

Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Jaime, O. y Torrente, D. (2017). Los desafíos de la policía como actor político en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 147-172. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.06>

Resumen

A lo largo de las últimas décadas, las policías han evolucionado de forma significativa como consecuencia de los cambios estructurales que se han producido en las sociedades democráticas. La creciente deslegitimación de las instituciones políticas representativas; el empoderamiento de la ciudadanía; la crisis del estado de bienestar y las consecuencias de la globalización socioeconómica han configurado un escenario en el que una institución clásica como la policía, pugna por reubicarse en un espacio ambiguo. Ello le lleva a solaparse en ocasiones con otros actores institucionales y a vislumbrar cierta crisis de identidad. El objetivo del presente artículo es investigar los retos que afrontan las policías españolas, en tanto que actores políticos en dicho contexto. Sobre este escenario se construye una compleja estructura de interacciones entre la policía, los decisores político-institucionales y los variados actores sociales. Se definen los perfiles de dicha interacción en un marco de geografía variable, de acusado carácter sistémico y tendencialmente estable. En dicho sistema de relaciones, las fuerzas de seguridad afrontan un desconcierto estructural derivado de su confusa y debilitada posición como consecuencia de la presión hegemónica ejercida por: (1) unos actores sociales empoderados; (2) unos decisores políticos exigentes y crecientemente deslegitimados; y (3) unos desafíos profesionales cada vez más sofisticados, complejos y poderosos. La perspectiva de análisis es institucionalista, asumiendo que la institución policial condiciona las visiones del mundo de los actores y sus intereses si bien éstos adquieren suficiente relevancia y determinación como para influir en un escenario abocado a un futuro incierto. La metodología es cualitativa, y se basa en el testimonio de líderes policiales, cuyos discursos se interpretan a la luz de diversas aportaciones académicas

previas de contrastada solvencia. La investigación fue financiada por el Plan Nacional de la Ciencia 2012-14.

Palabras clave: Policía, política, seguridad, criminalidad, crisis social.

Abstract

Over the past decades, police forces have evolved significantly as a result of the structural changes that have taken place in democratic societies. The growing delegitimization of representative political institutions; the empowerment of citizens; the crisis of the welfare state and the consequences of socioeconomic globalization have shaped a scenario in which a classic institution, such as the police, is struggling to relocate itself in an ambiguous space. This is leading to its overlap with other institutional actors and some glimpse of an identity crisis. The aim of this article is to investigate the challenges that Spanish police forces are facing as political actors, in this context. In this scenario, a complex structure of interactions between the police forces, political-institutional decision-makers and various social actors is built. We define the profiles of such interaction in a variable geometry framework which is highly systemic and prone to stability. In this system of relationships, security forces face a structural bewilderment derived from their confused and weakened position caused by the hegemonic pressure put by: (1) empowered social actors; (2) demanding and increasingly delegitimized political decision-makers; and (3) increasingly sophisticated, complex and powerful professional challenges. The perspective of analysis is institutionalist, as it is assumed that the police institution conditions actors' perceptions and interests, but these gain enough relevance and determination to influence an uncertain future scenario. The methodology is qualitative, and it is based on chief police officers' testimonies, whose speeches are interpreted in the light of previous relevant academic contributions. This research was founded by the Spanish National Science Program 2012-14.

Keywords: Police, politics, security, crime, Law, social crisis.

La policía del futuro será la que se lo gane.

(Alto responsable de la Ertzaintza)

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

En nuestras sociedades complejas, las Administraciones públicas están sometidas de forma creciente a un mayor número de presiones y demandas (Fundación Policía Española, 2000). Las fuerzas de seguridad se enfrentan a esta realidad con singular intensidad dada su sobreexposición al entorno. La consecuencia es que la interacción diaria se ve afectada, así como la propia estructura interna de la Policía. Desde la perspectiva de las políticas públicas, las fuerzas policiales son actores con funciones institucionales en un escenario sistémico (Loubet de Bayle, 1998), pero también son entes

corporativos que aspiran a ubicarse en el entramado institucional como actores influyentes. Su posición privilegiada entre los niveles político-institucionales y la ciudadanía les permite actuar condicionando la gobernanza. Si bien, es el propio ciudadano el que define el escenario de interacción, a través de sus demandas a la Policía (Shapland y Vagg, 1988).

El actual contexto de extrema complejidad obliga a desarrollar esquemas interpretativos de geometría variable, que faciliten la comprensión de los escenarios y de su posible evolución a lo largo del tiempo en mayor medida que en el pasado (Blankenburg, 1980). Las interacciones recíprocas entre diversos actores perfilan una realidad subjetiva sometida a fuertes presiones contradictorias. Extraer uno o varios análisis certeros y concluyentes constituye un desafío conceptual que la aproximación sistémica permite descifrar parcialmente, en un marco de creciente deslegitimación de nuestras instituciones y de dificultades para gestionar el poder (Naím, 2013).

Los problemas surgen debido a que, en la actualidad, la relación entre los ciudadanos y las fuerzas de seguridad es poco fluida, aunque esta realidad hunde profundamente sus raíces en el pasado (Robert, 2003). Ello se debe a la incapacidad de la Administración pública en general para adaptarse a los cambios socioeconómicos actuales. Un ejemplo ilustrativo sería la tradicional vía de interacción mediante la denuncia, que se ha visto sobrepasada por la multiplicación de nuevas demandas sociales que no se adecúan del todo a esos mecanismos clásicos de contacto con la sociedad. Resulta significativo que, según las encuestas de victimización internacionales, tan solo se denuncia entre un tercio y la mitad de los delitos comunes (Van Dijk y Mayhew 1992; Van Dijk *et al.*, 2005). Hechos como este alteran las lógicas de la interacción tradicionales y obligan a las Policías a redefinir tanto su papel político-institucional, como su relación con un entorno diverso y complejo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo se plantea tres objetivos:

1. Abordar los problemas estructurales de las Policías españolas desde la perspectiva de la percepción de los propios responsables policiales, incidiendo en la variable político-institucional.
2. Explorar el papel de las fuerzas policiales en la sociedad, analizando la adecuación de las funciones encomendadas y explicitando las que debería desarrollar en tiempos de incertidumbre.
3. Ofrecer una perspectiva general sobre las percepciones y la sensibilidad de un sector profesional en contacto intenso y permanente con una realidad sociopolítica a la que debe adaptarse, para poder cumplir sus funciones y justificar su propia existencia en sociedades sometidas a una continua transformación.

Para dar cumplimiento a dichos objetivos, este trabajo se basa en una nutrida cantidad de datos primarios. En concreto, los datos se extraen de veintinueve entrevistas realizadas a informantes estratégicos situados en puestos relevantes en el Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y policías locales de diversos municipios. El formato de la entrevista es semiestructurado (ver anexo).

Las entrevistas fueron grabadas con excepción de cuatro, cuya grabación no fue autorizada por los entrevistados. En estos casos, se tomaron notas que también se transcribieron. El enfoque interpretativo adoptado es crítico, agregando elementos explicativos neoinstitucionalistas. El análisis intenso propio de las entrevistas cualitativas incorpora asimismo la denominada metodología constructiva con la finalidad de vincular los elementos teóricos previos con las percepciones e interpretaciones de las elaboraciones expresadas por los entrevistados (Szczepanski, 1973; Valles, 2002).

El trabajo se estructura como sigue: «La policía en la encrucijada» se construye sobre las narrativas que elaboran los responsables policiales acerca del papel que las fuerzas de seguridad desempeñan en las actuales sociedades. Se abordan ahí las dinámicas internas que se desarrollan en el seno de la institución policial, prestándose atención a los discursos significativos de carácter político, así como a los que recogen las estrategias para mantener o incrementar la influencia institucional. «La ciudadanía en transición» se centra en la interacción con la ciudadanía y los efectos que ello provoca en un período de intensa agitación social y cuestionamiento de las instituciones. Finalmente, en «La interacción con el entorno», se analiza la relación compleja entre las Policías y los diversos actores más relevantes presentes en el entorno. Se abordan los discursos sobre la relación con la ciudadanía y otros actores importantes. Cierran el artículo unas breves conclusiones.

LA POLICÍA EN LA ENCRUCIJADA

La policía como actor

La policía constituye un ámbito más de la Administración pública, pero caracterizado por un perfil peculiar. Su organización interna, sus cometidos y la relación que mantiene con diversos actores significativos de la sociedad le hacen destacar como un ámbito específico con una capacidad formal e informal de influencia superior en comparación con el resto de los servicios públicos. Desde una perspectiva formal, ostenta el monopolio del uso de la violencia, lo que sin duda imprime carácter a la organización, que es percibida por la población con sentimientos y actitudes contradictorios. En cualquier caso, contribuye a articular la imagen de la Administración, principalmente en entornos locales. Sin embargo, es preciso incorporar la influencia informal que ejerce desde su funcionalidad. La actividad de nuestras sociedades depende del correcto y sincronizado movimiento de todas las partes que lo integran, y las fuerzas de seguridad constituyen una garantía de que el engranaje social y cívico se mantiene estable. El poder político institucional es consciente de esta autoridad y de la consiguiente dependencia, lo que confiere a las estructuras policiales un poder significativo, tanto en el ámbito estatal como en las entidades locales. Como consecuencia de esta indudable capacidad de presión, estas se erigen en un actor primordial y de relevancia política, que por acción u omisión ocupa un lugar preeminente entre los actores públicos en nuestras sociedades democráticas.

La dimensión política de la Policía se debe abordar desde dos perspectivas. Por un lado, la relación que establece con los poderes institucionales, de carácter discreto, ambiguo y sofisticado; y por otro, la que se entabla con la ciudadanía, realmente poco estudiada debido a la asunción acrítica del axioma de que en un Estado democrático la Policía se somete al Estado de derecho. Si bien esto es cierto, no por ello deja de ser un poderoso grupo de poder corporativo con gran influencia en términos institucionales. En definitiva, la Policía debe ser abordada como un actor político con intereses específicos. La política en este contexto es entendida como un proceso de acumulación y transferencia de poder con la finalidad de posicionarse en una situación prevalente, con la intención de adquirir influencia e incrementarla, o al menos mantener la posición ganada.

Cabe asumir que las fuerzas de seguridad desarrollan labores de intermediación como cualquier servicio público entre la Administración y la sociedad. Sin embargo, estas adquieren una particular relevancia como indicador prevalente. Las Policías están en contacto directo con ciertas pulsiones profundas de la sociedad, relacionadas con los temores e inseguridades objetivas y subjetivas que configuran la consciencia y el inconsciente, tanto individual como colectivo. De esta manera, la Policía se erige en sensor de realidades múltiples, en diversos escenarios socioeconómicos y de alto impacto político, adquiriendo esta discreta función una significativa relevancia. Así, en el ejercicio de sus funciones y capacidades explícitas atribuidas, se marca como objetivo limitar la delincuencia, aunque se asume desde la investigación empírica que sus efectos reales son muy limitados (Reiner, 2000).

Los complejos escenarios políticos, económicos y sociales actuales están transformando las relaciones entre actores a nivel global, siendo una de sus consecuencias la adquisición por parte de las sociedades de una autonomía significativa en los Estados democráticos, frente a unas estructuras institucionales que, perplejas, asisten a transformaciones que no son capaces de comprender y mucho menos de interiorizar. En el ámbito de las relaciones formales de la Policía esta es una realidad contrastada, a tenor de las entrevistas. La denuncia formal continúa siendo el cauce de comunicación registrado, a partir del cual la maquinaria burocrática comienza a desarrollar su labor, lo que sin duda constituye una sensible limitación que impide una interacción fluida con la sociedad e incorporar en ocasiones un flujo de información necesario para el desarrollo de la labor policial.

La investigación realizada muestra la ausencia de patrones claros que evidencien un sesgo sociopolítico o ideológico en las diversas fases de la recepción y gestión de la denuncia, así como en la actitud o disposición de los actores implicados. Sin embargo, sí se confirma lo afirmado por trabajos anteriores al vincular la mayoría de los delitos, así como los que provocan una mayor alarma pública a sectores sociales desfavorecidos, actuando sobre grupos ubicados en la parte baja de la escala social. Las connotaciones políticas de la interacción están vinculadas con las relaciones informales que surgen de forma espontánea y que se semiinstitucionalizan a través de la costumbre y de la percepción por parte de las propias Policías de que es necesario dinamizar las relaciones en un escenario que les genera una intensa inquietud corporativa, por su

propia incapacidad para regular las demandas de una sociedad exigente en el actual Estado de postbienestar. Existe el temor entre los responsables policiales a que la sociedad se autolegitime a través de sus demandas con las consiguientes consecuencias para la representación política institucional, posicionando de esta manera a la Policía en una situación comprometida en términos de gestión del poder (de intermediación) como actor institucional. Resulta de interés cómo estas reflexiones son expresadas en mayor medida por las Policías autonómicas y locales, encontrándose ausentes de las fuerzas de seguridad estatales probablemente por su mayor vinculación con la defensa del Estado.

A la luz de esta realidad, el valor político de la interacción no se sitúa en la denuncia, sino en la relación –en gran medida informal– que se establece entre el ciudadano y la Policía, provocando la perplejidad de esta ante la variedad de demandas y el temor a perder su sentido y posición hegemónica en esta sociedad exigente e imprevisible. Los policías que abordaron esta temática expresaron temor a ser arrollados por una realidad que no comprenden plenamente y en la cual desean permanecer como actores prevalentes. En este contexto, los ámbitos a los que dedica una mayor atención en cuanto a asignación de recursos y esfuerzo dependen del nivel de alarma social que se haya generado, siendo la gravedad –como se muestra en diversos estudios (Gottfredson y Hinderland, 1979; Skogan, 1976; 1984; Sparks *et al.*, 1977)– el factor discriminante, asumiéndose de forma generalizada la importancia de las percepciones subjetivas en las ciudadanías. Sin embargo, esta perspectiva entra en contradicción con otros estudios al señalarse la paradoja de que las preocupaciones de la Policía son diferentes de las de los ciudadanos. Los primeros centran preferentemente su atención en los problemas de tráfico, desórdenes en el medio urbano, venta ambulante, aglomeraciones de público, entre otros, mientras que la población posee como principales inquietudes relacionadas con la seguridad un número reducido de cuestiones entre las que destacan la prevención de actos delictivos, el control de establecimientos públicos, alborotos, mendicidad, situaciones caracterizadas por su visibilidad e identificadas como hechos delictivos (Shapland y Vagg, 1988).

La denuncia como generadora de percepciones

La denuncia, tal y como se ha indicado, adquiere históricamente un papel fundamental en la relación que establece la Policía con los ciudadanos. Refleja el contacto formal y la institucionalización de una interacción que, si bien permite concretar las demandas, limita extraordinariamente la adquisición de información. El flujo de denuncias y su perfil permite a las fuerzas de seguridad construir una imagen sobre las demandas sociales. Su número y proporción ya constituyen un indicador del tipo de comunicación que se establece con el ciudadano (Reiss, 1971; Baumer y Lauritsen, 2010). Las diferentes policías entrevistadas asumen de forma abierta y explícita la necesidad de penetrar en la sociedad por otras vías y empleando diversos instrumentos susceptibles de generar en ocasiones inseguridad jurídica y por lo tanto incertidumbre

a la propia Policía, con la finalidad última de ofrecer respuestas ante los diferentes formatos de demanda, entre los que destacan, información, consejo, prevención y mediación, servicios que progresivamente han ido desplazando la aplicación de la ley penal por parte de la policía desde hace años (Bercal, 1970).

Resulta significativo, aunque no novedoso, que los delitos que provocan mayor alarma social son aquellos asociados a la violación de la intimidad y/o vinculados a actos violentos, es decir, robos con violencia e intimidación, así como robos en viviendas. Asimismo, el incremento de la violencia de género es una constante a la que se dedican numerosos medios, desarrollándose una percepción similar por cuerpos y niveles de decisión. Los objetivos policiales vienen definidos por la necesidad de suprimir el fenómeno del territorio sobre el que son responsables, sin actuar sobre las causas, aspecto este que no corresponde a la labor policial, lo que pone en evidencia una concepción particular de la acción administrativa y de la coordinación con otras áreas de gestión sobre el mismo territorio y adyacentes. Tal y como describía muy gráficamente un entrevistado, y que reiteraba, los delitos más proclives de ser cometidos por las clases sociales superiores –como son aquellos escenarios delincuenciales en los que la calle está particularmente ausente–, no son objeto de preocupación pública explícita; lo que resulta explicable en la medida que el ciudadano no se enfrenta directamente a esta problemática y las unidades policiales entrevistadas en contacto con estos sectores sociales populares no lo perciben como un ámbito por el que se deberían preocupar. Resulta asimismo significativo que la temática de la corrupción, en cualquiera de sus formatos, no constituye una cuestión reseñable como preocupación policial, ni tampoco es citada en ningún caso como materia de posible presión por parte de los ámbitos políticos. La corrupción no es en ningún caso una temática prioritaria (Zuloaga, 2014).

Función y cognición policiales

La Policía se define como un actor de la Administración que responde a las necesidades emanadas desde las estructuras políticas institucionales al mantener el orden público y la seguridad ciudadana, pero también ofrece respuestas a las demandas de la ciudadanía, y forma así parte del entramado de servicios públicos integrados en el denominado Estado del bienestar. Su poder se fundamenta sobre la institucionalidad y el *conocimiento policial* integrado por la cultura profesional, es decir, la imagen que las propias fuerzas de seguridad poseen de las funciones que ellas mismas desarrollan, y el entorno cultural, formado por el modo en que las propias fuerzas de seguridad perciben el mundo exterior (Della Porta, 1993).

Sus funciones son atribuidas por la Constitución y concretadas a través de las correspondientes normativas aplicables. Sin embargo, la percepción generalizada, consecuencia de la compleja y tensa relación que se establece con el medio, se caracteriza por la interiorización de un acusado desconcierto consecuencia de las contradicciones estructurales que supone hacer frente y asumir las demandas de un entorno complejo,

cada vez más exigente en términos de recursos y demandas directas. La sociedad no exige solamente eficacia y eficiencia en relación con el uso de los recursos, sino también una creciente participación en la gestión de la cosa pública.

Esta situación adquiere una especial relevancia en el ámbito de la seguridad pública, donde sus estructuras de gestión, en general, se han definido por su especificidad, lo que le dota de unas peculiaridades que les separan del resto de funcionarios. Sus atribuciones no son convencionales puesto que, como responsables de la gestión del monopolio de la violencia, se hacen cargo de un poder anómalo, antipático y ambivalente (Sabaté, 1984; Wilson, 1978) en una sociedad democrática, abierta y plural, donde el sentimiento que impera es que el consenso y la necesidad de convergencia deben ser los principales valores. Además, estos cuerpos proceden –algunos más que otros– de una tradición militar, que ha dejado una impronta jerárquica muy acusada, lo que provoca que persistan disonancias impropias de sociedades abiertas, como es su natural tendencia a la opacidad y la propensión al aislamiento, tanto autoinducido como también propiciado desde ciertos entornos sociopolíticos. Sin duda, la gestión de la violencia legítima constituye una gran carga en una sociedad democrática. Conforma un elemento que tensiona a la organización de manera extraordinaria, porque los errores relacionados con el incumplimiento de las normas en el ámbito policial pueden tener consecuencias mucho más graves para la sociedad que las adoptadas desde otros ámbitos de esa misma Administración, y los efectos sobre los propios policías/funcionarios, son también mucho más dramáticos. Dicha inseguridad estructural ha generado en la Policía unos efectos colaterales que han acentuado las disonancias citadas, pero también el temor a lo público.

En este contexto se generan unas acusadas contradicciones, consecuencia de la necesidad de responder a los desafíos en un escenario en el que estos son múltiples, tanto definibles como imprevisibles. La percepción de urgencia en cuanto a la necesidad de adquirir conocimientos y recursos (por este orden) forja significativas tensiones entre los discursos de los entrevistados, al incidir unos en el desarrollo de una visión generalista e integrada de los desafíos y las amenazas, mientras otros consideran la especialización como la única vía factible hacia la eficacia, no siendo capaces de desarrollar un discurso estratégico integrador. La consecuencia de esta contradicción estructural se refleja en el siguiente comentario:

Cada vez hay más dificultad en hacer nuestro trabajo. Yo creo que lo principal es que falta ritmo. Agilidad en las respuestas (entrevista 1. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Investigación del CNP).

Otro comentario de interés que confirma este enfoque:

[...] ahora mismo tú dices bueno, pero alguien será el más sabio del Cuerpo que es el que sabe todo. Mira, todos sabemos de todo, pero ahora mismo pretender ser, como antiguamente era la Policía con un área del saber que fácilmente se podía dominar, ahora no [...] (entrevista 26. Alto mando operativo territorial CNP)

De forma implícita, se vincula la necesidad de adquirir conocimiento como un medio para desempeñar mejor la labor. Del conocimiento dependerá la legitimidad de la Policía para ocupar un espacio hegemónico en la arena social con la finalidad de controlar y ejercer un poder que le corresponde en función de sus capacidades demostradas gracias al conocimiento. De la adaptación al entorno procede su actual legitimidad, tal y como defendía un entrevistado de forma explícita, destacando por contraste una casuística específica negativa extrema:

Si en los ochenta se producía una violación, quizá acudir a la policía no era la mejor opción (entrevista 4. Mando intermedio operativo territorial CNP)

Resulta indudable que las fuerzas de seguridad avanzan hacia una creciente especialización con el propósito de hacer frente a múltiples y sofisticados desafíos. La finalidad última es cumplir de forma más eficaz y eficiente con los objetivos establecidos en defensa de la comunidad política y de sus valores, pero también ejerciendo como un servicio público. Sin embargo, las coyunturas políticas y socioeconómicas alteran el criterio general, priorizando unas orientaciones frente a otras, lo que sin duda tiene un impacto interno en términos de asignación de recursos y definición de objetivos. Si bien la cifra de delitos no se ha incrementado como consecuencia de la crisis, sí resulta manifiesto desde la percepción interna de algunos cuerpos policiales que se ha producido una redistribución de medios hacia funciones de mantenimiento de orden público, en claro contraste con las necesidades que se registran en áreas de investigación o en contradicción con los criterios y funciones básicas de la Policía como institución al servicio del ciudadano, para reasumir con intensidad funciones nunca abandonadas, pero subsidiarias, de mantenimiento de orden público. Esta realidad redefine intensamente el papel de institución estatal en apoyo del poder político, lo que resulta evidente por su propia articulación interna en unos cuerpos policiales más que en otros.

Los desafíos de la criminalidad y de las necesidades sociales están obligando a las Policías a desarrollar nuevas habilidades, así como a sofisticar los medios de los que disponen. El ámbito de la policía científica se ha visto potenciado sensiblemente a lo largo de los últimos años en la mayoría de las sociedades democráticas con la finalidad de incrementar los niveles de certeza en los procesos probatorios. La nueva tecnología ha realizado aportaciones significativas en las áreas forenses. De esta manera las policías científicas se erigen en el mayor exponente de los avances policiales y en la muestra de que existe un esfuerzo permanente por adaptarse a los tiempos, a pesar del elevado coste que supone la permanente actualización. Los responsables policiales han destacado siempre la relevancia de este ámbito, incidiendo en la necesidad de potenciar su desarrollo.

Las estadísticas como valor en sí mismas

La labor policial debe ser medible como cualquier otra actividad realizada desde la Administración. En un escenario en el que los ciudadanos son cada vez más conscientes

de sus derechos y más demandantes, se exige que existan instrumentos para la medición del desempeño y eficacia policiales. La simple estadística es un método básico e impreciso para su medición, pero debido a su relativamente bajo coste, facilidad para elaborarla y sencilla interpretación, constituye un procedimiento que se ha prologado ampliamente, y la Policía no es una excepción. A través de la estadística todos los actores visualizan con facilidad una determinada situación, lo que constituye asimismo un instrumento de presión eficaz y rotundo. En este sentido, las fuerzas de seguridad están sometidas a la *tiranía de la estadística*, principalmente debido a que el político la concibe como el instrumento más accesible para la vigilancia y el control de la labor policial.

En los últimos años, la relevancia de la estadística de los hechos delictivos ha decaído parcialmente debido al auge del concepto de seguridad subjetiva. La certeza de lo fácil que resulta la manipulación de los datos estadísticos policiales (Serrano, 2011), así como la disonancia registrada entre datos estadísticos e inquietud ciudadana, han favorecido la difusión de las encuestas de victimización que miden la percepción subjetiva de la ciudadanía, es decir, el sentimiento de inseguridad que influirá con certeza sobre las demandas a sus representantes políticos. En cualquier caso, el criterio policial que predomina por el momento, a tenor de las entrevistas, es el de atribuir prácticamente relevancia exclusiva a los datos estadísticos, que utilizan, cuando estos son favorables, para la defensa de su gestión, sin tomar en consideración que *hacer* no significa necesariamente *lograr*. El decisor político continúa con la misma inercia al sobredimensionar el valor de estos datos, si bien concede un creciente valor a las encuestas de victimización.

Policía comunitaria

La policía comunitaria responde a un concepto de modelo de gestión policial que se caracteriza por su cercanía a la ciudadanía y por desarrollar sus funciones de forma específica, lo que convierte en eje de su actividad el servicio al ciudadano incardinado en un modelo administrativo concreto. Ello supone una adaptación necesaria en el ámbito de la actividad, presencia, gestión y organización de su estructura y de su relación con el resto de los ámbitos de la Administración en la que se encuentra inserta.

El concepto de *policía comunitaria* se ha prologado ampliamente por constituir un concepto amable y políticamente rentable. Sin embargo, su significado trasciende ampliamente la mera cercanía al ciudadano para abarcar todo un modelo de relación de la ciudadanía con la Administración. Constituye un concepto muy difundido pero muy escasamente aplicado en España. Algunos modelos como el Policía 2000 en el CNP han procurado aplicar algunos de sus principios; sin embargo, es necesario resaltar que son las Policías locales las que en mayor medida se han preocupado por aplicarlo y, aun así, constituyen una minoría las que se han acercado a su desarrollo.

Entre los policías entrevistados existe una identificación instintiva con los ciudadanos, y vinculan su enfoque con lo que consideran que es policía comunitaria, si bien no parece que sean conscientes de su significado real ni de sus implicaciones, porque

realmente está muy relacionado con el *ser*, no meramente con *actuar* en determinadas circunstancias, como puede apreciarse en el siguiente comentario:

Los criterios de la actual policía comunitaria se centran en la atención al ciudadano. Es un sistema que se activa en función de las necesidades [...] (entrevista 29. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación CNP).

Para una estructura policial estatal entraña una gran dificultad el desarrollo de una policía comunitaria por sus condicionantes administrativos y técnicos; si bien puede establecer una policía más cercana al ciudadano, aunque no es lo mismo. En este caso, la cercanía al ciudadano se identifica con el patrullaje y con la presencia policial. Se asume que es lo que el ciudadano desea y, por lo tanto, lo que deben ofrecer los responsables policiales y políticos. Los entrevistados no desarrollan enfoque crítico alguno, ni ponen en cuestión dicha demanda ni reflexionan acerca de la relación efectividad-coste, a pesar de lo oneroso de destinar recursos humanos masivos al patrullaje. No hay lugar para el debate. Así, la siguiente afirmación adquiere su pleno sentido:

Lo que principalmente desea el ciudadano [...] es la permanente presencia policial. Poderla ver en las esquinas. Los ciudadanos no insisten tanto en la resolución de los casos, como en la presencia policial, valorándola de forma extraordinaria (entrevista 4. Mando intermedio operativo territorial CNP).

La tecnología como solución y problema para la función policial

La insistencia en el factor humano en las entrevistas realizadas está siempre presente. Sin embargo, la creciente preocupación por la variable tecnológica en sus diversas dimensiones constituye una constante que atraviesa ámbitos de especialización y actividad. Comunicaciones, bases de datos, instrumental adecuado y moderno en policía científica, medios avanzados de vigilancia, etc. (Mattelart, 2007), conforman áreas en las que se han realizado inversiones significativas, como así se reconoce, aunque el temor a la desactualización y la percepción de que se amplía la distancia entre delinquentes y respuestas resulta generalizado. Un entrevistado lo expresaba de la siguiente manera:

Prefiero tener lo último, aunque tenga algún analista menos. Esto es una lucha tecnológica (entrevista 1. Alto mando de Unidades Especializadas de Investigación CNP).

Un problema indirecto que se percibe con meridiana claridad es la dependencia de la Policía respecto de los operadores tecnológicos, los cuales son percibidos con cierta desconfianza por la información que manejan y los inconmensurables problemas a los que deberían enfrentarse las Policías si estas empresas dejaran de prestar sus servicios. No existe una solución al problema con los actuales formatos de colaboración, lo que es percibido como una vulnerabilidad acusada. Los escándalos asociados a la gestión

de la información por parte de empresas en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía son citados como ejemplo de riesgos que son solventados con facilidad en otros Estados.

El temor al futuro desconocido y a la incapacidad para hacer frente a las amenazas tecnológicas, se concentra en la percepción que las Policías tienen respecto al impacto que están teniendo las nuevas tecnología de la información y la comunicación en sus respectivas áreas. Es una sensación general y transversal que preocupa con elevada intensidad debido a la carencia de los medios necesarios para combatirla en términos de conocimientos y recursos, y al propio despliegue estructural del fenómeno, que impone sus propias reglas, lejos de la capacidad de respuesta de las fuerzas de seguridad que solamente se limitan en numerosas ocasiones a recoger la denuncia. Fenómenos como la estafa o la pornografía infantil, siempre por internet, son las que más se prodigan y mayor impacto público provocan. Realmente constituyen un desafío sensible para el Estado y la elevada preocupación policial es una muestra proporcional de la incapacidad para ofrecer soluciones. Se constata que desde los decisores públicos existe también una creciente atribución de recursos para combatir el fenómeno debido a que se erige en una amenaza global a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, lo que genera elevadas sensaciones de amenaza y una clara necesidad de hacerle frente.

Una problemática añadida es la dificultad para sensibilizar a la ciudadanía respecto a esta temática. No existe una conciencia colectiva acerca de los riesgos y, por lo tanto, no hay demanda estructurada ni presión significativa por parte de colectivos sociales influyentes. Otra dificultad que ha generado internet es que distorsiona el mapa de la delincuencia al denunciarse ante la policía delitos cometidos a través de la red. Ello produce una alteración sustancial del mapa delincencial, para un fenómeno que ya de por sí resulta desconcertante a la Policía.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como el desarrollo de las redes sociales y la facilidad de los nuevos teléfonos móviles para realizar grabaciones audiovisuales está generando una creciente tensión entre Policía y sociedad puesto que constituyen nuevos espacios de intercambio de ideas y de solidaridad, permitiendo también una mayor fiscalización de la acción policial. La respuesta política impulsada por los *lobbies* policiales se ha centrado en imponer medidas legales desproporcionadamente restrictivas, poniendo en evidencia la desorientación político-policial ante un escenario desconocido caracterizado por el empoderamiento social. Cabe recordar, en este sentido, que el derecho a la privacidad de cualquier funcionario en el ejercicio de sus funciones se encuentra mermado frente a la libertad de información. Muy intenso será el debate sobre esta materia en el futuro (Kies, 2011).

LA CIUDADANÍA EN TRANSICIÓN

Demandas de la población

Uno de los indicadores que revela a la Policía el nuevo contexto en el que esta ejerce su labor es la transformación de las demandas ciudadanas, que cada vez en

mayor medida son más complejas y están más directamente relacionadas con servicios que son propios de otros ámbitos de la Administración. La mayor conciencia de los ciudadanos en cuanto a sus derechos, así como el esfuerzo consciente que se ha realizado desde los entornos de decisión política y técnica –principalmente en los escenarios locales– por incrementar la visibilidad de las policías, ha propiciado un acercamiento al ciudadano. Esto ha tenido consecuencias imprevistas en cuanto al incremento de sus demandas en temáticas alejadas de las funciones y competencias policiales, siendo un ejemplo significativo el aumento de peticiones para la mediación en torno a la custodia de los hijos, entre otros.

Se percibe un desbordamiento funcional, debido a las exigencias planteadas y para el que las fuerzas de seguridad no han sido formadas:

[...] las funciones preventivas, represivas y asistenciales clásicas que hace la policía, hoy se tendrían que complementar o se tendrían que añadir a otras funciones que tenemos la policía, a las que yo denomino: una función mediadora, una función pedagógica, una función informativa. Y estas funciones pedagógica, mediadora e informativa, no están reformuladas ni están en ningún sitio escritas ni están en ningún sitio contabilizadas.» (entrevista 15. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

Estas demandas sociales generan nuevas necesidades a las Policías en cuanto al acceso a la información y a la interacción con la ciudadanía, y a su vez provocan conflictos con otros actores:

Y tú me dices, hagamos la página web de colaboración con los ciudadanos, pero yo primero necesito prácticamente un estudio jurídico. Y lo tengo que hacer yo, porque cuando tú hablas con los juristas, y los juristas cuando no tienen un referente o un precedente, te dicen que es ilegal, claro que es ilegal, pero ¿no hay ningún referente? ¿No hay un caso precedente? Pero bueno, es que a mí me piden que lo haga (entrevista 15. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

Policías, políticos y ciudadanos

La geometría variable entre policías, políticos y ciudadanos define el eje básico de los principios de las políticas públicas de seguridad. Los políticos diseñan las prioridades y líneas estratégicas de actuación que deben ejecutar las fuerzas policiales. Estas se elaboran sobre criterios objetivos (estadísticas) y subjetivos (encuestas, impactos mediáticos, etc.). Los indicadores objetivos son los que, por su persistencia, estabilidad y por suministrar datos de forma continuada dejan una impronta más marcada. Resultan de particular interés aquellos momentos en los que se plantean situaciones donde se produce una manifiesta contradicción entre la percepción ciudadana acerca de las necesarias soluciones a una determinada problemática y la percepción técnico-policial, que desde una perspectiva distinta no considera como solución a un determinado

problema la ofrecida por la comunidad. El desenfoque ciudadano genera cierta inquietud a algún responsable policial:

[...] el ciudadano quiere todo y lo quiere ahora. Al policía se le exige también dar todo y quizá no está preparado (entrevista 11. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Guardia Civil).

El posible dilema que se podría plantear realmente no tiene lugar debido a que los decisores políticos tienden a sacrificar la opinión experta en favor de la ciudadana, aunque resulte ineficaz y onerosa, lo que es particularmente problemático cuando se tienen que detraer recursos de otras áreas funcionales o territoriales que lo requieren en mayor medida. El denominador común de los políticos en cuanto a las demandas a la Policía viene definido por la exigencia de un máximo de eficacia para generar un máximo de satisfacción ciudadana. Al respecto resulta esclarecedor el siguiente comentario que condensa el sentimiento policial general:

[...] hay dos elementos [con el] que todos [los políticos], sean del color que sean [...] coinciden. Uno, quieren más prevención y menos represión, y esto lo quiere todo el mundo, es un eje transversal. Y el otro es que quieren más seguridad y menos inseguridad. Aquí coinciden todos los grupos políticos, todas las personas y todas las instituciones. Pero cuando tú demandas que concreten además en su programa político en su política de seguridad la prevención de un determinado ámbito o más seguridad sin vulnerar ningún derecho es difícil, porque siendo un eje transversal de la seguridad para todos y siendo la prevención otro, cuesta concretar [...]. Ellos lo que te están pidiendo es que de alguna manera ejecutes su política de seguridad pública, y su política de seguridad pública tiene defectos de definición. Entonces como [...] no está hecho por técnicos, y [definido] en características políticas muy amplias, es muy difícil ejecutarlas. Necesitas detrás un policía para que la transforme del lenguaje político en lenguaje policial (entrevista 15. Alto Mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

La incapacidad para entrar en los detalles de las políticas públicas de seguridad por parte de los políticos es consecuencia del desconocimiento que, a su vez, es resultado del escaso rédito político que estas pueden aportar. Hay otras áreas de gestión con sus correspondientes políticas, más agradecidas, rentables y previsibles. El riesgo de cometer errores de imprevisibles consecuencias es elevado. Resulta preferible que temáticas tan delicadas y arriesgadas sean gestionadas directamente por los técnicos policiales, puesto que, además, los éxitos en esta materia sí podrán ser rentabilizados al vincular la reducción de la criminalidad a la sabia dirección y claridad de ideas de los decisores políticos.

En estas circunstancias, la presión sobre la Policía resulta comprensible por la misma presión a la que está sometido el decisor político, susceptible de entrar en colisión con otros poderes del Estado, tal y como se refleja en el siguiente comentario:

[...] es lógico que el político me diga: oiga, resuélvame este caso. Pero ¿por qué me lo dice usted [alto cargo político institucional]? Esto me lo tiene que decir el juez, usted

no pinta nada en la resolución de un asesinato. ¿Cómo qué no? Mataron al señor [...] hace un año, ¿Qué han hecho ustedes? Señor [...], esto lo tiene que pedir el juez que es quien dirige la investigación criminal en España (entrevista 15. Alto Mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

La lógica y los tiempos policiales no coinciden con los políticos. Las medidas de carácter técnico que requieren tiempo para ser diseñadas, puestas en práctica y surtan efectos, resultan inoperantes desde el enfoque político que pretende soluciones inmediatas a problemas imaginarios o reales:

Ya había la dirección por instrucciones del siglo XIX, la dirección por objetivos del año 60, y hemos derivado a la dirección por arrebatos [...] o por brotes, que es más peligroso. Y claro, a veces los políticos tienen arrebatos (entrevista 16. Alta Dirección Territorial del Cuerpo. Mossos d'Esquadra).

Resulta llamativo el planteamiento que se realiza en ocasiones por parte de la Policía, desvinculando la eficacia de la valoración positiva de los ciudadanos. La necesidad que tiene el poder político de contar con la aprobación de la ciudadanía basada en la valoración subjetiva desdibuja el concepto de eficacia, lo que expone la labor policial a contradicciones difíciles de asimilar:

Gran parte del éxito de la Policía es su aceptación por parte de la gente. Esto lo hicieron los holandeses cuando rehicieron el modelo policial. Me acuerdo cuando iban a preguntar cómo les iba, decían: mira, hemos empezado de cero –porque rehicieron todo la Policía holandesa– y nos teníamos que decidir entre una Policía muy eficaz o muy querida, y decidimos ser muy querida. Y tenían unas cifras de delincuencia espantosa, porque eran malos [...] como policías. Pero la gente estaba encantada con su Policía (entrevista 16. Alta Dirección Territorial del Cuerpo. Mossos d'Esquadra).

Un caso concreto que expresa plenamente la desconexión, en ocasiones, entre eficacia y demanda ciudadana, se expresa con claridad:

[...] una presión que hemos tenido aquí recientemente son los túneles de [lugar], [...] pasan por debajo de la autopista [...], unos túneles [...] horribles, [...] un lugar idóneo para violar y para robar. Ha habido una asociación de mujeres que [...] ha estado encima de todo esto. Nosotros hicimos estudios y comprobamos que no era el sitio donde más se violaba, ni donde más se robaba, pero, no obstante, la presión finalmente llega al Ayuntamiento [...]. Y bueno, pues al final tenemos que hacer una patrulla. Sale en prensa, los políticos hablan de ello y tal, al final te condiciona una patrulla todos los días allí [...] condenada en unos túneles por la presión de una asociación (entrevista 8. Mando intermedio operativo. Ertzaintza).

El desconcierto policial se pone en evidencia, por un lado, ante demandas ciudadanas crecientes y desestructuradas y, por otro, ante la presión política, exigente y

desinformada. En este espacio administrativo singular, la legalidad no es suficiente, a tenor de las entrevistas, como se pone en evidencia en el siguiente comentario:

[...] de manera legal podemos hacer [pero] tenemos que tener esta legitimidad que nos da esta mirada de la gente que ve el mundo de manera diferente, que ve lo que hace la policía [...]. Y no es bastante con decir que legalmente estamos capacitados o que tenemos no sé cuál protocolo [...], sino que hay este plus de la mirada de la gente que nos mira que dice [...], seguramente sí que legalmente tenéis derecho a hacer esto, pero esto no es lo que la sociedad demanda, no es lo que nos gusta (entrevista 17. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Investigación. Mossos d'Esquadra).

Los decisores políticos priorizan la paz social y la voluntad ciudadana apuntalada por estrategias políticas y propuestas de acción basadas en la simplificación de los problemas de convivencia y seguridad, lo que en ocasiones tiene unos efectos secundarios perversos. Frente a ciertos problemas de incivismo, en los ámbitos de decisión política se adoptan medidas preventivas de máximos, lo que afecta a gran parte de la sociedad para la que no estaban pensadas las medidas restrictivas. La policía no es consultada y se encuentra ante una problemática de difícil resolución porque no ha definido la norma, pero debe imponerla en un contexto crítico, lo que genera malestar. Por ejemplo: la prohibición de pasear con perros por determinadas zonas. Cuando el político tiende a prohibir la presencia de los perros en dicho espacio, no es consciente de que previene un problema, pero genera una incomodidad mayor porque la mayoría de los ciudadanos que cumple con las normas establecidas se ven afectados por el incumplimiento de una minoría, lo genera un escenario en el que la policía debe actuar, sin habersele consultado previamente la medida para debatir sus posibles efectos. Lo que antes no planteaba problemas, ahora provoca malestar y favorece el surgimiento de movimientos vecinales en determinados lugares.

Y finalmente, los intereses político-económicos pueden entrar en conflicto con los criterios de seguridad. Los actores políticos no perciben, en ocasiones, las consecuencias de la ausencia de coherencia y equilibrio en decisiones que se pueden adoptar persiguiendo ganancias inmediatas, tal y como ilustra el siguiente comentario:

[el Ayuntamiento está] autorizando y [...] dando más permisos y licencias y está pidiendo [al Gobierno de la comunidad autónoma] que alargue una hora el horario de locales de pública concurrencia, y a la vez me estás exigiendo a mí que todo esto lo mantenga en orden [...]. Claro, hay aquí todo un juego, detrás de estos planes turísticos hay dinero, hay empresas (entrevista 20. Alto mando operativo territorial. Mossos d'Esquadra).

Los contactos con la ciudadanía

La interacción con la ciudadanía se percibe como una necesidad insoslayable. Las sociedades plurales requieren una interlocución permanente y articulada en torno a la

detección de las necesidades sociales, siendo las demandas correspondientes, síntoma y expresión de otras ocultas que la propia ciudadanía no es capaz de interpretar de forma adecuada. El ámbito de la gestión de la seguridad es muy sensible porque desde él se entra directamente en contacto con la subjetividad ciudadana. De la valoración realizada por parte de los habitantes de un territorio dependerá la apreciación de toda la labor de los responsables de una demarcación policial. Por esta razón, todos los responsables entrevistados atribuyen una relevancia singular a la actividad de pulsar la opinión ciudadana, si bien la manera en cómo se interpreta, varía en función de los contextos sociales y del *estilo* policial adoptado.

La interlocución con la ciudadanía resulta más fácil de gestionar cuando esta se encuentra organizada en torno a asociaciones que filtran, organizan y transfieren demandas, tanto colectivas como individuales. Este es un ámbito de la actividad policial donde se deja traslucir una manifiesta actitud política por parte de ambos actores –Policía y grupos ciudadanos organizados–, como portadores de un poder legítimo y mutuamente respetado. Las asociaciones tienen un pasado de militancia y reivindicación acreditada a través de años de presencia y de la existencia de una determinada conciencia colectiva en el territorio. Muestran asimismo una particular preocupación por la ocupación del espacio público y el consumo público de drogas en particular. En la actualidad, estos colectivos concitan el apoyo solidario solamente para la defensa de cuestiones específicas que aportan un beneficio tangible al bienestar individual compartido. Constituyen en su mayoría movimientos vecinales que se diferencian nítidamente de otros colectivos como los comerciantes, que defienden otros intereses. Se observa en este sentido con nitidez el desarrollo de un enfoque muy sociológico y analítico por parte de los responsables policiales, conscientes asimismo de la complejidad que supone generar confianza y establecer lazos en un entorno de esas características.

En algunas áreas geográficas concretas, habitadas por sectores sociales de clase alta y de relevancia política y económica, se registran notables demandas de servicio hacia las fuerzas de seguridad. Estas se canalizan de forma directa, pero también mediante presión indirecta ejercida por vía jerárquica o política institucional, tal y como afirma uno de los entrevistados:

[...] muchas veces antes de venir a denunciar ya han llamado para que les trates bien. Bueno, pues se intenta dar una atención más personalizada en lo que es la recepción de la denuncia, pero yo siempre digo lo mismo. A veces te llaman y te dicen: oye, a ver si investigas esto un poco (entrevista 10. Mando intermedio operativo territorial. Guardia Civil).

En este contexto se registra una acusada tensión debido a la relevancia mediática que tienen los actos delictivos, al considerar que *es un tipo de población que exige mucho* y que son también los delitos contra el patrimonio los que causan mayor alarma en estas áreas. Esta realidad se pone en evidencia de manera contundente, y se transluce cierta sensibilidad social por parte de los responsables policiales:

[...] la presión del mundo empresarial, que es muy concreta [...] en este país manda mucho. Hemos recibido llamadas [...] de ministros, del secretario de Estado, porque el poder económico es muy potente y cuando aprieta, aprieta. [El cierre de una fábrica] es un problema de dinero y lo quieren convertir en policial para distraer de lo que hay detrás, que es el desmantelamiento de la planta de [lugar] porque así [la empresa] es rentable y se la venderán (entrevista 16. Alta Dirección Territorial del Cuerpo. Mossos d'Esquadra).

LA INTERACCIÓN CON EL ENTORNO

Policía y medios de comunicación

Las relaciones con los medios de comunicación siempre han estado marcadas por tensiones lógicas en escenarios democráticos. Estos desempeñan un papel nodal en las sociedades actuales al gestionar gran parte de la información en las interacciones comunicativas multidireccionales en nuestras sociedades abiertas, y se erigen así en un poder autónomo e influyente con intereses diferenciados. La imagen y las acciones de las fuerzas de seguridad se proyectan a través de los medios, los cuales interpretan, analizan, contextualizan y otorgan sentido, de tal manera que «la imagen de la Policía como institución —organización eficaz/ineficaz; servidores públicos honrados/corruptos...— es elaborada por los medios en función de sus propios criterios de profesionalidad; de la adscripción ideológica y de su política de empresa. La legitimación de la Policía depende, en última instancia de los medios de comunicación». La relevancia de la capacidad de la Policía para proyectar su propia imagen es tal que esta no depende tanto de los niveles de criminalidad, sino de la manera en que las fuerzas de seguridad gestionan la información que suministran sobre dicha criminalidad, en tiempo, forma y fondo (Lovell, 2002). La posición de la Policía es hegemónica en este intercambio de influencias, puesto que genera y distribuye la información, en contra de lo que piensan habitualmente las propias fuerzas de seguridad, que tienden a adoptar una posición victimista (Mawbya, 1999; Reiner, 2000). A pesar de ello, la consecuencia es una colisión frontal con el *ethos* corporativo en numerosas ocasiones, lo que sin duda provoca fricciones intensas y somete la gestión de la información a permanentes acuerdos informales de carácter inestable. A través de las entrevistas se percibe también el condicionamiento directo e indirecto de la labor policial en función de la opinión publicada:

[...] pero intentamos no funcionar con el impacto de los medios de comunicación. (entrevista 14. Mando intermedio de Unidades Especializadas de Investigación. Mossos d'Esquadra).

Policía y judicatura

Al constituir dos ámbitos de poderosa impronta, las relaciones plantean problemas históricos en todos los estados democráticos, sensiblemente atenuados por la aplicación

del principio jerárquico que contempla al Poder Judicial como uno de los fundamentos constitutivos del Estado. A pesar de esta realidad, las fricciones son habituales por el diferente y opuesto cometido institucional asignado a ambos. El Poder judicial encarna las garantías propias de un Estado de derecho, estableciendo unos criterios restrictivos en cuanto a la intervención del Estado a través de la acción policial.

Por su parte, las fuerzas de seguridad conciben su actividad centrándola en la activación de los procedimientos de investigación y solicitando las necesarias autorizaciones judiciales. El Estado español se caracteriza por poseer un sistema garantista como consecuencia de la actitud precautoria de las estructuras políticas y judiciales respecto de la tradición lesiva de derechos y libertades del reciente pasado autoritario. Sin embargo, estas garantías son percibidas por las policías como excesivas, por lo que impiden desarrollar una eficaz labor policial hasta el extremo de paralizar algunas investigaciones.

Al margen del carácter garantista de las normas y de sus interpretaciones, otro factor negativo que cabría destacar es la aparente ausencia, en algunos casos, del conocimiento necesario por parte de los jueces para acometer su labor en un escenario cada vez más complejo. Se les atribuye desconocimiento de las nuevas tipologías delictivas y la necesidad de avalar más eficaces formas de aproximación a dichos delitos.

La interacción con las corporaciones privadas

En el ámbito de las políticas públicas en las sociedades democráticas, los actores que interactúan con la Administración lo hacen en función de una serie de factores, entre los que destacan sus respectivas capacidades de influencia y presión, estrechamente condicionadas por sus recursos. Si bien las policías como actores institucionales constituyen un servicio público y como tal deben actuar ofreciendo el mismo acceso a la seguridad a todos los ciudadanos y entidades privadas, lo cierto es que cabe entender, desde un elemental análisis de políticas públicas, que ciertos actores poseen un mayor y más fácil acceso a la interlocución y a la atención por parte de las instituciones, con lo que los recursos públicos serían empleados en mayor beneficio de unos sectores socioeconómicos respecto de otros (ejemplo: el despliegue policial en los partidos de fútbol y quién lo sufraga).

En este sentido, resaltan algunos actores a los que se ofrece un servicio específico en función de criterios funcionales, y que también resultan ser relevantes económicamente a nivel estatal o territorial. Un ejemplo muy significativo son las grandes superficies o los hoteles, a los que se les facilitan entre otras cierto tipo de gestiones asociadas a la realización de denuncias, y que establecen una relación informal de intercambio y posiblemente de influencias de difícil monitorización. Tal y como se indicaba:

[...] tú tienes que facilitarles de alguna manera la denuncia. Es que ten en cuenta que en los Corte Inglés [...] hay un montón de mi gente con gente de seguridad privada que está trabajando para ti, para tu distrito (entrevista 6. Alto mando Unidad Central Especializadas de Planificación. CNP).

Resultan particularmente significativas las relaciones con las asociaciones de empresarios que solicitan atención diferenciada. La interrelación entre policías y empresas tecnológicas resulta en ocasiones particularmente estrecha como consecuencia de la colaboración que se establece para ensayar nuevos productos, lo que genera un vínculo diferenciado respecto al resto de la sociedad civil. Las demandas de los poderosos conglomerados económicos articulan su acceso directamente a través de la vía política.

En nuestras sociedades globales, el poder económico de entidades privadas se incrementa en la medida en que la globalización y las fusiones generan empresas muy poderosas capaces de desafiar los poderes de los Estados. Resulta de sumo interés la percepción de algunas Policías, principalmente autonómicas, sobre el desafío que supone la existencia de empresas legales que desarrollan actividades poco transparentes de elevada sofisticación frente a las cuales los Estados carecen de medios efectivos. Esta tendencia se agudizará en el futuro debido a que los recursos de los Estados dedicados a esta materia no pueden crecer en la misma proporción. Afirman que es preciso destacar la identificación inquietante que se establece entre actividades ilícitas desarrolladas por la criminalidad organizada y empresas que desarrollan parte de su actividad de forma opaca, registrándose así una tendencia creciente y convergente. Uno de los entrevistados recogía esta preocupación abiertamente:

¿Cuál es el coste creciente que están dispuestas a asumir nuestras sociedades para hacer frente a la vigilancia de las empresas privadas? ¿Cómo lo financiamos? (entrevista 21. Alto mando Unidades Centrales Especializadas Planificación. Mossos d'Esquadra).

Constituye un problema que trasciende el ámbito policial, puesto que se reconoce el desinterés y la permisividad que con relación a ciertas prácticas muestran algunos Estados cuyas empresas poseen una tecnología que les sitúa en una posición de ventaja respecto a los demás.

CONCLUSIONES

Política y policía constituyen dos conceptos históricamente difíciles de integrar en las sociedades democráticas. Las resonancias autoritarias evocadoras de un largo pasado impositivo de los Estados sobre los ciudadanos, ha generado una ambigüedad que en la actualidad se conserva. Funciones como garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, la protección o la represión se alternan de forma desorganizada en las mentes de individuos y colectividades sociales. Todo ello en un escenario *glocal* (global y local) marcado por contradicciones estructurales que abocan a un futuro pleno de incertidumbres. Estas, junto a la amenaza terrorista, decantan de forma inesperada hacia una revalorización de las funciones represivas tradicionales en un contexto en el que la sociedad desea más participación, si bien los recursos públicos son cada vez más limitados. Esta realidad marca profundamente a unos decisores policiales que, cuanto más

activos, sensibles y receptivos son respecto del actual contexto glocal y de la consiguiente transformación de nuestras sociedades, en mayor medida asumen las dificultades existentes para su interpretación, intuyendo asimismo su relevancia para los cuerpos policiales.

El riesgo de que la relación entre Policía, políticos y ciudadanos se vaya deteriorando, constituye una realidad. El empoderamiento ciudadano en un contexto de creciente debilidad del Estado del bienestar y de decrecientes recursos públicos –con los efectos correspondientes sobre la gestión de la seguridad–, tiene como consecuencia una progresiva deslegitimación de las instituciones. Este proceso afecta en mayor grado a de aquellas que tienen por función enfrentarse a las dimensiones más disfuncionales de nuestras sociedades y requieren de autoridad, como son las Policías, con la consiguiente difuminación de su legitimidad funcional como servicio público.

Entre dichos responsables policiales que han desarrollado una percepción estratégica e interpretan el futuro de la Policía con una perspectiva amplia, existe una elevada sensibilidad y temor frente a la posible deslegitimación pública, como consecuencia de las contradicciones que se les presenta entre el desempeño de un servicio público y el sometimiento a unas leyes que favorecen a ciertos poderes económicos. El costoso proceso que ha supuesto en términos histórico-políticos ganar la confianza de los ciudadanos puede verse comprometido debido a la reasunción y desarrollo de funciones identificadas como represivas o excesivamente preventivas, lo que podría generar dinámicas que realimentaran procesos de acción-reacción-acción de difícil contención.

Desde los espacios de decisión política (especializados) se ha prestado escasa atención a la necesidad de introducir nuevos criterios en cuanto a los factores, condiciones e instrumentos medioambientales, psicológicos y administrativos susceptibles de incrementar la sensación de seguridad. Los mecanismos tradicionales son cada vez más difíciles de implementar debido a su creciente coste y, sin embargo, no existe un cambio de paradigma en relación con esta cuestión en las concepciones políticas o policiales actuales. El ejemplo más significativo es la demanda tradicional e intensa de la presencia policial en la calle por parte de ciudadanos y responsables policiales. Esta constituye una exigencia ciudadana mal interpretada que asume con entusiasmo la Policía como corporación profesional por el incremento de presencia e influencia que ello supone. El político se somete acriticamente a estas demandas, a pesar de su coste. Esta actitud es consecuencia del desconocimiento secular por parte de las instancias políticas respecto a esta área de la gestión pública y del sometimiento a los *lobbies* policiales. Asimismo, otros instrumentos de bajo coste, como podría ser la mediación policial, generan inseguridad por la ausencia de definición jurídica, pero es una vía de legitimación creciente en un escenario en el que la Policía busca afianzarse, por lo que deberá readecuar sus funciones y adquirir otras, lo que no debe identificarse necesariamente con más poderes policiales.

La policía continuará constituyendo uno de los ejes principales de nuestras Administraciones democráticas. En un escenario confuso y en permanente transformación, esta debe ser capaz de adaptarse a un nuevo marco condicionado por un sistema global crecientemente interdependiente; Estados que pierden autonomía y deben readaptar

la gestión de sus recursos y una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos y exigente. Esta realidad plantea inquietantes dilemas a las Policías e importantes desafíos que únicamente podrán ser enfrentados con decisiones políticas audaces e innovadoras y gestores policiales capaces de entender las nuevas claves sociales que emergen, pero dispuestos también a aplicar la voluntad y capacidad necesarias para transformar las estructuras y funciones policiales.

Referencias

- Baumer, Eric P. y Janet L. Lauritsen. 2010. «Reporting crime to the Police 1973-2005: A multivariate analysis of the long-term trends in the national crime survey (NCS) and national victimization survey (NCVS)», *Criminology*, 48 (1): 131-185. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2010.00182.x>.
- Bercal, Thomas E. 1970. «Calls for Police Assistance: Consumer Demands for Governmental Service», *American Behavioural Scientist*, 13 (5/6): 681-691. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/000276427001300504>.
- Blankenburg, Erhard. 1980. *Politik der inneren Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Della Porta, Donatella. 1993. *Police Knowledge and Public Order*. Bolonia: European University Institute.
- Fundación Policía Española. 2000. *Seguridad pública y policía en el comienzo del siglo XXI*. Madrid: Fundación Policía Española.
- Gottfredson Michael. R. y James Hinderland. 1979. «A Study of the Behaviour of Law», *American Sociological Review*, 44: 3-18. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2094813>.
- Kies, Marianne F. 2011. «Policing the Police: Freedom of the Press, the Right to Privacy, and Civilian Recordings of Police Activity», *The George Washington Law Review*, 80 (1): 274-310.
- Loubet de Bayle, Jean-Louis. 1998. *La policía. Aproximación sociopolítica*. Madrid: Acento.
- Lovell, Jarret S. 2002. *Media Power and Information Control: A Study of Police Organizations and Media Relations*. Newark: Rutgers University. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/197060.pdf> [Consulta: 7 de julio de 2016].
- Mattelart, Armand. 2007. *Un mundo vigilado*. Barcelona: Paidós.
- Mawbya, Rob C. 1999. «Visibility, transparency and police-media relations», *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 9 (3): 263-286. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2094813>.
- Naím, Moises. 2013. *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- Reiner, Robert. 2000. *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiss, Albert J. 1971. *The police and the Public*. New Haven: Yale University Press.
- Robert, Philippe. 2003. *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier.

- Sabaté, Juli. 1984. «La profesión policial en España: Un análisis sociológico», *Papers*, 21: 133-152.
- Serrano, Alfonso. 2011. «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre la criminalidad en España», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 6: 425-454.
- Shapland, Joanna y John Vagg, 1988. *Policing by the Public*. Londres: Routledge.
- Skogan, Wesley G. 1976. «Citizen Reporting of Crime: Some National Panel Data», *Criminology*, 13:535-549. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1976.tb00685.x>.
- Skogan, Wesley G. 1984. «Reporting Crimes to the Police. Status of the World Research», *Journal of Research on Crime and Delinquency*, 21 (2): 113-137. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022427884021002003>.
- Sparks, Richard F., Hazel G. Genn, y David J. Dodd. 1977. *Surveying Victims: A Study of the Measurement of Criminal Victimization, Perceptions of Crime, and Attitudes to Criminal Justice*. Nueva York: John Wiley.
- Szczepanski, Jan. 1973. «El método biográfico», en René König (comp.), *Tratado de sociología empírica*. Madrid: Tecnos.
- Valles, Miguel S. 2002. *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Van Dijk, Jan, Robert Manchin, John Van Kesteren, Sami Nevala y Gergely Hideg. 2005. *The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS 2005)*. Disponible en: <http://vorige.nrc.nl/redactie/binnenland/Misdaad.pdf> [Consulta: 7 de julio de 2016].
- Van Dijk, Jan y Peter Mayhew. 1992. *Criminal victimization in the Industrialized World: Key findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*. The Hague: Ministry of Justice, Department of Crime Prevention.
- Wilson, James. Q. 1978. *Varieties of Police Behaviour. The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zuloaga, Lohitzune. 2014. *El espejismo de la seguridad ciudadana: claves de su presencia en la agenda política*. Madrid: Los libros de la Catarata.

ANEXO

TABLA I.
DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS* REALIZADAS POR CUERPOS, NIVELES JERÁRQUICOS Y ÁMBITOS DE TRABAJO

Nivel jerárquico	Ámbito de trabajo	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil	Mossos d'Esquadra	Ertzaintza	Policía local
Dirección del Cuerpo	Alta dirección			E16 (Barcelona 28/01/14)	E7 (Bilbao 10/12/13)	E33 (Vigo 24/02/14) E23 (Barcelona 04/07/13)
Alto mando unidades especializadas	Estratégico y de planificación	E29 (Madrid 09/12/13).	E11 (Madrid 09/12/13)	E15 (Barcelona 21/11/13)		
		E6 (Madrid 25/03/14)	E12 (Madrid 05/03/14)	E21 (Barcelona 21/11/13)		
Alto mando operativo	Información / Investigación	E1 (Madrid. 12/05/14)	E9 (Madrid 04/03/14)	E17 (Barcelona 16/01/14)		
		E3 (Málaga 27/12/13). E26 (Alicante 13/05/14)	E13 (Pamplona 19/12/13)	E18 (Barcelona 28/01/14)		
Mando intermedio unidades especializadas	Planificación			E20 (Barcelona 16/01/14)		
	Información			E19 (Barcelona 23/01/14)		
	Investigación	E24 (Madrid 12/05/14)		E25 (Barcelona 11/02/14)		
				E14 (Barcelona 04/02/14)		.../...

.../...

Nivel jerárquico	Ámbito de trabajo	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil	Mossos d'Esquadra	Ertzaintza	Policía local
Dirección del Cuerpo	Alta dirección			E16 (Barcelona 28/01/14)	E7 (Bilbao 10/12/13)	E33 (Vigo 24/02/14) E23 (Barcelona 04/07/13)
Mando intermedio operativo	Territorial	E2. (Madrid 24/03/14) E4 (Madrid 22/11/13)	E10 (Madrid 04/03/14)		E8 (Bilbao 10/12/13)	E22 (Barcelona 22/10/13)
Agentes de base	Territorial	E34 (Albacete 04/09/13)				E32. Vigo 23/09/13

* E=Entrevistas.

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 13 de julio de 2016.
Aceptado para publicación: 27 de octubre de 2017.

ÓSCAR JAIME

oscar.jaime@unavarra.es

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Ha sido también director del Instituto de Estudios de Policía de la Dirección General de la Policía y Director General de la Fundación Policía Española desde 2004 hasta 2007. Asimismo, desde 2004 a 2009 ocupó el cargo de Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía y de la Guardia Civil. Desde 2010 hasta 2012 fue Secretario General Técnico del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. Participa activamente como ponente y profesor en diversos Másteres y Cursos de postgrado en distintas Universidades e Institutos de Investigación y es autor de numerosas publicaciones.

DIEGO TORRENTE

diego.torrente@ub.edu

Profesor Titular de Universidad, acreditado para Catedrático, en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Ha sido Visiting Researcher en el European University Institute de Florencia. Es Máster en Criminal Justice Policy por la London School of Economics. Ha sido investigador en proyectos de la Unión Europea, CICYT, Plan Nacional de la Ciencia, Colegio de Médicos de Barcelona, Institut Català del Consum, así como para numerosos ayuntamientos. Es investigador principal del Grupo de Investigación en Sociología Aplicada (GRISA). Ha sido coordinador del Máster de Investigación en Sociología, y de los estudios de Criminología en la Universidad de Barcelona. Ha participado en proyectos de transferencia de conocimiento para diversas instituciones de seguridad en España y Latinoamérica. Es autor de más de una decena de libros o capítulos de libro. También ha escrito numerosos artículos y participado en congresos nacionales e internacionales sobre esos temas.

El perfil de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles

The membership characteristics of Spanish political parties' youth sections

FRANCISCO J. ALARCÓN-GONZÁLEZ

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Alarcón-González, F. J. (2017). El perfil de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 175-201. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.07>

Resumen

Este trabajo presenta los primeros resultados de una encuesta realizada a los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. El texto tiene como objetivo establecer el perfil de los miembros de las formaciones políticas juveniles en función de variables socioeconómicas, demográficas y de su perfil político, para determinar las diferencias y similitudes en los perfiles de los miembros de las diferentes secciones juveniles. Además, cuando ha sido posible, se ha realizado una comparación sobre ciertas variables con la población juvenil española en su conjunto. Los datos muestran cierta homogeneidad entre los perfiles de las diferentes formaciones en razón del género y del estatus socioeconómico, pero por otro lado apuntan a diferencias en relación al ámbito religioso y su vinculación con la sociedad civil.

Palabras clave: jóvenes, perfil de militantes, organizaciones juveniles, comportamiento político.

Abstract

This research note presents the first findings of a survey conducted to members of Spanish political parties' youth sections. The text aims to establish the profile of members of youth party organizations based on socioeconomic and demographic variables as well as their political profile, in order to determine whether any differences and similarities exist in the membership characteristics of different youth sections. Whenever possible, moreover, a comparison has been made of certain variables with the whole Spanish youth population. Data shows certain homogeneity between gender and socioeconomic status profiles of the different

organizations but, on the other hand, they point to some differences regarding the religious sphere and their link with the civil society.

Keywords: young people, party members profile, youth sections, political behaviour.

INTRODUCCIÓN

El estudio de los miembros de los partidos políticos ha sido una de las áreas clave de crecimiento dentro de los trabajos sobre comportamiento político. Destacan, más allá de las investigaciones sobre Estados Unidos, por proximidad al modelo político español, las realizadas sobre el Reino Unido. Los estudios de los militantes laboristas y conservadores llevados a cabo por Patrick Seyd y Paul Whiteley (Seyd, 1987; Seyd y Whiteley, 1992; 2002; 2004; Whiteley *et al.*, 1994; 2006; Whiteley y Seyd, 1996; 1998; 2002) han jugado un papel pionero y de guía que ha inspirado una agenda de investigación en Europa y Norteamérica desde 1990 (Scarrow, 1994; 1996; 2015; Mair y van Biezen, 2001; Webb *et al.*, 2002; Pedersen *et al.*, 2004; Bruter y Harrison, 2009; Van Huate, 2011; Van Haute y Gauja, 2015)¹. Las ideas centrales señaladas en estos trabajos son la constatación de un descenso en el número de militantes y la progresiva profesionalización a nivel organizacional acaecida en los últimos cincuenta años, así como una defensa de la importancia de los militantes que siguen siendo cruciales para el funcionamiento de los partidos políticos. Tradicionalmente se ha argumentado que los militantes desempeñan importantes tareas, desde el respaldo financiero hasta el trabajo voluntario en campañas electorales. Y se ha encontrado cierta unanimidad en la presunción de que los partidos, para su propia supervivencia, necesitan reclutar y socializar nuevos miembros (Steed *et al.*, 1998)², necesarios para preservar el carácter de la democracia representativa en su concepción normativa actual (Dalton y Watterber, 2000; Gunther *et al.*, 2002).

Uno de los principales canales de reclutamiento son las agrupaciones, formaciones o secciones juveniles de los partidos políticos. Estas organizaciones políticas juveniles, más allá de su importancia como agentes socializadores (Bargel, 2008), están

-
1. El caso español, a la luz de los datos presentes en estos trabajos, se presenta, al menos en las últimas décadas del siglo xx, como un caso atípico en la tendencia general de descenso que acontece en las democracias occidentales (Webb *et al.*, 2002).
 2. Encontramos trabajos que sugieren un menor interés por parte de los partidos políticos en tener una gran base de afiliados desde hace algún tiempo, debido a su menor dependencia económica de los afiliados, como sí sucedía bajo la configuración del partido de masas. Por otro lado, encontramos argumentos que enfatizan el desinterés en los ciudadanos motivado, entre otros factores, por el desarrollo del Estado de bienestar que reduce el valor de los beneficios derivados de la militancia (Scarrow, 1996: 8). Para un análisis de los costes y beneficios que suponen los afiliados para los partidos políticos véase Scarrow (1994) y Méndez (2000: 158-161).

consolidadas en la estructura de casi todos los partidos políticos (Norris y Lovenduski, 1995) desde principios del pasado siglo en Occidente³, siendo el principal espacio para la acción política juvenil institucional (Abrams y Little, 1965). Este compromiso cívico de mayor intensidad que otras formas de participación política voluntaria y el involucramiento de los jóvenes en las formaciones políticas es necesario para el mantenimiento de la concepción tradicional de la política (Bruter y Harrison, 2009; Ezpiñoza y Madrid, 2010). Por otro lado, los trabajos también señalan que devenir miembro de una organización política juvenil es el itinerario indiscutible para aquellos que quieren convertirse en políticos (Abrams y Little, 1965; Recchi, 1997; Barberà *et al.*, 2002; Hooghe *et al.*, 2004; Bruter y Harrison 2009; Espinoza *et al.* 2010; Bargel, 2008). El trabajo de Hooghe *et al.* (2004) identifica las organizaciones políticas juveniles como uno de los centros de reclutamiento de la futura elite política. En su trabajo sobre los concejales de la región flamenca de Bélgica sitúa en ocho años la diferencia temporal en la primera posición política obtenida por aquellos que han pasado por la organización juvenil y los que no. Esta ventaja también ha sido señalada para los diputados de la Cámara Baja italiana (Recchi, 1997), francesa (Bargel, 2008) y española (Alarcón y Pérez, 2015).

A pesar de su importancia, los miembros jóvenes de los partidos políticos españoles no han sido una prioridad en la agenda de investigación y los trabajos publicados desde la transición no son muy abundantes y además existen algunos factores que limitan su poder explicativo. Un primer grupo no tiene en cuenta la organización política juvenil y se centra en el partido político sin introducir referencias sobre su composición (Tezanos, 1981; Méndez, 2000; Ramiro, 2004; Verge, 2007). Un segundo grupo, a pesar de ser más fructífero, está centrado en las elites intermedias a partir de encuestas a los delegados congresuales (Botella *et al.*, 1979; Pitarch *et al.*, 1980; Tezanos, 1980; Marcet, 1984; Colomé, 1992a; 1992b; 1996; 1998; Sánchez *et al.*, 1999; Barberà *et al.*, 2002; Baras *et al.*, 2004; 2010; 2015; Argelaguet, 2009; Barrio *et al.*, 2011)⁴ bajo una óptica de análisis de inspiración francesa y con su objeto de estudio centrado en los partidos políticos que actúan en Cataluña. Aquí destaca el trabajo Barberà *et al.*, (2002) centrado en las formaciones políticas juveniles catalanas. En tercer lugar, y como «caso atípico», encontramos el trabajo de Bruter y Harrison (2009) que,

3. A pesar de su alta presencia en la mayoría de partidos políticos, su existencia no está libre de controversias. Por ejemplo, el Partido Conservador Canadiense tras un considerable debate interno decidió no tener sección juvenil (Cross y Young, 2008)

4. El auge de este tipo de trabajos descansa en dos circunstancias. Por un lado, estos trabajos argumentan que los congresos partidistas son el punto más alto de la vida política militante y reúnen generalmente a los miembros más activos. Por otro lado, es más fácil la conducción de una encuesta a un grupo de personas que se encuentran situadas en un espacio físico y temporal. Para el estado de la cuestión en España puede véase el manuscrito de Barrio *et al.* (2011). Los primeros trabajos toman la óptica de los estudios de casos y parten en su mayoría de la sociología del activismo (Duverger, 1957; Cayrol, 1974), mientras que los más actuales adoptan un enfoque comparado.

con un enfoque comparado⁵, clasifica a los jóvenes miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos en función de los incentivos o beneficios derivados de su participación. Esto les permite establecer tres perfiles motivacionales: social, moral y profesional. Sobre esta tricotomía analizan las percepciones y actitudes de los militantes en relación con el sistema político. A pesar de analizar a los miembros de Juventudes Socialistas (JSE) y Nuevas Generaciones del Partido Popular (NNGG) para el caso español, el texto no se detiene a mostrar las características de cada uno de los grupos ni tampoco las posibles diferencias y similitudes entre sus miembros.

Este trabajo tiene por objetivo arrojar luz sobre los miembros de las organizaciones juveniles españolas vinculadas a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados desde 1986, ofreciendo una imagen a partir de sus características sociodemográficas y políticas. Los datos disponibles posibilitan contrastar diferencias y similitudes entre los jóvenes militantes y ofrecer perfiles sociológicos de ellos. El presupuesto general de partida es la presencia de diferencias en las características sociodemográficas y políticas entre los militantes de las diferentes organizaciones juveniles en relación con los grupos principales que aportan la base social de su apoyo partidista. Si además tenemos en cuenta que la gran mayoría de jóvenes presenta un bajo interés y una escasa participación en política, podríamos suponer que aquellos que lo hacen, bajo una forma institucional de participación, presentan características que los diferencian del resto de la población juvenil. Para observar esta situación se incluyen cuando es posible datos del conjunto de la población juvenil española.

La estructura de este trabajo es la que sigue. En el primer apartado, tras esta introducción, se repasa la literatura sobre los miembros de los partidos políticos en busca de sus características y se formulan las hipótesis que contrastar derivadas de cada una de ellas. A continuación, se detallan los aspectos de mayor interés acerca de la metodología y los datos empleados. En el apartado siguiente se presentan y discuten los principales resultados empíricos, centrándonos en las características de las poblaciones objeto de estudio. Por último, el apartado de conclusiones sintetiza los resultados principales y plantea algunas reflexiones sobre las implicaciones que esta investigación puede tener para los estudios sobre los miembros de los partidos políticos y de las organizaciones políticas juveniles en particular.

EL PERFIL DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La literatura sobre los miembros de los partidos políticos enfatiza la presencia de ciertas características socioeconómicas y demográficas que, por un lado, definen a sus afiliados frente a la población general y, por otro, singularizan a cada una de las fuerzas políticas. En este apartado vamos a sintetizar los principales hallazgos sobre los

5. Comprende quince organizaciones juveniles procedentes de seis países (Alemania, Francia, España, Hungría, Noruega y Reino Unido).

miembros de los partidos políticos y establecer para cada una de las variables, siempre que sea posible, su relación con la población afiliada a las organizaciones políticas juveniles y con la población juvenil española en general.

Los trabajos apuntan a una mayor presencia masculina entre sus miembros, tanto para el caso español (Verge, 2007; Argelaquet, 2009; Baras *et al.*, 2010; Baras *et al.*, 2015) como en otras latitudes (Ysmal, 1985; Scarrow y Gezgor, 2010; van Haute, 2011; Muñoz Armeta *et al.*, 2013), con escasas excepciones, como la del Partido Conservador británico entre 1980 y 1990 (Whiteley *et al.*, 1994). En España, Baras *et al.* (2010) señalan que la presencia femenina es muy inferior a la masculina, con valores cercanos a un tercio de la militancia en la mayoría de los partidos políticos (2010: 70)⁶. También apuntan a que las mujeres están más presentes en partidos ubicados en la izquierda del espectro ideológico, ya que estos (laboristas, socialdemócratas o comunistas, entre otros) interiorizan y hacen suyo el discurso de la igualdad entre sexos (Verge, 2007).

En nuestro país, la presencia de mujeres en las formaciones políticas ha sufrido una evolución positiva en los últimos cuarenta años. En el período comprendido entre 1976 y 1994, la inmensa mayoría de los afiliados al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) eran hombres, si bien el crecimiento experimentado durante este período por esta formación fue progresivamente más acusado en las mujeres (Méndez, 2000: 218-219). Verge señala que en el período comprendido entre 1981 y 2004, el porcentaje de mujeres en relación con la militancia total en el PSOE pasó de un 9,4% a un 30,8%, mientras que en el Partido Comunista de España (PCE)/Izquierda Unida (IU) fue de un 12,4% a un 32% en el transcurso de 1983 a los primeros años del siglo XXI (2007:166). El porcentaje de mujeres en Alianza Popular (AP)/Partido Popular (PP) ascendía al 33,6% de sus miembros en 2004, si bien la situación de partida era un poco diferente. La afiliación femenina de AP en 1982 estaba en un 27,9% del total, doblando sobradamente las cifras relativas en el caso de los socialistas y comunistas. El mencionado trabajo sobre los delegados de las organizaciones juveniles también evidencia la infrarrepresentación femenina en este sector (Barberà *et al.*, 2002: 198-200). Ante esta situación, nuestras expectativas serán encontrar: 1) una menor presencia de mujeres en las formaciones juveniles; 2) que esta se encuentre en valores cercanos a un tercio de la militancia, y 3) que sea superior en los partidos ubicados en la izquierda del eje ideológico.

La segunda variable objeto de atención es la edad. Las investigaciones señalan una tendencia relativamente homogénea con pequeñas diferencias. En general, los jóvenes se encuentran infrarrepresentados y los mayores sobrerrepresentados (Pedersen *et al.*, 2004). La edad media oscila entre los 52 años de Irlanda (Gallagher y Marsh, 2004), los 59 años para los miembros del Partido Canadiense (Cross y Young, 2004) y los 62 años de los militantes conservadores británicos (Seyd y Whiteley, 1992; Whiteley *et*

6. Como se ha señalado, la población objeto de estudio en los trabajos publicados por Baras y sus colaboradores son los delegados de los partidos, especificidad esta que ha de ser tenida en cuenta para una correcta interpretación de los datos.

al., 1994). En España, los trabajos señalan que el tramo de edad más numeroso es el comprendido entre los 35 y 50 años (Argelaguet, 2009; Baras *et al.*, 2010), representando los menores de 35 años entre el 17 % y el 27 % de la formación política (Baras *et al.*, 2015).

En el PSOE, entre 1980 y 1989, el grupo más numeroso era el conformado por la franja de 31 a 40 años, mientras que los menores de 30 años eran un 20 % de los afiliados (Méndez, 2000). El trabajo sobre los delegados congresuales de las organizaciones juveniles en Cataluña mostraba una mayor presencia de los menores de 24 años en las formaciones de izquierda, mientras que en NNGG el 55 % se situaba en el intervalo de 25 a 30 años (Barberà *et al.*, 2002: 169). Si partimos de estos datos, las expectativas serán, por un lado, una militancia más joven, menores de 24 años, en los partidos de izquierda; por otro, el grupo dominante en NNGG si situaría en los mayores de 25 años. Hay que añadir que la edad conecta con el ciclo de vida, lo cual también tiene efectos sobre los niveles de participación política: estar casado y tener hijos supone pasar de la adolescencia a la etapa de adultez y conlleva un efecto positivo (García-Albacete, 2104). Más que una expectativa relacionada con los militantes, la edad nos permitirá ver como se distribuyen y observar si aquellas formaciones donde sus miembros son de más edad también presentan mayores porcentajes de vida en pareja e hijos.

La religión ha sido reconocida como uno de las fracturas sobre las que se articula el conflicto en las sociedades occidentales (Lipset y Rokkan, 1967). A pesar del proceso de cambio en los valores religiosos asociado a un proceso de secularización acaecido en las últimas décadas del siglo pasado y durante el siglo actual, distintos trabajos señalan diferencias remarcables en materia religiosa entre los diferentes partidos políticos españoles (véase Barberà *et al.*, 2002; Baras *et al.*, 2010). El porcentaje de católicos practicantes en el PP es de casi el 96 %, mientras que no llega al 5 % en el PSOE y al 2 % en IU. Los miembros de estas dos formaciones se consideran en su mayoría no creyentes, con un 63,8 % y un 89,5 % respectivamente (Baras *et al.*, 2015). Sobre esta base, esperamos mayores porcentajes de no creyentes en las formaciones vinculadas a IU, seguido de las socialistas y en menor medida entre los miembros de NNGG. En esta última formación esperamos tener el mayor número de católicos practicantes.

Una de las características principales de separación entre la elite y la ciudadanía es el nivel educativo. Este ha sido considerado como un recurso para la participación política, incluyendo la pertenencia a partidos políticos (Verba *et al.*, 1978; Dalton, 2005). En todos los partidos políticos españoles, la mayoría de sus miembros poseen estudios universitarios, llegando incluso en algunas formaciones a dos tercios del total (Baras *et al.*, 2010; 2015). La expectativa será encontrar un mayor nivel formativo entre los miembros de las organizaciones políticas juveniles que en el conjunto de la población juvenil española y no apreciar diferencias significativas entre los miembros de las diferentes fuerzas políticas.

A nivel profesional, los trabajos apuntan a que los miembros de los partidos son personas activas (80 %), con un bajo porcentaje de parados, pensionistas y estudiantes (Baras *et al.*, 2010). Encuentran diferencias en relación con los segmentos a los que se dirigen que hacen que, por ejemplo, en 1989 en torno al 80 % de los afiliados al PSOE

formaban parte de la población activa, siendo más del 40 % del total obreros manuales (Méndez, 2000). Al centrarnos en los jóvenes militantes, es previsible que un gran número de ellos se encuentre todavía en su etapa formativa o que compagine esta con algún tipo de actividad laboral.

Si bien la clase social había sido un importante elemento diferenciador entre los partidos políticos en el pasado, en la actualidad estos se nutren de miembros de diferentes posiciones sociales, presentando una transversalidad que va en sintonía con los presupuestos del *cath-all party* (Katz y Mair, 1994). La expectativa será no encontrar diferencias en términos de clase social entre los miembros de las diferentes formaciones políticas.

Sobre el perfil político, se prevé también encontrar diferencias y similitudes entre los miembros de las fuerzas políticas. Así, por ejemplo, la presencia de diferencias puede venir de la mano de la edad de afiliación de sus miembros. La pertenencia a la organización juvenil se adquiere a los 18 años, aunque un gran número de ellas admite a los mayores de 14 (en el caso del JSE)⁷ o 16 (en el caso de NNGG)⁸ y se pierde a la edad de 30 años, aunque la mayoría de las organizaciones partidistas juveniles contempla la permanencia en la organización hasta los 30 años, inclusive. La edad puede indicar los efectos de políticas de reclutamiento o estar vinculada a vocaciones políticas más tempranas. Dogan (1999) establecía como característica del político profesional una vocación precoz por la política. El desempeño de roles de delegado o subdelegado en el aula en algún momento del período formativo también está relacionada con la práctica política posterior (Ezpiñoza y Madrid, 2010) y denota un especial interés por el ejercicio de la representación. La ausencia de datos sobre esta característica no nos permite establecer una hipótesis comparativa entre formaciones o con la población juvenil en su conjunto.

En términos de asociacionismo, las investigaciones apuntan a mayores niveles entre los jóvenes militantes que entre la población juvenil española en general (Barberà *et al.*, 2002: 205). Esta participación supone una conexión de los militantes con el entorno social y conlleva un impacto en la cultura política, al incidir el asociacionismo voluntario en la participación política (Almond y Verba, 1963). En el caso español, se observan altos niveles de asociacionismo entre los delegados jóvenes de las organizaciones políticas catalanas, con algunas diferencias entre formaciones (Barberà *et al.*, 2002). Casi el 50 % de los miembros de Juventut Socialista de Catalunya (JSC) pertenecía a dos o más asociaciones, índice que baja hasta el 30 % en el caso de NNGG. En cuanto al carácter de la asociación, los delegados de estas dos formaciones presentaban valores similares de pertenencia a asociaciones culturales, mientras que el asociacionismo estudiantil solo era practicado por JSC (2002:182). La expectativa será encontrar valores altos de pertenencia asociativa. Asimismo, y en relación con los

7. Artículo 15 de los Estatutos Federales aprobados en el 24.º Congreso Federal de JSE y vigentes durante la redacción de este texto.

8. Artículo 7 de los Estatutos vigentes desde el 24.º Congreso Nacional de NNGG (abril de 2017).

datos señalados, se esperan valores similares en los niveles de asociacionismo cultural y una mayor presencia de los miembros de las formaciones situadas a la izquierda del eje ideológico en las asociaciones de estudiantes.

En términos de carrera política, también sería posible encontrar diferencias. La entrada en la ejecutiva de la organización política juvenil puede verse como una de las primeras etapas de la carrera política, que consiste en pasar de ser únicamente militante de base a ser parte de la estructura de la organización juvenil. A diferencia de los partidos políticos donde el catálogo de incentivos es más elevado (Gaxie, 1977), en las organizaciones juveniles la distribución de posiciones en la ejecutiva de la organización juvenil es uno de los principales incentivos ofrecidos a sus miembros, aparte de algún incentivo de tipo simbólico (Barberà *et al.*, 2002). La estructura multinivel del Estado, con ejecutivas a nivel local, provincial, regional y/o nacional en las diferentes formaciones políticas hace que no se esperen diferencias en el desempeño de posiciones en la estructura de la organización política.

Un segundo tipo de incentivo selectivo tiene que ver con la inclusión de los jóvenes como candidatos en los diferentes comicios electorales y en caso de éxito con el desarrollo de una posición como cargo público electo. En términos de candidaturas no se espera encontrar diferencias entre las fuerzas políticas, al concurrir en todos los procesos electorales en los diferentes niveles de gobierno. En cambio, el resultado electoral de la formación política si tiene incidencia en las carreras políticas de los jóvenes candidatos. El número de apoyos determina el mayor o menor acceso a puestos de representación política. La expectativa será una mayor presencia de jóvenes con mandatos de representación política entre los miembros de las fuerzas socialistas y NNNGG, que en las formaciones juveniles vinculadas a IU, por haber recibido menos apoyos electorales.

DISEÑO METODOLÓGICO: ENCUESTA A JÓVENES MILITANTES

Para responder al objetivo general y a las preguntas formuladas en el apartado anterior, este trabajo analiza las respuestas de los miembros de las organizaciones juveniles vinculadas a tres formaciones políticas de ámbito nacional que han obtenido representación parlamentaria en todas las elecciones generales celebradas desde 1986. Se analizan las respuestas de los miembros de las organizaciones juveniles vinculadas a la ideología socialista y comunista y a los miembros de NNNGG. La denominación de socialista engloba a los miembros de JSE vinculada al PSOE y a JSC, organización juvenil del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC). La designación de comunista está vinculada con la coalición de IU, donde operan diferentes fuerzas políticas, y que en este grupo incluye: Jóvenes IU, la Unión de Juventudes Comunistas de España (UJCE) del PCE, y Joves d'Esquerra Verda de Iniciativa per Catalunya-Verds.

El análisis comparativo permitirá ver las características de los jóvenes militantes para determinar las posibles diferencias y similitudes en los perfiles de los miembros de las diferentes formaciones políticas, lo cual se combina cuando es posible con el

conjunto de jóvenes españoles⁹. Posteriormente, el análisis se centra en tres modelos de regresión logística donde se introducen las variables sociodemográficas (modelo 1), de carácter político (modelo 2) y un tercero con todas (modelo 3), que se aplican a cada una de las fuerzas políticas objeto de atención.

La recogida de información fue un proceso que necesitó la colaboración y ayuda de la estructura interna que gestiona la vida diaria de cada organización política juvenil. Los datos provienen de las respuestas obtenidas, entre abril y octubre de 2016, a un cuestionario *online* alojado en la plataforma *limesurvey* (www.limesurvey.org), que fue distribuido vía correo electrónico entre los miembros de las formaciones. Las particularidades organizativas y de gestión de cada formación condicionaron el proceso y nos confiere cierta limitación en la comparación.

En las formaciones socialistas, el enlace fue enviado a las listas de distribución que tanto para JSE como JSC incluyen casi la totalidad de su censo. Se obtuvieron un total de 1456 respuestas. En algunas ocasiones estas no pasaron de la introducción o solo contestaron a las primeras preguntas. Esto motivó que se depurara la base de datos, lo que dio un resultado de novecientos cuestionarios validados. Este proceso se ha replicado en cada una de las organizaciones políticas juveniles. En los casos de las tres formaciones vinculadas a IU, el enlace fue enviado a partir de la lista de distribución a la totalidad de miembros de UJCE y Joves d'Esquerra Verda. El Área de Juventud de IU remitió el enlace a las federaciones territoriales de juventud y de estas a sus miembros jóvenes. El total de respuestas fue de 597 que tras la depuración quedaron en 410. En el caso de NNGG se envió el email a una selección aleatoria de mil afiliados. Se recibieron un total de 906 entradas en la plataforma online que tras el depurado dejó un total de 499 cuestionarios validados. El error muestral, para un nivel de confianza del 95 %, y $p = q = 0.5$, en el supuesto de haber obtenido la muestra mediante el procedimiento de muestreo aleatorio simple, es de 3,1 % para las fuerzas socialistas, 4,3 % para NNGG, 4,5 % para las organizaciones juveniles vinculadas a IU y 2,2 % para el conjunto de la muestra¹⁰.

EL PERFIL DE LOS JÓVENES MILITANTES: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Exploración descriptiva

Los miembros de las organizaciones juveniles son en su mayoría hombres. El porcentaje de mujeres es, por tanto, inferior. Los datos presentados en la tabla 1 están en

9. Para ello, usamos el estudio CIS 3145 (postelectoral Elecciones Generales) realizado entre el 2 y 21 de julio de 2016. Se selecciona a los encuestados de edad igual o inferior a 30 años, lo que supone una muestra de 1009 casos.

10. Para el cálculo se ha tomado como N el censo de militantes de cada organización política juvenil. Dicha cifra es conocida por el autor del texto. Algunas organizaciones juveniles han mostrado su deseo de que la misma no sea difundida.

intonía con los de los trabajos sobre miembros de los partidos comentados con anterioridad. Entre los jóvenes militantes socialistas y populares, la presencia de mujeres supone el 40 % de la militancia, mientras que entre los comunistas contempla un 30 % de sus bases. Esto nos hace rechazar la hipótesis de una mayor presencia en los partidos de izquierda. En cualquier caso, para las tres fuerzas políticas, a la luz de estos datos, la presencia de mujeres en las organizaciones juveniles es muy inferior a la masculina y, al menos como en los partidos políticos, se mantiene en un tercio del total de la militancia.

Entre los jóvenes militantes encuestados, un 60 % se encuentra en la franja de edad 18-24 años, porcentaje similar al encontrado para los delegados de las formaciones juveniles catalanas (Barberà *et al.*, 2002). Los socialistas presentan un mayor equilibrio en la edad de sus miembros, ya que el porcentaje de militantes de edad inferior a 24 años es similar al de más de 25 años. Las bases de las otras dos fuerzas políticas son más jóvenes, sobre todo entre los miembros de NNGG, donde más de un 80 % tiene una edad inferior a 24 años. En el caso de las organizaciones vinculadas a IU, dos de cada tres miembros tienen menos de 25 años.

TABLA 1.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO (EN % DE RESPUESTA AFIRMATIVA)

		Socialistas	NNGG	Comunistas	Total jóvenes militantes	Población juvenil
SEXO	MUJER	40,6	36,5	28	36,6	50,2
EDAD	14-17	6,7	1,4	9,5	5,9	*
	18-24	48,1	82,4	59,7	60,1	49,1
	25-30	44,5	15,2	27,6	32,6	50,9
	Más de 30	0,7	1,2	3,2	1,4	*
CICLO DE VIDA	Vive en pareja	15,9	9,4	17,6	14,5	27,3
	Tiene hijos	3,6	1,6	1,5	2,5	11,3
RELIGIOSIDAD	Católico practicante	7	41,4	3	15,5	9,5
	Católico no practicante	27,2	44,2	2,8	26,2	40,6
	Creyente de otra religión	1,2	1,3	3	1,6	4,4
	No creyente	59,5	11	90,5	53,4	43,3
	NS/NC	5,2	2,1	0,8	3,3	2,2

.../...

.../...

		Socialistas	NNGG	Comunistas	Total jóvenes militantes	Población juvenil
NIVEL FORMATIVO	Primarios y Secundarios	7,6	4	10,7	7,3	4,8
	Bachiller	24,7	35,7	38,3	30,8	53,1
	FPI y FPII	17,6	17,4	9,3	15,6	23,4
	Universitarios	31,4	34,7	26,3	31,2	10,5
	Máster	17,3	7,8	13,9	13,9	10,9
	Doctorado	1,3	0,4	1,2	1,1	0,1
	NS/NC	0,1	0	0,2	0,1	0,2
SITUACIÓN	Estudia	34,2	43,5	48,6	37,5	26,2
	Trabaja	17,3	8,6	14,7	14,2	48,7
	Estudia y trabaja	36,1	39,5	28,6	37,2	-
	Parado	6,3	3,1	4,6	5,1	20,1
	Busca primer empleo	4,7	4,2	2,5	4,6	3,6
	Trabajo domestico	0,8	0	0,3	0,5	1,3
	Voluntariado social	0,4	0,7	0,3	0,5	0,1**
	No puede trabajar	0,1	0	0	0,1	
	NS/NC	0,2	0,4	0,5	0,3	-
LIBROS EN CASA	Menos de 10	1,8	1,7	1,5	1,7	n.d.
	De 11 a 20	5,7	4,7	5,1	5,3	n.d.
	De 21 a 50	13,1	14,1	13,4	13,5	n.d.
	De 51 a 75	13,1	12,8	10,6	12,5	n.d.
	De 76 a 100	14,7	13,5	11,4	13,6	n.d.
	De 101 a 200	15,7	16,3	23	17,5	n.d.
	Más de 200	33,3	32,8	33,1	33,1	n.d.
	NS/NC	2,6	4,1	2	2,9	n.d.
(N)	900	499	410	1809	1009	

* La encuesta CIS 3145 solo se realizó a población mayor de 18 años de edad. Para el análisis se utiliza la población con una edad menor de 31 años.

** Entendemos que la opción de respuesta «otra situación» en la encuesta 3145 es asimilable a las opciones «no puede trabajar» o «voluntariado social» de nuestro cuestionario.

N.d. = dato no disponible.

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a jóvenes militantes (2016) y CIS 3145 (2016).

El porcentaje de jóvenes que conviven en pareja es bastante más pronunciado en el conjunto de la sociedad española: casi el doble que entre los militantes de las organizaciones juveniles de los partidos políticos. Las dos formaciones situadas a la izquierda presentan un porcentaje considerablemente mayor que NNGG, donde solo uno de cada diez miembros vive en pareja. La presencia de hijos es escasa en los tres grupos, con un porcentaje un poco más elevado entre los socialistas. La comparación con la población juvenil total denota la menor natalidad de los jóvenes militantes. La explicación de esta situación puede venir de los efectos del ciclo de vida derivados del hecho de que más de un 65 % tiene menos de 25 años o es un efecto derivado del coste familiar que supone la militancia.

La religión, como ya hemos apuntado, supone una fractura entre las fuerzas políticas. Los militantes de las formaciones situadas a la izquierda se consideran muy mayoritariamente como no creyentes, y asciende este sentimiento a más de un 90 % entre los comunistas. Los jóvenes socialistas también muestran su distanciamiento de la religión católica: casi un 60 % se consideran no creyentes y más de un 25 % católicos no practicantes. Se trata de porcentajes similares a los encontrados a principios de los años ochenta del pasado siglo para el conjunto del PSOE (Tezanos, 1981: 141). Los miembros de NNGG se declaran en un 85 % católicos, entre los que el 40 % son católicos practicantes. En las tres formaciones, los creyentes de otras religiones son minoritarios o casi inexistentes. Las diferencias entre los jóvenes militantes y la población juvenil son también observables. El grueso de jóvenes españoles se divide entre católicos no practicantes y no creyentes, 40,6 % y 43,3 % respectivamente.

Una amplia mayoría de los jóvenes militantes encuestados tiene finalizados sus estudios de bachillerato o universitarios: entre ambos constituyen el 55 % entre los socialistas; el 64 % entre los militantes vinculados a IU, y el 70 % en NNGG¹¹. Destaca la gran proporción de militantes con estudios universitarios finalizados: más del 40 % en los tres casos, incluso el 50 % entre los jóvenes socialistas. A pesar de que el nivel formativo de la sociedad española ha experimentado un alza gracias a las políticas educativas, las diferencias entre los militantes y la población joven en general persisten entre ambos grupos, tal y como apunta la literatura. El nivel de estudios, por tanto, constituye un elemento diferenciador entre los jóvenes militantes y la juventud española en su conjunto, sobre todo a tenor de la proporción de estudios universitarios completados. Estas diferencias han ayudado a explicar la competencia política y su percepción (Gaxie, 1977; Recchi, 1997; Barberà *et al.*, 2002).

En cuanto a la actividad a la que dedican su tiempo, la mayoría de los jóvenes militantes estudia o compagina esta actividad formativa con una actividad laboral. Ambas situaciones suponen más del 70 % en las tres fuerzas políticas, que mantienen

11. En este punto es importante recordar que son estudios finalizados y que los miembros de NNGG y de IU son más jóvenes y se encuentran en su mayoría por debajo de los 24 años.

valores muy similares. La comparación con la población juvenil en su conjunto arroja diferencias entre ambos grupos de jóvenes¹². El trabajo de Barberà *et al.*, (2002) ya señalaba la menor actividad laboral de la población juvenil catalana frente a los jóvenes delegados; esta era, a su vez, mucho más alta entre los delegados de las organizaciones juveniles que entre los jóvenes militantes. Sus datos, al igual que los nuestros, vienen condicionados por la introducción de «estudia y trabaja» como opción de respuesta, que supone un 21 % entre los jóvenes delegados y 37 % entre los militantes.

El número de libros en casa se utiliza como indicador del estatus socioeconómico o de clase social (Torney-Purta *et al.*, 2001; Wolbrecht y Campbell, 2007). A la luz de los datos presentados en la tabla 1, se puede afirmar que no hay diferencias significativas entre los tres grupos analizados, que presentan valores altos en todos los casos. Esto nos hace pensar que provienen de familias de clase social media, media-alta o alta. Esta homogeneidad indica que los jóvenes militantes proceden de ambientes muy similares en términos de estatus socioeconómico y confirmaría las hipótesis de la transversalidad de bases sociales de los miembros de las formaciones políticas.

En cuanto a su perfil político (tabla 2), en términos generales los jóvenes militantes completan su afiliación a la agrupación juvenil en la franja de edad de 18 a 24 años. Destaca sobre todo el caso de NNGG, donde más de un 70 % de sus miembros iniciaron su militancia en ese intervalo de edad. A pesar de esto, el porcentaje de jóvenes que comienzan su militancia en las agrupaciones juveniles antes de alcanzar la mayoría de edad representa aproximadamente un tercio del total de jóvenes militantes. Este dato señala que las organizaciones juveniles nutren su cantera con miembros bajo figuras como la de simpatizante, con el objetivo de tener mayor presencia en la sociedad, mayor peso en el partido político y ejercer su principal función, que es la de reclutar y socializar nuevos miembros.

Un alto porcentaje de jóvenes militantes declara haber desempeñado el rol de delegado o subdelegado en el aula en algún momento de su período formativo. Los porcentajes para las diferentes organizaciones juveniles son altos: entre los socialistas llegan al 80 %, y en las organizaciones juveniles vinculadas a Izquierda Unida son dos de cada tres miembros. La representación del colectivo estudiantil sin llegar a alcanzar la condición de delegado o subdelegado también ha sido ejercida en un nivel significativo, aunque con unas tasas más moderadas. Esta figura también varía entre las diversas formaciones, que alcanza a más de un 30 % de sus miembros, e incluso se llega a casi la mitad de los miembros en el caso de las formaciones políticas vinculadas a IU.

12. En todo caso, hay que ser cautos en esta afirmación, ya que la opción «estudia y trabaja» no está contemplada en el cuestionario del CIS 3145.

TABLA 2.

AFILIACIÓN, ACTIVISMO ASOCIATIVO Y CARRERA POLÍTICA (EN % DE «SÍ»)

	Socialistas	NNGG	Comunistas	Total jóvenes militantes
EDAD AL AFILIARSE				
14-18	29,5	27,2	36,1	30,4
18-24	58,3	71,4	56,8	61,5
25-30	12,2	1,4	7,1	8,1
REPRESENTACIÓN				
Delegado y/o subdelegado	80	76,2	68,5	76,3
Representante estudiantil	38,7	40,7	44,6	40,6
ASOCIACIONISMO				
Estudiantes	55,2	50,3	74,4	58,2
Juvenil	55,4	54,5	65,6	57,4
Cultural	50,2	49,1	52,7	50,5
CARRERA POLÍTICA				
Ejecutiva	57,6	47,1	49,3	52,8
Candidato	34,3	32,1	27,3	31
Cargo público	12,1	8,2	4,6	9,3
(N)	900	499	410	1809

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a jóvenes militantes (2016).

La vinculación con la sociedad civil también está presente entre los jóvenes militantes: más del 75 % pertenece a alguna asociación fuera de su agrupación política. A pesar de ser transversales, los valores más altos los encontramos entre los miembros de las organizaciones juveniles situadas a la izquierda donde, en el caso de los vinculados a IU, llegan casi al 90 % y más de un 35 % de ellos pertenece a asociaciones de los tres tipos. Estos datos son superiores a los encontrados en el trabajo sobre los delegados congresuales de Barberà *et al.* (2002) y contrastan con los trabajos que señalan un debilitamiento en la vinculación de los partidos políticos con la sociedad civil (Scarrow, 2000; Webb *et al.*, 2002).

Por último, la tabla se completa con la experiencia y perfil político de los jóvenes miembros de las organizaciones juveniles. En cuanto a la carrera en la formación política, la mitad de ellos ha tenido o tiene en la actualidad una posición ejecutiva en la organización juvenil, sin que se observen grandes diferencias entre las formaciones, lo que supone una alta retribución de la militancia. Con estos incentivos selectivos se socializa y forma a los miembros de las organizaciones juveniles en la cultura de la

formación política al hacerles conocedores de los ritos informales y procedimientos formales (Bargel, 2008). Esta experiencia en la estructura ejecutiva de la organización juvenil está relacionada con unos inicios más tempranos en posiciones políticas electas y con una carrera política de más éxito que la de aquellos políticos que no han pasado por la sección juvenil del partido (Recchi, 1997; Hooghe *et al.*, 2004). En este ámbito, antes de la obtención de un mandato representativo se debe concurrir como candidato a un cargo de representación política en algún nivel de los ámbitos de gobierno (local, autonómico, nacional y europeo). Un tercio de los encuestados señalan que ha concurrido como candidato, con porcentajes muy similares entre las tres formaciones, aunque es un poco mayor entre los miembros socialistas. De ellos, el porcentaje que ha sido cargo público varía en función de los apoyos electorales que tienen cada una de las formaciones políticas de cabecera, como era lo esperado. Este motivo hace que el 12 % de los jóvenes socialistas y el 8,2 % de los de NNGG hayan resultado electos, por lo que el porcentaje es menor entre los comunistas. En general, tres de cada diez jóvenes militantes han sido candidatos, de los cuales solo uno ha llegado a desempeñar un cargo de elección pública.

Exploración multivariante

El análisis descriptivo previo ofrece una visión general de los jóvenes militantes de las organizaciones juveniles de los partidos políticos, pero no permite afirmar si las características analizadas son determinantes en ese grupo o son transversales a los miembros de las diferentes fuerzas políticas. Para determinar la influencia de las diferentes variables contempladas con anterioridad, se ha recurrido a un modelo de regresión logística en el que se contempla como variable dependiente la pertenencia a una organización juvenil (1) frente a la militancia en las otras fuerzas políticas (0)¹³. Las tablas 3, 4 y 5 presentan los resultados de tres modelos para cada una de las variables dependientes. El primero de ellos incluye las variables de carácter socioeconómico y demográfico incluidas en la tabla 1; el segundo hace lo propio con las variables de experiencia y carrera política presentes en la tabla 2. Por último, un tercero recoge el conjunto de variables¹⁴. Atendiendo al R2 de Nagelkerke, el poder explicativo del modelo completo (3) es muy superior a la varianza explicada por el sociodemográfico y el político. Comparando entre formaciones se observa que el poder explicativo es mayor en el caso de NNGG. Esto indica que sus miembros

13. La configuración resultante es de socialistas frente al resto (NNGG y comunistas), NNGG frente al resto (socialistas y comunistas), y miembros de IU frente al resto (NNGG y socialistas). Las variables independientes también se definen de forma binaria (0,1).

14. Sobre la bondad del modelo, hay que apuntar que el *chi-cuadrado* en la prueba omnibus es significativo. En todas las regresiones logísticas ejecutadas. La significación es de 0,00 lo que indica que el modelo ayuda a explicar las diferencias.

presentan un perfil más homogéneo y menos diverso que en las formaciones de izquierda. Los diferentes modelos clasifican entre el 57,8 y el 80,8 de los casos, lo que nos permite su aceptación.

Como se puede desprender de la observación de las tres tablas, las variables tratadas muestran algún tipo de influencia que nos ayuda a componer las características de los militantes de cada formación. La excepción es el nivel formativo, que no marca ninguna diferencia en los perfiles de las tres formaciones, lo que nos permite afirmar que la composición de las diferentes organizaciones presenta una similar distribución en cuanto a la formación educativa completada por sus miembros. Variables como la participación en asociaciones de estudiantes o juveniles también carecen de valor discriminante entre los miembros de las formaciones políticas juveniles analizadas. A tenor de la literatura sobre participación política, la membresía en este tipo de asociaciones se constituye como un elemento diferenciador entre los miembros de los partidos y la población, pero, a pesar de su destacado papel, no establece diferencias entre los miembros de las diferentes organizaciones juveniles partidistas. En cambio, la membresía en asociaciones culturales sí las presenta. Entre los miembros de asociaciones culturales es más probable militar en NNGG, y no en las formaciones socialistas. Por último, la homogeneidad también se presenta en la candidatura. Los diferentes análisis de regresión no muestran relaciones significativas entre los miembros de las diferentes formaciones y esta variable.

El resto de variables señalan diferencias entre los militantes con diversos grados de importancia. El poder divergente de las variables situación profesional y estatus socioeconómico es limitado, ya que la presencia de diferencias se observa solo en alguna de las opciones de respuesta. En cambio, el análisis señala la presencia de diferencias entre formaciones en género, religión, vivir en pareja e hijos, la edad de afiliación, el haber sido delegado y representante estudiantil, y el desempeño de cargos ejecutivos y públicos de representación.

Una de las que ejercen una mayor discriminación entre los tres grupos es la religión, determinante en el perfil de los militantes de NNGG, donde es más probable encontrar a jóvenes creyentes. Entre los militantes socialistas y comunistas es mucho más probable encontrar a los no creyentes. Las variables que marcan el clico de vida, pareja e hijos, también son relevantes, pero con un efecto menor que el observado en la religión, y discriminan entre las formaciones de izquierda. Vivir en pareja e hijos presentan una relación divergente entre las formaciones. La cohabitación se presenta como significativa entre los afiliados comunistas, en los que además es menos probable tener hijos. Esta característica muestra su efecto entre los miembros de las fuerzas políticas socialistas. Del primer modelo, el género y la edad completan las variables que establecen diferencias. Es más probable encontrar mujeres entre los miembros socialistas y, en menor medida, entre los comunistas. Es más probable encontrar a los más mayores en las filas de las formaciones comunistas, y los más jóvenes en las filas de NNGG.

El poder explicativo del segundo modelo es más limitado, el R2 es menor y algunas de las variables pierden su poder explicativo al incluir las variables sociodemográficas. A

pesar de esto, variables como la edad de afiliación, el haber sido delegado o representante estudiantil, el haber sido miembro de la ejecutiva o cargo público, se vinculan con los miembros de las diferentes organizaciones políticas juveniles. En aquellos jóvenes que se han afiliado entre los 25 y 30 años a la organización es más probable que estén vinculados con la formación socialista, y entre los que llegaron de 18 a 24 años con NNGG. La participación como «dirigentes», ya sea delegados de clase o representantes del colectivo estudiantil en el ámbito educativo, también señala diferentes siluetas. Encontramos que este tipo de participación es significativa en las formaciones de izquierda. Los miembros de las formaciones socialistas se decantan en mayor medida por la actividad de delegado o subdelegado, mientras que los comunistas tienen o han tenido cargos de representación estudiantil.

En términos de carrera política también hay diferencias y similitudes. Los jóvenes militantes presentan diferencias significativas en la ocupación de posiciones en la ejecutiva de la organización juvenil y en posiciones de elección pública. La presencia positiva de estas dos variables es significativa para los miembros socialistas; por el contrario, aparecen en un sentido inverso entre los miembros de NNGG para el desempeño de posiciones ejecutivas y en las formaciones vinculadas a IU para posiciones públicas.

TABLA 3.
REGRESIÓN LOGÍSTICA PARA LOS JÓVENES SOCIALISTAS

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	B	Exp. B)	B	Exp. B)	B	Exp. B)
Género (1=mujer)	0,334***	1,396			0,349***	1,418
Edad (ref. 14-17)						
Edad 18- 24	-0,723**	0,486			-0,759**	0,468
Edad 25-30	0,339	1,403			0,118	1,126
Edad más de 30	-1,662**	0,190			-1,927***	0,146
Pareja	-0,249	0,780			-0,217	0,805
Hijos	0,765*	2,149			0,636+	1,889
No creyente	0,466***	1,593			0,465***	1,591
Estudios (Ref. básicos)						
Medios	0,084	1,088			0,101	1,107
Universitarios	0,063	1,065			0,063	1,065
Situación (Ref. estudia y trabaja)						
Estudia	-0,178	0,837			-0,170	0,844
Trabaja	0,016	1,016			-0,026	0,975
Otra situación	0,297	1,346			0,262	1,300

.../...

.../...

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	B	Exp. B)	B	Exp. B)	B	Exp. B)
Libros (Ref. 0-50)						
Libros 51-100	0,116	1,123			0,119	1,126
Libros 101-200	-0,293*	0,746			-0,287+	0,751
Libros más de 200	-0,067	0,935			-0,026	0,974
Edad afiliación (Ref. 14-17)						
Afiliación 18-24			0,025	1,026	0,055	1,056
Afiliación 25-30			1,297***	3,657	0,740**	2,096
Representación						
Delegado			0,528***	1,695	0,590***	1,805
Estudiantil			-0,211*	0,810	-0,165	0,847
Asociacionismo						
Estudiantes			-0,058	0,944	-0,147	0,863
Juvenil			-0,191	0,826	-0,133	0,875
Cultural			-0,474***	0,622	-0,387*	0,679
Carrera política						
Ejecutiva			0,406***	1,501	0,304**	1,355
Candidato			-0,116	0,891	-0,174	0,840
Cargo público			0,602**	1,826	0,503*	1,654
Constante	0,011	1,011	-0,532***	0,588	-0,407	0,665
-2 log de la verosimilitud	2330,704		2392,291		2270,338	
R2 de Cox y Snell	0,093		0,062		0,123	
R2 de Nagelkerke	0,124		0,082		0,164	

[$p \leq .100$ | $*p \leq .050$ | $**p \leq .010$ | $***p \leq .001$]

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a jóvenes militantes (2016).

TABLA 4.
REGRESIÓN LOGÍSTICA PARA NNCG

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	B	Exp. B)	B	Exp. B)	B	Exp. B)
Género (1=mujer)	-0,161	0,851			-0,150	0,861
Edad (ref. 14-17)						
Edad 18- 24	1,924***	6,848			1,947***	7,011
Edad 25-30	0,437	1,548			0,695	2,004

.../...

.../...

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	B	Exp. B)	B	Exp. B)	B	Exp. B)
Edad más de 30	1,514*	4,546			1,761*	5,815
Pareja	-0,179	0,836			-0,220	0,803
Hijos	-0,171	0,843			-0,057	0,945
No creyente	-2,970***	0,051			-2,970***	0,51
Estudios (Ref. básicos)						
Medios	0,479	1,614			0,458	1,581
Universitarios	0,491	1,635			0,458	1,581
Situación (Ref. estudia y trabaja)						
Estudia	-0,175	0,840			-0,156	0,856
Trabaja	-0,460*	0,631			-0,440+	0,644
Otra situación	-0,471+	0,624			-0,420+	0,657
Libros (Ref. 0-50)						
Libros 51-100	0,187	1,205			0,158	1,172
Libros 101-200	0,211	1,235			0,191	1,210
Libros más de 200	0,368*	1,445			0,304+	1,356
Edad afiliación (Ref. 14-17)						
Afiliación 18-24			0,270*	1,310	-0,037	0,964
Afiliación 25-30			-2,025***	0,132	-1,470***	0,230
Representación						
Delegado			-0,027	0,974	-0,356*	0,701
Estudiantil			-0,055	0,947	0,058	1,060
Asociacionismo						
Estudiantes			0,59	1,061	0,153	1,165
Juvenil			0,094	1,098	0,147	1,158
Cultural			0,557***	1,745	0,220	1,246
Carrera política						
Ejecutiva			-0,361**	0,697	-0,233	0,792
Candidato			0,110	1,116	0,179	1,192
Cargo público			-0,100	0,905	0,048	1,049
Constante	-1,793***	0,166	-0,996***	0,370	-1,555**	0,211
-2 log de la verosimilitud	1472,035		2035,366		1444,744	
R2 de Cox y Snell	0,305		0,051		0,316	
R2 de Nagelkerke	0,441		0,074		0,456	

[*p ≤ .100 | *p ≤ .050 | **p ≤ .010 | ***p ≤ .001]

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a jóvenes militantes (2016).

TABLA 5.
REGRESIÓN LOGÍSTICA PARA LOS JÓVENES COMUNISTAS

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	B	Exp. B)	B	Exp. B)	B	Exp. B)
Género (1=mujer)	-0,409**	0,665			-0,415**	0,661
Edad (ref. 14-17)						
Edad 18- 24	-0,056	0,945			-0,050	0,951
Edad 25-30	-0,358	0,680			-0,223	0,800
Edad más de 30	1,574**	4,828			1,787**	5,972
Pareja	0,521**	1,683			0,497**	1,644
Hijos	-1,147*	0,318			-0,946*	0,388
No creyente	2,399***	11,015			2,431***	11,375
Estudios (Ref. básicos)						
Medios	-0,393	0,675			-0,408	0,665
Universitarios	-0,420	0,657			-0,419	0,657
Situación (Ref. estudia y trabaja)						
Estudia	0,466**	1,594			0,426**	1,531
Trabaja	0,325	1,384			0,330	1,391
Otra situación	-0,056	0,945			-0,018	0,982
Libros (Ref. 0-50)						
Libros 51-100	-0,385*	0,680			-0,353+	0,703
Libros 101-200	0,162	1,176			0,159	1,172
Libros más de 200	-0,247	0,781			-0,259	0,772
Edad afiliación (Ref. 14-17)						
Afiliación 18-24			-0,396**	0,673	-0,051	0,950
Afiliación 25-30			-0,355	0,701	-0,291	0,747
Representación						
Delegado			-0,692***	0,501	-0,604***	0,546
Estudiantil			0,353**	1,424	0,258+	1,294
Asociacionismo						
Estudiantes			-0,060	0,942	0,104	1,014
Juvenil			0,106	1,12	0,130	1,139
Cultural			0,005	1,005	0,286	1,331

.../...

.../...

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	B	Exp. B)	B	Exp. B)	B	Exp. B)
Carrera política						
Ejecutiva			-0,202	0,817	-0,213	0,808
Candidato			0,000	1,000	0,035	1,035
Cargo público			-0,787***	0,455	-0,863**	0,422
Constante	-2,347***	0,096	-0,551***	0,576	-1,939***	0,144
-2 log de la verosimilitud	1548,237		1884,260		1512,278	
R2 de Cox y Snell	0,193		0,028		0,209	
R2 de Nagelkerke	0,294		0,043		0,318	

[* $p \leq .100$ | * $p \leq .050$ | ** $p \leq .010$ | *** $p \leq .001$]

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a jóvenes militantes (2016)

CONCLUSIONES

En este trabajo se presentan los datos de una encuesta realizada a los miembros de las organizaciones políticas juveniles de las fuerzas políticas que han obtenido representación en la Cámara Baja tras las elecciones estatales de 1986. Con ella se pueden observar bajo un enfoque exploratorio las diferencias y similitudes en las características sociodemográficas y políticas de sus militantes, lo que permite una comparación sistemática entre las formaciones al disponer de un único cuestionario. Además, se han podido comparar las características de estos militantes con respecto al conjunto de los jóvenes españoles. Con este trabajo se llena parte del vacío existente actualmente en España sobre los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos y se ofrecen algunos rasgos sobre la composición futura de los partidos políticos.

En general, los miembros de las organizaciones políticas juveniles se alejan de la población general en cuatro de las características observadas. Las organizaciones políticas juveniles analizadas están compuestas en su mayoría por hombres y entre sus miembros priman aquellos con estudios universitarios. La afiliación femenina, a pesar de su documentada evolución positiva, no se ve traducida en la proporción de jóvenes, que debería alcanzar valores cercanos al 50 %. Esta situación refleja la presencia de un *gender gap*, traducido en una lenta incorporación de la mujer a la vida política. En su conjunto, los niveles de instrucción entre los miembros de las organizaciones juveniles partidistas son superiores a la media nacional, algo ampliamente constatado para el conjunto de los miembros de los partidos políticos y de las elites políticas. Vivir en pareja y tener hijos suponen, además de un componente distintivo en la configuración del perfil de los miembros de las diferentes formaciones, un elemento diferenciador con la población juvenil. Como se ha visto, el número de

militantes que vive en pareja y que tiene hijos es muy inferior al presente entre los jóvenes de la población general.

En relación con los diferentes perfiles que podemos observar entre las formaciones políticas, no se observan diferencias en el nivel educativo y en la pertenencia a asociaciones estudiantiles y juveniles. Estas tres variables homogenizan los miembros de las diferentes fuerzas políticas. Esto nos indica que el entorno social no es un elemento clave en la definición de la militancia de las diferentes formaciones, que se nutren de miembros procedentes de diferentes niveles. También hay una alta similitud en términos de estatus socioeconómico y situación profesional. Las diferencias entre los miembros de las formaciones se manifiestan en torno al género, la pertenencia a asociaciones culturales y, especialmente, la religión, que se convierte en un elemento distintivo central. Los datos presentados en este trabajo constatan que los miembros de las organizaciones políticas juveniles siguen en gran medida las lógicas esperadas y ofrecen diferentes matices según las características de sus fuerzas políticas de adscripción.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece las sugerencias y los comentarios de los evaluadores anónimos de este trabajo y que sin duda han contribuido a la mejora del mismo. Se quiere asimismo dar las gracias a los jóvenes que voluntariamente y sin ningún tipo de incentivo material quisieron ceder parte de su tiempo para contestar el cuestionario, así como a la cúpula directiva y *staff* de las diferentes organizaciones juveniles partidistas por la ayuda prestada para el desarrollo del trabajo de campo.

El proceso de realización de este trabajo ha sido en parte financiado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía; en primer lugar, a través de la concesión al autor de una beca de formación de personal investigador asociada al proyecto de excelencia P08-SEJ-04032; en segundo lugar, por medio de una estancia de investigación en el Department of Political Science del Trinity College de Dublín.

Referencias

- Abrams, Philip y Alan Little. 1965). «The young activist in British Politics», *The British Journal of Sociology*, 16 (4): 315-333. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/589159>.
- Alarcón González, Francisco Javier y Sergio Pérez Castaños. 2015. «The political career of members of youth wings», comunicación presentada en el *XII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*, San Sebastián.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1963. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400874569>.

- Argelaguet, Jordi. 2009. «Elementos de cambio y de continuidad en la militancia de ERC (1993- 2004)», *Papers*, 92: 75-96. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v92n0.708>.
- Baras, Montserrat, Jordi Argelaguet, Òscar Barberà, Astrid Barrio, Joan Botella y Juan Rodríguez-Teruel. 2004. *Els militants dels partits polítics a Catalunya. Perfils socials i percepcions polítiques*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Baras, Montserrat, Jordi Argelaguet y Patricia Correa. 2010. «Radiographie des militants des Partis Politiques en Espagne», *Pôle Sud*, 33: 65-82.
- Baras, Montserrat, Oscar Barberà, Astrid Barrio, Patricia Correa y Juan Rodríguez-Teruel. 2015. «Party membership in Spain and Congress delegates», en Emilie Van Haute y Anika Gauja (eds.), *Party Members and Activists*. Oxon: Routledge.
- Barberà Oscar, Astrid Barrio y Juan Rodríguez-Teruel. 2002. *Els militants de les organitzacions polítiques juvenils a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Bargel, Lucie. 2008. *Aux avant-postes. La socialisation au métier politique dans deux organisations de jeunesse de parti Jeunes populaires (UMP) et Mouvement des jeunes socialistes (PS)*. París : Universidad Paris I Panthéon Sorbonne.
- Barrio, Astrid, Juan Rodríguez-Teruel, Oscar Barberà y Montserrat Baras. 2011. «Convention Delegates in Spain: State of the art», comunicació presentada en el workshop *The Current State of Party Member Research*, Copenhagen.
- Botella, Joan, Jordi Capo y Joan Marcet. 1979. «Aproximación a la sociología de los partidos políticos catalanes», *Revista de Estudios Políticos*, 10: 143-206.
- Bruter, Michael y Sarah Harrison. 2009. *The future of our democracies: Young party member in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cayrol, Roland. 1974. «Les militants du Parti Socialiste, contribution à une sociologie», *Projet*, 88 : 929-940.
- Colomé, Gabriel. 1992a. «Los delegados del Parti des Socialistes de Catalunya (1982-1990)», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 12: 25-44.
- Colomé, Gabriel. 1992b. «La estadió sociològica dels delegats del VIII Congrés del PSUC a l'Assemblea Fundacional d'IC», *Papers*, 39: 43-58.
- Colomé, Gabriel. 1996. *The Leftist parties in Catalonia*. IPCS Working Paper 88/1996, Barcelona.
- Colomé, Gabriel. 1998. *Els delegats del VIII Congrés del PSC*. Papers de la Fundació, 106/199X. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.
- Cross, Willian y Lisa Young. 2004. «The contours of political party membership in Canada», *Party Politics*, 10 (4): 427-444. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043907>.
- Cross, Willian y Lisa Young. 2008. «Membership among young party members: The case of the Canadian Liberal Party», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3):257-281. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17457280802227660>.
- Dalton, Russell. 2005. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ Press.
- Dalton, Russell y Martin P. Wattenber. 2000. *Parties without Partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: New York: Oxford University Press.

- Dogan, Mattei. 1999. «Les professions propices a la carrière politique : Osmoses, Filières et Viviers », en Michel Offerlé (ed.), *La Profession politique, XIXe-Xxe siècles*. Paris : Belin.
- Duverger, Maurice. 1957 [1951]. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Espinoza E. Vicente y Madrid P. Sebastián. 2010. *Trayectoria y eficacia política de los militantes en juventudes políticas. Estudio de la élite política emergente*. Chile: Andros.
- Gallagher, Michael y Michael Marsh. 2004. «Party membership in Ireland: The members of Fine Gael», *Party Politics*, 10 (4): 407- 425. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043906>.
- Gaxie, Daniel. 1977. «Economie des partis et rétributions du militantisme», *Revue Française de Science Politique*, 27 (1): 123-154.
- García-Albacete, Gema. 2014. *Young people's political participation in Western Europe, continuity or generational change*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137341310>.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juan J. Linz. 2002. *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Pres. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199246742.001.0001>.
- Hooghe, Marc, Dietlind Stolle y Patrick Stouthuysen. 2004. «Head Start in Politics: The recruitment function of youth organizations of political parties in Belgium (Flanders)», *Party Politics*, 10 (2): 193-212. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804040503>.
- Katz, Richard y Peter Mair (eds.). 1994. *How parties organize: Change and adaptation in party organisations in Western democracies*. London: Sage.
- Lipset, Seymour Marting y Stein Rokkan. 1967. *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press.
- Mair, Peter y Ingrid van Biezen. 2001. «Party membership in 20 European democracies, 1980-2000», *Party Politics*, 7 (1): 5-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068801007001001>.
- Marcet, Joan. 1984. *Convergencia Democrática de Cataluña*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Méndez Lago, Mónica. 2000. *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Muñoz Armenta, Aldo, Leticia Heras-Gómez y Amalia Pulido Gómez. 2013. «Una aproximación a la militancia partidista en México: el caso de los partidos emergentes», *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 63: 177- 205.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political recruitment: Gender, race, and class in British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Karina, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen y Hans Jørgen Nielsen. 2004. «Sleeping or active partners? Danish Party members at the turn of the millennium», *Party Politics*, 10: 367-384. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043904>.

- Pitarch, Ismael E., Joan Botella, Jordi Capó y Joan Marcet. 1980. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977- 1979)*. Barcelona: Edicions 62.
- Ramiro Fernández, Luis. 2004. *Cambio y adaptación en la izquierda. La evolución del Partido Comunista de España y de Izquierda Unida (1986-2000)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Recchi, Ettore. 1997. *Giovani politici*. Padova: Cedam.
- Sánchez, Jordi, Gabriel Colomé, Joaquim Colominas, Joan Botella, Jordi Argelaguet, Jesus Navarro y Antoni Font. 1999. *Estudis de les elits dels partits polítics de Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Scarrow, Susan. 1994. «The paradox of enrollment: Assessing the costs and benefits of party memberships», *European Journal of Political Research*, 25 (1): 41-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1994.tb01200.x>.
- Scarrow, Susan. 1996. *Parties and their members? Organizing for victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198279183.001.0001>.
- Scarrow, Susan. 2000. «Parties without members? Party organizations in a changing electoral environment», en Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, Susan. 2015. *Beyond party members. Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow Susan y Burcu Gezgor. 2010. «Declining memberships, changing members? European political members in new era», *Party Politics*, 16 (6): 823-843. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068809346078>.
- Seyd, Patrick. 1987. *The rise and fall of the Labour Left*. London: MacMillan Education LTD. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-18923-6>.
- Seyd, Patrick y Paul Whiteley. 1992. *Labour's grass roots. The politics of party membership*. Oxford: Clarendon Press.
- Seyd, Patrick y Paul Whiteley. 2002. *New Labour's Grassroots: The Transformation of the Labour Party Membership*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230599215>.
- Seyd, Patrick y Paul Whiteley. 2004. «British party members: an overview», *Party Politics*, 10:355-366. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043903>.
- Steed, Robert P., John A. Clark, Lewis Bowman y Charles D. Hadley. 1998. *Party organization and activism in the American South*. Alabama: University of Alabama Press.
- Tezanos, José Félix. 1980. «Radiografía de dos congresos. Una aportación al estudio sociológico de los cuadros políticos del socialismo español», *Revista Sistema*, 35 (3): 79-99.
- Tezanos, José Félix. 1981. «Estructura y dinámica de la afiliación socialista en España», *Revista de Estudios Políticos*, 23: 117-152.
- Torney-Purta, Judith, Rainer Lehmann, Hans Oswald y Wolfram Schulz. 2001. *Citizenship and education in twenty-eight countries, Civic knowledge and engagement at*

- age fourteen*. The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Van Haute, Emilie (ed.). 2011. *Party membership in Europe: Exploration into the anthills of party politics*. Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Van Haute, Emilie y Anika Gauja. 2015. *Party members and activists*. Oxon: Routledge.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-on Kim. 1978. *Participation and Political equality: A seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verge, Tania. 2007. *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Webb, Paul, David Farrel y Ian Holliday. 2002. *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199240566.001.0001>.
- Whiteley, Paul y Patrick Seyd. 1996. «Rationality and party activism: Emcompassing test of alternative models of political participation», *European Journal of Political Research*, 29 (2): 339-371. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00649.x>.
- Whiteley, Paul y Patrick Seyd. 1998. «The dynamics of party activism in Britain: A spiral of demobilization?», *British Journal of Political Studies*, 28: 113-137. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000712349800012X>.
- Whiteley, Paul y Patrick Seyd. 2002. *High intensity participation. The dynamics of Party activism in Britain*. Ann Arbor: University Michigan. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.14704>.
- Whiteley, Paul, Patrick Seyd y Antony Billingham. 2006. *Third force politics: Liberal democrats at the grassroots*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199242828.001.0001>.
- Whiteley, Paul, Patrick Seyd y Jeremy Richardson. 1994. *True blues: The politics of Conservative Party membership*. Oxford: Oxford University Press.
- Whiteley, Paul, Patrick Seyd, Jeremy Richardson y Paul Bissell. 1994. «Explaining party activism: The case of the British Conservative Party», *British Journal of Political Science*, 24 (1): 79-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006797>.
- Wolbrecht, Cristina y David E. Campbell. 2007. «Female members of Parliament as political role models», *American Journal of Political Science*, 51 (4): 921-939. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00289.x>.
- Ysmal, Colette. 1985. «Elites et leaders», en M. Grawitz, M. y J. Leca (eds.), *Traité de science Politique*, vol. 3. Paris: PUF.

Presentado para evaluación: 13 de marzo de 2017.

Aceptado para publicación: 18 de octubre de 2017.

FRANCISCO J. ALARCÓN-GONZÁLEZ

fjalarcon@ugr.es

Profesor sustituto interino (PSI) en el Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados en la Universidad de Granada. Previamente profesor del Departamento de Organización de Empresas, Marketing y Sociología en la Universidad de Jaén e investigador en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Licenciado en Ciencia Política y Sociología (especialidad de Ciencias Políticas) y licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado, ambas por la Universidad de Granada. Licenciaturas cumplimentadas con estancias dentro de diferentes programas de movilidad en la Universidad Libre de Bruselas y en el Escuela Superior de Comercio de Clemont-Ferrand, respectivamente. Diplomado en Estudios Europeos por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas y Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Ha sido investigador visitante en la Università degli Studi di Padova, Sciences Po (Paris), University College Cork y Trinity College de Dublín.

Dioses útiles. Naciones y nacionalismos

José Álvarez Junco. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2016, 316 pp.

Decía Ortega, advirtiendo al español que quisiera huir de las preocupaciones nacionales, que sería «hecho prisionero de ellas diez veces al día y acabará por comprender que para un hombre nacido entre el Bidasoa y Gibraltar es España el problema primario, plenario y perentorio» (Ortega y Gasset, 1946: 501). Pues bien, *Dioses útiles* se construye remitiendo a esta lacerante cuestión identitaria, que lejos de agotarse parece recobrar mayor vigor en nuestros días, debido al desafío soberanista en Cataluña o las propuestas de reforma de la organización territorial de Estado. En función de la temática abordada, esta obra se inserta en la prolífica y larga tradición ensayística que ha tratado de preguntarse sobre la unidad e identidad de España. Corriente que, teniendo como ilustres precedentes a Francisco de Quevedo con *La España defendida*, Jovellanos o Cadalso, comienza a presentar la faz actual durante el transcurso del siglo XIX, desarrollándose con pleno vigor durante el primer tercio del siglo XX. En esta nutrida nómina de autores pueden incluirse a los regeneracionistas (Macías Picavea, Lucas Mallada, Joaquín Costa), a los integrantes de las generaciones del 98 (Unamuno y Maeztu, sobre todo) y el 14 (el propio Ortega, Madariaga, Gregorio Marañón, Azaña). Finalizada la guerra civil, tuvieron lugar dos célebres disputas (si bien hay que destacar que de distinto signo, intensidad, alcance y en contextos diferentes) en relación con el decurso histórico y porvenir de España. La primera de ellas fue mantenida en el exilio entre Américo Castro y Claudio Sánchez Albornoz sobre el origen y la esencia de lo español. La segunda en el interior por Laín Entralgo y Calvo Serer en torno al problema de España, concebida como una lucha entre tradición y modernidad.

En las últimas décadas, las que transcurren entre los años finiseculares y los primeros decenios del siglo XXI, hay que destacar dos elementos capitales que han contribuido a revitalizar y aportar nuevos puntos de vista sobre el objeto de estudio. Por un lado, en el plano estilístico, el desplazamiento del ensayo por el estudio historiográfico; de otra parte, vinculado con lo anterior, en relación con los contenidos abordados, un claro alejamiento del periodo medieval para privilegiar el estudio del surgimiento del Estado nación, el nacionalismo y la creación de la memoria a partir de la Edad Contemporánea. Orientación y corriente de la que es participe esta obra reseñada, que además incluye en su haber una historia comparada con en el surgimiento de la Europa de las naciones. En esta tendencia general que pone el foco en la etapa liberal, pueden destacarse las obras de

Fox (1997), Otero Novas (1998) Saz Campos y Archiles Cardona (2011), entre otros muchos. En lugar aparte, por su extensión y profundidad, hay que citar el trabajo de Juan Pablo Fusi, ya sea en solitario (1997; 2000) o realizando las veces de director de proyectos colectivos (2013). Cometido, este último, que le llevo a coordinar una ciclópea obra sobre la historia del nacionalismo español de más de mil quinientas páginas, en la que intervinieron hasta cuarenta y ocho investigadores distintos.

El profesor Álvarez Junco, una de las figuras señeras de la historiografía española contemporánea, en cuya producción destacan sus estudios sobre el anarquismo (1976) o el lerrouxismo (1990), ha dedicado los últimos quince años de su vida académica al estudio de la génesis de los nacionalismos y las naciones (2001; 2005). Producto de dicha dedicación e interés nace este libro, presentado a modo de síntesis acumulativa de trabajos y lecturas anteriores, pero que aporta dos trascendentales orientaciones novedosas. En primer lugar, la de ofrecer una panorámica de los casos analizados insertados en una visión global para alcanzar una mejor comprensión del fenómeno; en segundo lugar, con el ánimo de enfocar el objeto de estudio de la forma más objetiva o aséptica posible e intentar precisar al máximo conceptos y contenidos, ancla los términos utilizados en las definiciones y teorías propias de la ciencia política.

En cuanto a su estructura formal, *Dioses útiles* está segmentado en cuatro capítulos, una extensa sección de notas bibliográficas y un índice onomástico. En un aparte, hay que situar la introducción, destinada a clarificar la metodología e ideas que inspiran el libro. Así, de esta forma, se opta por un método en donde la acumulación de datos, la lógica interpretativa y la comparación entre casos similares, pueda ayudar a comprender y aprehender lo sucedido en España. La tesis que vertebrata el estudio es la de demostrar que la identidad española, como cualquier otra, no es más que fruto de una construcción histórica, consecuencia de múltiples y variados acontecimientos estructurales y contingentes. De manera derivada, explica esta vertebración huyendo de cualquier referencia a emociones, mentalidades singulares o «formas de ser» del pueblo español.

En el primer capítulo, «La revolución científica sobre los nacionalismos», Álvarez Junco traza un meritorio friso bibliográfico sobre las diversas escuelas y teóricos que han abordado el nacionalismo desde el siglo xvii hasta el momento. Para ello divide sus concepciones en dos grandes categorías en función del origen que atribuyen a las naciones. De un lado, los *primordialistas* o *eticistas*, que consideraban que la pertenencia a una comunidad nacional era un hecho natural previo a la configuración del Estado, asentado en elementos religiosos, culturales o raciales comunes que hundían sus raíces en la antigüedad. Siguiendo esta línea expone las concepciones de Rosseau y Herder, que otorgaban un valor anterior a la nación, negando que fueran una mera suma de voluntades individuales, sino que emanaban de un presunto «espíritu del pueblo».

De otra parte, los denominados *modernistas* o *constructivistas*, que ponían en solfa la naturaleza eterna de las naciones, cifrando su advenimiento a comienzos del xix. En este complejo proceso, el elemento fundamental había que encontrarlo en la férrea voluntad de los Estados de educar la voluntad colectiva, mediante la deliberada imposición de símbolos comunes. Dentro de esta corriente había que situar a Anthony Smith y Gellner, que incidieron en el impacto de la industrialización en el

alumbramiento de los Estados nación. En una línea marxista, Benedict Anderson y Hobsbawm señalaron el evidente desarrollo de las naciones en confluencia con los intereses de la burguesía. Enmarcados en otras tradiciones, Eugen Weber destacó el influjo de la educación pública y la extensión del servicio militar en la formación de la nación. George L. Morse, por su parte, habló de la «nacionalización de las masas». Mientras que Tilly centró su atención en la «acumulación de recursos». Por último, se dedica un apartado a las teorías de la escuela de estudios poscoloniales.

En el capítulo segundo, «Casos de construcción nacional», mediante el empleo del modelo historicista, nos adentramos en un repaso sintético sobre la construcción de las identidades europeas, ya que fueron el espacio donde se forjaron los modelos imitados más tarde en el resto del mundo. Su análisis comienza con Inglaterra y Francia, las dos entidades que, según señala el autor, con el paso de los siglos, acabaron convertidas en naciones tras un proceso más nítido. En el caso de Inglaterra, el largo proceso adoptó una doble vertiente. Por un lado, en el plano territorial, el establecimiento de una monarquía compuesta que fue incorporando la corona de Gales, la anexión de Irlanda y la unión de Escocia, dando lugar al Reino Unido de Gran Bretaña (1801). De otro lado, una construcción identitaria moderna, que acabaría en nacional, cuyo embrión se situó bajo el mandato de Enrique VIII (1509-1547), al promover la ruptura con el papado y la reforma protestante. Se difundió la *Biblia* en inglés y, con ello, la alfabetización y la autonomía individual. La fusión entre identidad colectiva y política alcanzó un rango significativo tras las derrota de los absolutistas a manos de los ejércitos de Cromwell en la década de 1640. La tiranía era vencida por los patriotas ingleses en nombre del pueblo representado por el Parlamento. Su afianzamiento se produjo en los siglos posteriores, caracterizados por el dominio marítimo y el establecimiento del Raj en la India.

En relación con Francia, la repulsa al dominio inglés ocasionada por la guerra de los Cien Años durante la Edad Media jugó un papel determinante, junto a la combinación y expresión de su identidad en términos religiosos, «cristianísima», «hija mayor de la Iglesia». La etapa que cubrió la segunda mitad del siglo xvi hasta finales del siglo xviii, fue la del cuestionamiento de los cimientos divinos de la autoridad regia. Tras la vuelta al absolutismo monolítico con Enrique IV y Luis XIV, se configuró un aparato centralizado y burocratizado. Sin embargo, el proceso de unificación interior y expansión exterior fueron llevados a cabo por la gran Revolución de 1789. De una parte, por la creación de departamentos, prefectos y policía única; de otra parte, por la creación de la «nación», novedoso sujeto político portador de la soberanía nacional y la autoridad del Estado. El proceso de construcción se completó entre 1880 y 1920 con la extensión de una auténtica red nacional educativa, de ferrocarril y la victoria en la Gran Guerra.

Una vez analizados los dos modelos canónicos, se dedica un gran espacio a Alemania e Italia y otras entidades nacionales (Rusia, el Imperio otomano, Estados Unidos, excolonias ibéricas). El capítulo concluye con la exposición de un modelo general para Europa en el Medievo: cristianismo, derecho romano, mundo agrícola y feudalismo-monarquías medievales. Le siguió una etapa contemporánea caracterizada por la Revolución

Industrial y por la disolución de las identidades colectivas anteriores en beneficio de la nación: religiosas, comarcales, gremiales, etc.

El capítulo tercero, *El caso español*, pivota en una diferenciación conceptual de carácter binario. Por una parte, la historia de una identidad colectiva, cuyo nombre designa un territorio y una comunidad humana que posee una historia milenaria muy anterior a la edad de las naciones. Partiendo de la Hispania romana, fue gestándose en los siglos de invasión islámica en torno al catolicismo y tuvo su etapa final con la unión de las coronas de Castilla y Aragón. El cénit se alcanzó con la conquista de América y la articulación de un vasto imperio basado en una monarquía compleja y plural. Esta situación no condujo a un patriotismo, sino a una visión identitaria étnica, sustentada en la lealtad al rey y a la verdadera fe. De otra parte, la historia de la identidad nacional, auspiciada por la quiebra paulatina de este modelo de adhesiones identitarias (en conexión con el proyecto ilustrado impulsado por las élites), concluyó en las Cortes de Cádiz con el nacimiento de la nación y el pueblo soberano. A partir de este trascendental transformación, según Álvarez Junco, el principal problema que caracteriza al proceso nacionalizador español del siglo XIX y primer tercio del XX y que se arrastra hasta nuestros días, diferenciándonos del resto de naciones europeas, es su carencia de objetivos definidos. Esta debilidad se vio auspiciada por una derecha integrista que oponía la identidad de la Iglesia frente al Estado, y un escaso interés de las autoridades por proyectar su identidad nacional en nuevas empresas colectivas.

En el capítulo final, «Identidades alternativas a la española en la península ibérica», se aborda en primer lugar la de Portugal: identidad compacta, en función de un reconocimiento papal temprano como reino, que fue afianzándose por el apoyo externo de Inglaterra y se consolidó a finales del siglo XIX. A continuación, se dedica un largo espacio a Cataluña, analizando el largo decurso histórico del principado en el seno de la Corona de Aragón, y presentando las sublevaciones de 1640 y 1714 como querellas de orden interno o dinástico entre grupos sociales opuestos, que nunca dieron lugar a una unanimidad catalana. Finaliza el apartado con el análisis de la *Renaixença* y el catalanismo político. En los casos del País Vasco y Galicia, ambos están articulados en mitos fundacionales, Túbal y Aitor en el primer caso, y en leyendas célticas en el segundo. Por último, Andalucía, regionalismo sin nacionalismo, que tomó patente de curso con Blas Infante y su *Ideal andaluz*.

Concluimos. Esta obra analiza el complejo proceso de construcción de la nación política española mediante una notoria exposición y reordenación de los materiales históricos que le dieron curso, y supone una excelente y novísima aportación desde las coordenadas de la historia positiva a tan discutido asunto. Primero, por su decidida voluntad explicativa, al incardinar con solvencia los hechos más sobresalientes que se sucedieron. Segundo, por la comparativa ofrecida con otros procesos de nacionalización similares para observar similitudes y diferencias con nuestro caso. Sin embargo, a pesar de las innegables virtudes de la obra, algunos aspectos nos suscitan dudas. Con brevedad: el cuestionamiento de la existencia y unidad previa de España hasta su formulación como nación política, como si no hubiera Estado o sociedad política anterior consolidada, aunque el principio de soberanía no descansara en el pueblo o en la nación.

Partiendo de este planteamiento, la complejidad del asunto no queda agotada desde una visión historicista que se limite a enumerar o dar cuenta de los hechos, sino que debe introducir, a nuestro juicio, una perspectiva filosófico-política que explique las trayectorias u orientaciones seguidas, sobre todo a partir de la constitución del Imperio español; en otras palabras, cuál fue su «vocación y circunstancia» como decía Julián Marías (1985) o sus «planes y programas», siguiendo a Gustavo Bueno (1999).

No obstante, la obra es altamente recomendable tanto para un público generalista, en consideración a su lograda voluntad de síntesis y amenidad ante una temática tan ardua y prolija, como para el estudioso más riguroso, debido a su carácter sistemático y novedosa perspectiva comparativa.

Referencias

- Álvarez Junco, José. 1976. *La ideología política del anarquismo español (1868-1910)*. Madrid: Siglo XXI.
- Álvarez Junco, José 1990. *El Emperador del Paralelo. Lerroux y la demagogia populista*. Madrid: Alianza.
- Álvarez Junco, José 2001. *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Álvarez Junco, José, Justo Beramendi y Ferrán Requejo. 2005. *El nombre de la cosa: debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bueno, Gustavo. 1999. *España frente a Europa*. Barcelona: Alba.
- Fox, Inman. 1997. *La invención de España. Nacionalismo liberal e identidad nacional*. Madrid: Cátedra.
- Fusi, Juan Pablo. 1997. *España: 1808-1936. El desafío de la modernidad*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Fusi, Juan Pablo . 2000. *España. La evolución de la identidad nacional*. Madrid: Temas de Hoy.
- Marías, Julián. 1985. *España inteligible. Razón histórica de las Españas*. Madrid: Alianza.
- Morales Moya, Antonio, Juan Pablo y Andrés De Blas Guerrero (dirs.). 2013. *Historia de la nación y del nacionalismo español*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Ortega y Gasset, José. 1946. *La pedagogía social como problema político, Obras Completas, vol.I*. Madrid: Revista de Occidente.
- Otero Novas, José Manuel. 1998. *Defensa de la nación española: frente a la exacerbación de los nacionalismos y ante la duda europea*. Madridejos (Toledo): Fénix.
- Saz Campos, Ismael y Ferrán Archiles Cardona. 2011. *Estudios sobre nacionalismo y nación en la España contemporánea*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

ÁLVARO LÓPEZ-OSUNA
Universidad de Granada

La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump

Juan Tovar Ruiz. Madrid: Los Libros de la Catarata / Instituto Franklin, 2017, 224 pp.

El libro que reseñamos no es una incursión puntual en el tema con fines meramente divulgativos, a diferencia de otros aparecidos en castellano en los últimos meses aprovechando el interés mediático despertado por la llegada de Trump a la Casa Blanca. Por el contrario, es resultado de una línea de investigación estable que el autor –profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Burgos, y formado como doctor en la Autónoma de Madrid– viene desarrollando de forma continuada desde 2009. Aunque se trata de un especialista todavía joven, Juan Tovar ya se ha dado a conocer por medio de anteriores publicaciones científicas: por ejemplo, su primer libro, *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)* (Tovar Ruiz, 2013).

Las doctrinas de política exterior de Estados Unidos han sido relativamente poco abordadas como objeto de estudio por los investigadores españoles en relaciones internacionales, a excepción de algunos trabajos sobre la ideología neoconservadora (Iglesias Cavicchioli, 2016) o las estrategias de Bush padre y Bush hijo (García Cantalapiedra, 2002; 2003). Otros autores se han centrado en analizar la implementación práctica de la política exterior estadounidense más que sus fuentes doctrinales: por ejemplo, las relaciones transatlánticas (Barbé, 2005), las consecuencias del intervencionismo militar (García Segura y Rodrigo Hernández, 2004) o las relaciones bilaterales con España (Powell, 2011).

La obra se divide en siete capítulos que, como indica el propio Tovar Ruiz (2017: 18), obedecen más a razones de claridad organizativa que a una división en compartimentos estancos, ya que los cambios han tendido a producirse a lo largo de cada administración más que en el momento del relevo de un presidente por otro. El primer capítulo describe brevemente los antecedentes históricos de estas doctrinas, desde los orígenes de Estados Unidos como país independiente hasta el final de la II Guerra Mundial. Los capítulos del segundo al quinto incluyen las doctrinas de la «primera Guerra Fría» –Truman, Eisenhower, Kennedy y Johnson–, la etapa de la distensión –Nixon y Carter–, la «segunda Guerra Fría» –Reagan y Bush padre– y la post-Guerra Fría –Clinton y Bush hijo–. Por último, en los capítulos seis y siete –cuyos títulos aparecen, significativamente, entre interrogaciones– se plantea en qué medida puede

identificarse una doctrina de política exterior en las presidencias de Obama y Trump, como veremos a continuación.

El libro se sitúa así dentro de la amplia corriente que, en el campo del análisis de política exterior (*Foreign Policy Analysis, FPA*), enfatiza la importancia de factores ideacionales como la cultura, creencias o identidades en los procesos de toma de decisiones. Como ya apuntaron Goldstein y Keohane, «las ideas importan» más allá de su posible utilidad como legitimación *a posteriori* de las políticas (1993: 5), ya que influyen en las percepciones de los gobernantes acerca del entorno internacional y del papel que su país debe desempeñar en él, condicionando así la definición de los intereses nacionales. Por tanto, las doctrinas serían «estrategias u orientaciones [...] derivadas de una de las grandes teorías de las relaciones internacionales que [...] no solo sirven para explicar la realidad, sino también para determinar la relación del estadista con el mundo que le rodea [...]; abarcando una doble dimensión tanto descriptiva como prescriptiva» (Tovar Ruiz, 2017: 10-11).

Precisamente por la relevancia de ese debate, el lector académico desearía encontrar en esta obra un mayor desarrollo de sus implicaciones teóricas, que complemente la descripción narrativa de cada una de las doctrinas; una omisión debida tal vez al límite de espacio y al público amplio al que se dirige, pero que sitúa en un inmerecido segundo plano el análisis politológico que vertebra todo el texto. Por ejemplo, los enfoques de las relaciones internacionales que han orientado el trabajo —el realismo neoclásico y, en menor medida, el constructivismo social— se mencionan solamente en un párrafo (Tovar, 2017: 11), sin entrar a considerar los criterios con los que se han seleccionado ni los posibles desacuerdos e incompatibilidades entre ambos.

Sin embargo, en los apartados posteriores, el autor parece optar de forma implícita por el realismo como único marco teórico, desde una separación ontológica entre el entorno internacional y las percepciones de los presidentes estadounidenses sobre dicho entorno. No se trataría, por tanto, de un análisis reflectivista del discurso que conciba la realidad material —o al menos una parte de ella— como un hecho social construido por el propio observador, sino solo de observar la relación causal entre ideas y decisiones de política exterior, con una epistemología firmemente anclada en el positivismo. Cabe preguntarse en qué medida una investigación realizada bajo otros presupuestos teóricos, incorporando —como parecía aceptar el propio autor— algunos elementos del constructivismo de Wendt (1999), habría dado lugar a una comprensión más profunda del alcance de los factores ideacionales, en sus efectos tanto causales como constitutivos.

Las teorías del FPA sobre el nivel doméstico de análisis están presentes de forma más nítida a lo largo de toda la obra: por ejemplo, al explicar la adopción de una u otra doctrina tanto por las preferencias y convicciones personales del gobernante como por la competición entre las distintas facciones y departamentos dentro del gabinete, en lo que Allison (1971) denominó *bureaucratic politics*. Así, incluso durante el mandato de un presidente que ejercía activamente su liderazgo en la política exterior, como Reagan, existió cierta pugna entre los distintos sectores de la administración —desde los realistas hasta los neoconservadores— por imponer su visión acerca de la estrategia más

adecuada en las relaciones con la URSS (Tovar, 2017: 113-117). El autor, que demuestra en todo momento un amplio conocimiento de la literatura especializada, nos recuerda la importancia de estas restricciones sobre el margen de maniobra del decisor político con una apropiada cita de Kennan: «El líder político no hace lo que quiere sino lo que puede» (Tovar, 2017: 13).

En las conclusiones se resumen las aportaciones de cada uno de los capítulos, tanto en el plano de la reflexión académica como en el de las recomendaciones políticas. Entre las primeras, destaca la clasificación de las sucesivas presidencias –de Truman a Trump– en función de los paradigmas teóricos de las relaciones internacionales que habrían orientado sus decisiones, en la medida, naturalmente, en la que pueda hablarse en cada una de ellas de una doctrina con una mínima elaboración. Por ejemplo, el autor considera la etapa de Obama como una «no doctrina», al combinar elementos *a priori* contradictorios: su defensa de «guerras de necesidad» como Afganistán –en la línea del enfoque realista– junto con argumentos del internacionalismo liberal, más presentes en su posición respecto a Libia o Ucrania. No obstante, esta flexibilidad para adaptarse a cada caso podría interpretarse también como una ventaja en comparación con doctrinas como la de Bush hijo, que no lograron sus objetivos precisamente por la rigidez ideológica de sus postulados (Tovar, 2017: 170, 204-211).

El ejemplo más opuesto al modelo de doctrina como conjunto estable de ideas que sirve de guía al estadista sería, según el autor, la «antidoctrina» de Trump; no solo por contener ambigüedades –cosa que sucedía también en la presidencia de Obama–, sino por sus continuas variaciones y contradicciones, que llegan a convertir en imprevisible la política exterior. En esto influye el proceso disfuncional de toma de decisiones, donde la inexperiencia del propio Trump se une al conflicto entre el círculo próximo al presidente y el *establishment* de funcionarios y expertos de Washington. Todo ello ha dado lugar a un claro aumento de las tensiones con otros actores internacionales, que deben afrontar un mayor grado de incertidumbre a la hora de prever e interpretar las intenciones de Estados Unidos (Tovar, 2017: 196-197, 208).

Con respecto a las recomendaciones de carácter prescriptivo, el autor muestra nuevamente su identificación con la tradición de pensamiento realista, pero en una versión mucho más sofisticada que la caracterización simplista que en ocasiones se hace de dicho enfoque, presentado como mera *realpolitik* supuestamente ajena a toda consideración moral. Tovar rechaza por principio cualquier doctrina de política exterior que se deje arrastrar por ideologías mesiánicas, tanto si se trata de establecer una hegemonía imperial de Estados Unidos como de emprender proyectos bienintencionados de *nation-building* en otras sociedades, a menos que se evalúen cuidadosamente sus posibilidades de éxito, los recursos con los que se cuenta para lograrlo, o los potenciales efectos desestabilizadores a escala regional y global. Una contribución al debate académico –en este caso, entre realismo y liberalismo– con la que el autor recupera los argumentos de realistas clásicos como Morgenthau (1948), cuya defensa de la prudencia como principal virtud del estadista parece muy necesario recordar hoy a la luz de la conducta irreflexiva en la política exterior de Estados Unidos y otras potencias como Rusia.

Finalmente, la lectura del libro suscita otras reflexiones adicionales al lector, más allá de las que se formulan expresamente en la obra. Por una parte, se puede comprobar que cada doctrina estadounidense ha surgido en un contexto histórico, social y cultural determinado, marcado por tradiciones de pensamiento que –si bien se ocupan de problemas universales, como la protección frente a las amenazas o la preservación de la paz– tienen siempre como referencia la posición única de ese país, que en su condición de superpotencia puede influir más que ningún otro en el diseño del orden internacional. En cambio, la simple traslación de doctrinas estadounidenses a la política exterior de otros países, por muy atractivas que parezcan a los gobernantes, puede dar lugar a resultados desastrosos si no se tienen en cuenta esas diferencias. El ejemplo del neoconservadurismo en España –un país cuyo peso internacional se deriva de nuestro *soft power* y pertenencia a la Unión Europea, no de la capacidad de emprender «guerras preventivas» unilaterales– parece claro en este sentido.

Donde la política exterior de Estados Unidos sí representa un ejemplo que seguir para nosotros es en su capacidad de planificación estratégica y establecimiento de una jerarquía de intereses, a lo cual contribuye, sin duda, el disponer de un amplio repertorio de doctrinas apoyadas en la experiencia histórica, las cuales proporcionan un punto de partida que facilita el proceso decisorio. La eficacia –al menos, hasta la llegada de Trump– de la política exterior de Washington se explica así no solo por su capacidad de destinar suficientes recursos materiales, sino también por una cultura política que fomenta el intercambio de ideas entre académicos y gobernantes, creando un fructífero debate intelectual del que han nacido las grandes teorías de las relaciones internacionales.

Referencias

- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Barbé, Esther (coord.). 2005. *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- García Cantalapiedra, David. 2002. *Una estrategia de primacía: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. Madrid: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI).
- García Cantalapiedra, David. 2003. *«Peace through primacy»: la administración Bush, la política exterior de EE. UU. y las bases de una primacía imperial*. Madrid: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI).
- García Segura, Caterina y Ángel J. Rodrigo Hernández (coords.). 2004. *El imperio inviable: el orden internacional tras el conflicto de Irak*. Madrid: Tecnos.
- Goldstein, Judith y Robert O. Keohane (eds.). 1993. *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press.

- Iglesias Cavicchioli, Manuel. 2016. *La visión neoconservadora de las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados Unidos*. Barcelona: Huygens.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Powell, Charles. 2011. *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Tovar Ruiz, Juan. 2013. *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tovar Ruiz, Juan. 2017. *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*. Madrid: Los Libros de la Catarata, Instituto Franklin.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>.

JAVIER MORALES

Universidad Europea de Madrid

Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público

Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, 409 pp.

Tanto el tema de la ética en el ámbito de las instituciones públicas como el del buen gobierno son materias realmente *nucleares* en el contexto de una sociedad como la actual, en la que ambas realidades constituyen sendos vectores sociales tan deseados como exigidos por parte de los ciudadanos de una sociedad cada vez más exigente, participativa y vigilante de la actitud de sus representantes políticos y gobernantes públicos. Por tanto, el libro de los doctores Manuel Villoria y Agustín Izquierdo adquiere especial relevancia y oportunidad en el contexto editorial de un país como España, en el que los temas de ética, integridad, transparencia y corrupción están, para bien o para mal, a la orden del día, tanto en el terreno social como político y académico, lo cual aumenta nuestra satisfacción al hacer la reseña de esta obra, dado nuestro interés y dedicación a materias y actividades relacionadas con la transparencia de las instituciones públicas y la lucha contra la corrupción.

Esta obra aporta una visión claramente multidisciplinar, aunque esencialmente inserta dentro de la ciencia política y de la administración. En su dimensión más filosófica se pueden observar las influencias de las obras de Victoria Camps (1989) y Adela Cortina (2006; 2007), así como los estudios más recientes dentro del campo de la Filosofía Política de Fernando Vallespín y otros destacados politólogos. Lo que permite esta obra es la conexión de todo este amplio soporte teórico con la ética aplicada a la política (en este ámbito es muy destacable la influencia del tristemente desaparecido Rafael del Águila, 2000) y a la Administración, donde los autores aportan algunas de las reflexiones más agudas sobre tan complejo tema. El objetivo de los autores es dar base a su propuesta superando los retos del relativismo, de manera que la defensa de un proyecto deontológico para la Administración se asiente en bases firmes y coherentes y no dé por supuesta toda la fundamentación previa necesaria.

Sus reflexiones sobre la ética administrativa tienen una clara influencia de las obras clásicas de Cooper (1994; 2006) o Rohr (1986; 1989), pero está también influida por los trabajos de la escuela holandesa-flamenca, sobre todo la obra de Huberts (2014) y Maesschalck (2004), los cuales aportan una dimensión práctica al estudio de la ética en la Administración y han generado instrumentos muy útiles para el desarrollo de

marcos de integridad organizativos. Todo ello nos lleva a los estudios sobre corrupción, donde la experiencia investigadora de Manuel Villoria en la materia permite una combinación muy útil de los estudios clásicos en la materia, desde Heidenheimer (1989; 1996), Johnston (2005; 2009), Klitgaard (1988) o Rose-Ackerman (1978) con los más modernos de Rothstein (2011), Mungiu-Pippidi (2015) o Lapuente. Finalmente, los autores se sitúan dentro de los enfoques institucionalistas y muy influidos por la obra de North (1990; 2010) y, sobre todo, de E. Ostrom (2005), y desarrollan un conjunto de propuestas de cambio institucional que permita superar los problemas de elites extractivas en palabras de Acemoglu y Robinson (2012) y construir un Estado que garantice la imparcialidad y la seguridad jurídica (Rothstein, 2011; Fukuyama, 2016).

La obra que aquí reseñamos supone, además, una importante aportación al conocimiento, a la ordenación y clarificación de los conceptos, y a la elaboración de un diagnóstico y propuestas realmente útiles y relevantes para la mejora de los actuales estándares en el terreno de la ética y el buen gobierno. El subtítulo de la obra evidencia, por otra parte, algunos de los objetivos capitales de la misma, haciéndose una referencia expresa a la regeneración de la democracia y a la lucha contra la corrupción, objetivos que no pueden alcanzarse si no es con una decidida y sólida actuación por parte de los poderes y servidores públicos.

La corrupción en España se ha venido centrando fundamentalmente en el terreno político y lo que significa, y al menos podemos decir que no es una corrupción *sistémica* que afecte a todos los poderes, estructuras e instituciones públicas y del Estado, como ocurre en otros países, sino que se ciñe al ámbito relacionado con la clase política. En todo caso, esta cuestión no es en absoluto banal, dado el nivel de acumulación de poderes que tienen los partidos políticos en este país, y que por tanto hace tan necesario un control social y ciudadano permanente de dicha clase política, de forma que la sociedad civil pueda tener un cierto rol y responsabilidad en las actividades y en el nivel ético y de buen gobierno de nuestros dirigentes políticos.

Haciendo una referencia más detallada al contenido de la obra, cabe señalar que el *perímetro* que integran los cinco capítulos en los que se divide la misma supone un conjunto estructurado y realmente completo de los diversos aspectos abordados en relación con la ética, la política y la Administración, la corrupción, y con el buen gobierno; unos y otros son temas *medulares* en el concepto de una sociedad moderna vertebrada y democrática.

La base conceptual de la ética aparece ampliamente descrita desde un punto de vista conceptual en el primer capítulo, dejando bien claras las afinidades y diferencias con un concepto tan fundamental como la moral, y la filosofía que subyace y desarrolla la misma. El carácter objetivo y universal de la moral determina un marco de referencia importante en toda obra que aborde una aproximación descriptiva de la ética. Aspectos como la metaética, así como las relaciones entre la moral y la religión, considerado este término como una conjunción de las distintas creencias y confesiones que en la práctica lo desarrolla en el ámbito universal, suponen igualmente una útil conceptualización de cara sobre todo a los apartados y capítulos posteriores de la obra;

las referencias a la teoría de la justicia de John Rawls, y la ética del discurso de Habermas, suponen apoyos contextuales en la senda argumental marcada por los autores en este primer capítulo de la obra, que se cierra con una adecuada proyección de la moral en el ámbito público.

En el segundo capítulo, los autores abordan las relaciones entre ética y política. En este capítulo se pasa revista al problema de las manos sucias y a las propuestas de Schmitt sobre los atributos en clave de autonomía y supremacía de la política, así como a la necesidad de un adecuado sistema de control de la corrupción, que afecta a aquellos cargos públicos que en palabras de los autores «pierden el freno que les impide actuar contra la ley en disonancia con la finalidad asignada a tales cargos públicos», y que como bien señalaba Aristóteles es un problema que se plasma en una desviación de la orientación original al bien público hacia el interés privado.

La ética de la Administración pública es el eje o razón fundamental del tercer capítulo de la obra, en el cual se aborda la proyección de la ética en el sector público. Tal como se trata en el texto, la ética administrativa ha de estar presente dentro de la finalidad del Estado y el conjunto de las instituciones públicas, y en todo caso tiene que pasar por una consideración real del funcionario como un servidor público. Los distintos modelos de toma de decisiones éticas en la Administración no podrían faltar al desarrollar estas materias en una obra como esta. La ética administrativa responde a un conjunto de fuerzas internas y externas que no deberían ser ajenas al conjunto de principios y valores que vienen a posibilitar una cultura organizativa propiciadora de un adecuado y deseable nivel de integridad organizacional. En la actualidad, se vienen desarrollando de una forma significativa, por otra parte, los códigos de conducta, los cuales han de servir de constante referencia en las actuaciones públicas de cara a minimizar la posibilidad de conflictos de interés en las instituciones públicas, tanto a nivel interno como en relación con el entorno, de forma que pueda desarrollarse un marco y un ambiente estructural o clima ético en el seno de las organizaciones que están al servicio de los ciudadanos.

El análisis de la corrupción que desarrollan los autores en el cuarto capítulo supone, por otra parte, una revisión tan clara como didáctica de aspectos realmente significativos y que han de interesar a todos aquellos que se acercan al fenómeno de la corrupción, a la forma de delimitarlo y evaluarlo, a las variables que han de tenerse en cuenta en los análisis, así como a los efectos que la corrupción tiene tanto en el terreno económico como social en cualquier país. La tipología de las actitudes corruptas, así como las distintas formas de medición (objetiva, subjetiva, por expertos, con base en la percepción ciudadana, así como según encuestas de victimización) son aportaciones didácticas y de claro interés como *inputs* para todos aquellos estudiosos de la corrupción y la forma de medirla en sus distintos niveles de apreciación y de acuerdo con distintas herramientas evaluatorias. En este capítulo de la obra se hace igualmente referencia a las muy diversas casusas de la corrupción, entre ellas: baja moralidad, desigualdad social, corrupción de los partidos, controles insuficientes, baja calidad democrática, asimetría de los medios de comunicación, variables culturales, etc.

Los anteriores fenómenos causales determinan unos niveles de corrupción que en España son preocupantes desde hace muchos años, y que se evidencian en los resultados de los distintos índices que viene elaborando Transparencia Internacional, tales como el Índice de *percepción de la corrupción*, en cuya última edición España ha obtenido la puntuación más baja de la serie histórica de este índice, o como el *Barómetro global de la corrupción*, que viene a evidenciar la gran preocupación que tienen los ciudadanos por este fenómeno, así como el muy alto nivel de desafección política y de poca credibilidad de los partidos políticos y gobernantes en este país. Por ello, se cierra acertadamente este capítulo con una referencia a las distintas medidas estructurales, preventivas, así como sancionadoras, para combatir la corrupción, que son sucesivamente analizadas por los autores.

En el último capítulo de la obra, relacionado con el buen gobierno en el ámbito de las instituciones públicas, los autores vienen a hacer un recorrido realmente diversificado en cuanto a realidades y conceptos. En primer lugar, se delimitan adecuadamente las instituciones y marcos de integridad, y se hace después una adecuada referencia a la evaluación del nivel de integridad de las instituciones españolas realizadas a través de un exhaustivo y ambicioso proyecto desarrollado en el seno de Transparencia Internacional, en más de veinte países y sendos capítulos nacionales. A través de este proyecto se establece un riguroso modelo de evaluación del denominado «Sistema Nacional de Integridad» en cada país, y que según un conjunto de *pilares* se desarrolla metodológicamente y culmina con un adecuado diagnóstico sobre el sistema en su conjunto y sobre cada una de las distintas instituciones evaluadas, y ello a través de un modelo aplicado de forma homogénea a escala internacional. Este último capítulo de la obra culmina con una delimitación del buen gobierno, lo que significa y lo que se debe hacer en este terreno, con base en un análisis de los distintos componentes que lo conforman, tales como: imparcialidad, efectividad, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y participación. Tras ello, la obra concluye con un ordenado y descriptivo tratamiento de la cultura de la legalidad, cuestión esta muy importante y que no está todavía excesivamente desarrollada en el marco sociopolítico de nuestro país. Se trata de un concepto en gran medida relacionado con el buen gobierno, y se desarrolla un análisis de sus distintos niveles, así como de su medición y los efectos positivos que conlleva, con lo cual se cierra adecuadamente esta amplia y rigurosa obra que hemos tenido aquí la satisfacción de reseñar.

Ahora solo queda esperar el efecto positivo y la importante repercusión social y académica que este libro se merece y que será muy útil para todos los gestores públicos en sus muy diferentes niveles para conocer de forma analíticamente sólida los fundamentos de la ética política y administrativa, los retos de la moralidad pública, sobre todo la corrupción, y los instrumentos, procesos y estructuras idóneos para fomentar la integridad. También se recomienda a todos los profesores de Ciencia Política y de la Administración que quieran aportar conocimientos a sus alumnos sobre deontología, los rasgos fundamentales del problema de la corrupción y la aplicación de las teorías institucionalistas para la generación de marcos político-organizativos promotores de integridad y buen gobierno.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Books.
- Camps, Victoria. 1989. *El fundamento de los derechos humanos*. Madrid: Debate.
- Cooper, Terry L. 2006. *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco: John Wiley and Sons.
- Cooper, Terry L. (ed.). 1994. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Cortina, Adela. 2006. *Ética mínima*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, Adela. 2007. «Lo justo y lo bueno», en Carlos Gómez y Javier Muguerza (eds.), *La aventura de la moralidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Del Águila, Rafael. 2000. *La senda del mal*. Madrid: Taurus.
- Fukuyama, Francis. 2016. *Orden y decadencia de la política*. Barcelona: Deusto.
- Heidenheimer, Arnold J. 1989. «Perspectives on the Perception of Corruption», en Heidenheimer, A. J. *et al.*, *Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, Arnold J. 1996. «The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective», *International Social Science Journal*, 48 (3): 337-347. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00036>.
- Huberts, Leo. 2014. *The Integrity of Governance*. Nueva York: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137380814>.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, Michael. 2009. *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Maesschalck, Jeroen. 2004. «Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum», *Public Integrity*, 7 (1): 20-41.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The quest for good governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>.
- North, Douglas. 2010. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rohr, John. 1986. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rohr, John. 1989. *Ethics for Bureaucrats*. Nueva York: Marcel Dekker.

- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>.

JESÚS LIZCANO ALVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid.
Presidente de Transparencia Internacional España

Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista

María Lois. Madrid: Trama Editorial, 2015, 291 pp.

Construir Galicia(s). Lugar, elecciones y política nacionalista, supone una contribución de obligada referencia para los estudios de geografía electoral en España. Trascendiendo del reduccionismo que, generalmente, se le ha atribuido a la geografía electoral, constreñida por el binomio insondable resultado electoral/espacio (Bosque Sendra, 1988; Lévy, 1991; Taylor y Flint, 2002), la autora se pregunta el porqué de la distribución electoral del Bloque Nacionalista Galego (BNG), integrando en su análisis la importancia de las dimensiones sociales, económicas o culturales como configuradoras del voto.

La principal contribución del libro es que hace posible entender el nacionalismo en su relación con las prácticas particulares que giran en torno a la idea de nación en Galicia. Así, el punto de partida es sugerente: conviene romper la (pre)concepción monolítica del sentido de nación y asumir que este deriva de un relato en continua redefinición, donde convergen espacios construidos, personalismos individuales, subjetividades colectivas, así como escenarios de vida cotidiana.

Aunque a lo largo de todo el libro, especialmente en el capítulo 1, se aprecia una importante influencia de la perspectiva del lugar que acuñaría Agnew en 1987 a partir de un trabajo de obligada referencia como es, para la geopolítica crítica, *Place and Politics*. Y ello es así porque supone descartar, *prima facie*, tanto las explicaciones espaciales o composicionales del comportamiento electoral, centradas en las características integradas con la localización (McAllister y Strudlar, 1992), como los enfoques contextuales para los cuales es la localización geográfica la que determina la preferencia política. Para Lois, igual que para Agnew, las diferencias espaciales en el comportamiento electoral son manifestaciones particulares de contextos sociales y políticos colectivos, pero en los que se sustantiva la acción individual (King, 1996; Huckfeldt *et al.*, 2004). Así, se descarta que la nacionalización de la vida social conduzca a la nacionalización de la vida política, de modo que el comportamiento político se entiende como el producto de la agencia, estructurado por los contextos sociales donde las personas viven su vida (Agnew, 1989).

Para este trabajo en cuestión, el lugar no es un simple referente ubicacional, sino todo lo contrario, tal y como se profundiza a lo largo del capítulo 2. El lugar es el proceso donde cobra sentido el comportamiento electoral y en el que se integran

categorías geográficas multinivel, pero también elementos identitarios, sentimientos de pertenencia, marcos de referencia, patrones de actividad económica, así como multitud de conexiones sociales. Otra de las hipótesis más sugerentes que nos plantea la autora, es que las prácticas ligadas a la nación gallega son profundamente heterogéneas. En consecuencia, cualquier esfuerzo de comprensión implica asumir que la práctica política del nacionalismo, a pesar de que se distribuya de manera dispar en tiempo y espacio, resulta siempre de algún contexto de referencia desde el que experimentamos la cotidianeidad. Esto, porque el lugar no puede ser reducido a una mera escala geográfica. El lugar es el constructo convergente y dinámico de la acción y la política espacial.

Metodológicamente, el intento de analizar las diferentes *Galicia(s)* se resuelve a partir de una completa cartografía electoral del nacionalismo gallego, que comprende entre 1977 y 2002 y con la que se busca una primera aproximación a la vertebración territorial del nacionalismo como opción partidista. Esto hace que la referencia sea el BNG, pues desde mediados de los noventa se trata del partido que encarna la alternativa nacionalista hegemónica en Galicia. Igualmente, se asume el municipio como categoría de referencia, con independencia del proceso electoral, por ser el nivel político más inmediato al ciudadano con representación política, pero también por tratarse de la unidad más impregnada de cotidianeidad a la que llegan la acción, la representación y la gestión política.

El resultado que nos ofrece lo anterior es una perfecta radiografía que permite entender la geografía del voto del BNG y su evolución, integrando indistintamente procesos electorales generales, autonómicos y municipales transcurridos entre 1977 y 2002. Con esto se aprecia otra de las hipótesis sugeridas por Lois a lo largo de buena parte del texto: la paulatina construcción del BNG como hegemonía nacional alternativa. Una hegemonía plausible desde mediados de los noventa, pero a la que precede un proceso de organización y consolidación de bases en los ochenta y que, en cualquier caso, responde a una intrincada y heterogénea realidad que, como mejor se comprende, es aproximando la «lupa» de la comprensión (geo)politológica al municipio. Ello conduce a la autora a acuñar un concepto de interés para la obra: las 315 *Galicias* y que se encuentra ampliamente desarrollado en el capítulo 3.

A través de 315 *Galicias* se ilustran las variaciones en los porcentajes obtenidos por el BNG, así como sus diferentes pautas de penetración territorial, reivindicando cómo concurren influencias diferenciales en idénticos procesos de cambio socioeconómico o de construcción de significados del escenario autonómico en el comportamiento político gallego. Expresado de otro modo, y aquí viene otra de las ideas fuerza del texto, en Galicia resulta imposible explicar el voto al BNG como un mero voto identitario, basado en la generalización de la politización de una serie de dificultades culturales, incluso en los casos de mayor apoyo electoral (p. 139).

Construir Galicia(s) nos sugiere que el nacionalismo no puede entenderse como un fenómeno autónomo *per se*, pues de acuerdo con las evidencias aportadas en la obra, no se podrían explicar ni las oscilaciones porcentuales del voto ni el avance asimétrico del BNG. Es verdad, por tanto, que el apoyo electoral al BNG tendría cierta correspondencia

con su mayor implantación territorial, pero ello no es suficiente como para separar la comprensión del fenómeno nacionalista de los contextos y escenarios políticos en los que se reproduce y significa el nacionalismo como práctica política.

Sea como fuere, la paulatina construcción hegemónica a la que se hacía referencia con anterioridad se pone de manifiesto en el trabajo de cartografía y geografía electoral que propone la autora. Un trabajo que visibiliza de qué modo el BNG de la década de 1980 operaba como una mera alternativa partidista más, mientras que durante la década siguiente construye significados políticos sólidos para un marco autonómico, de alternativa de gobierno, y a inicios de 2000 termina por erigirse como partido fuerte de referencia en Galicia.

Si se toma como referencia la distribución del voto por municipios a lo largo de las elecciones autonómicas, contrastando las tres mencionadas fases de evolución del BNG, se aprecian esas múltiples *Galicias* próximas al BNG. Entre 1977 y 1982, pese a ser una etapa de poca significatividad, el BNG encuentra su mayor apoyo en el medio rural de Lugo y Ourense. Un apoyo que entre 1981 y 1989 desciende, toda vez que se incrementa en escenarios industriales como en el área de influencia de Vigo, u otros enclaves como la periferia de Ferrol o la costa coruñesa. Esto pondría de manifiesto cómo el paulatino crecimiento del BNG no terminó por responder nunca a una condición rural, semiurbana o urbana. De hecho, el BNG era capaz de concentrar los mejores y los peores resultados electorales en municipios rurales orensanos como Allariz o A Teixeira, respectivamente. Habrá que esperar a los noventa para encontrar un cambio en la tendencia dominante, pues de la homogeneidad minoritaria se va a pasar a la significatividad homogénea, específicamente, con motivo de las elecciones autonómicas de 1997 y las generales de 2000. Incluso, desde 1991 se va a reforzar su apoyo electoral en el medio rural y semiurbano, y empieza a tener mayor presencia en las zonas urbanas desde las elecciones municipales de 1995. Igualmente, desaparece la no penetración territorial del BNG y se pone de manifiesto una mayor uniformidad interprovincial, con el paso de una concentración rural y periférico-industrial a núcleos urbanos.

Asimismo, también en el capítulo 3, Lois nos aproxima a la heterogeneidad territorial de los *lugares* de apoyo del BNG. En aquella Galicia donde el apoyo es muy significativo, destacan tanto municipios rurales de Ourense, como municipios semiurbanos de A Coruña, o Pontevedra. Todos serían lugares con dinámicas muy diferentes a nivel económico, social y poblacional. En otra Galicia el apoyo electoral oscila entre el 20% y el 30%, pero se observa una importante variabilidad, como sucede en los siete núcleos urbanos autonómicos, en los municipios costeros y semiurbanos entre A Coruña y Pontevedra, o en algunos municipios del centro y sur lucense. Finalmente, una tercera Galicia sería aquella donde el apoyo al BNG es poco significativo, como sucedería en municipios rurales del interior de A Coruña y Pontevedra, y la mayoría de municipios de Ourense.

Todo lo anterior encuentra un perfecto corolario en los dos estudios de caso de Allariz y Fene de los que se ocupan los capítulos 4 y 5 respectivamente, y con los que se cierra el libro. Estos estudios de caso demuestran con mayor profundidad cómo los

procesos de construcción de la imagen de una comunidad nacional, inspirada en la homogeneidad, pueden responder a un elenco de diferentes intereses, preferencias o valores, donde el importante apoyo al BNG resulta un factor compartido. Allariz es un municipio de fuerte impronta del sector primario, con gran presencia de pequeño propietario autónomo de modo que el discurso para un proyecto político articulado en torno a la clase como respuesta al cambio social no tiene espacio. No existen fuertes filiaciones partidistas, si bien el BNG podría representar un cierto liderazgo frente a ciertas demandas de atención de estas zonas o la obtención de fondos de desarrollo. Así, la hipótesis de Lois sería que el voto al BNG es ejercido en su función de valor de cambio, en el sentido de que el impacto de las transformaciones políticas y sociales de los ochenta habrían coincidido con identificaciones políticas variables donde se imbrican votantes nuevos y *removilizados*.

En Fene, y a diferencia del caso anterior, el apoyo electoral provendría de personas que se movilizan ante condiciones cambiantes más que por proteger las actuales. Las dinámicas socioeconómicas habrían influido en la configuración de la estructura laboral, donde el discurso de clase sería mayor y el BNG asumiría un rol de defensa del empleo en la periferia industrial donde la forma de trabajar es ajena a la desinversión y desatención. La falta de control sobre la economía y la vulnerabilidad conexas permitirían al BNG aparecer como una alternativa ligada a una práctica política diseñada para arreglar los problemas derivados del Gobierno central o de la Unión Europea. A diferencia de Allariz, donde el voto opera más como una reafirmación de la identidad propia, en Fene la inversión estaría relacionada con los beneficios en términos de estatus material y simbólico, si el partido cumple su programa nacionalista. A esto se sumaría una fuerte desafección hacia otros partidos y un voto con base en una identificación social frente a un problema por el cambio. Por tanto, en Allariz y Fene se aprecia un componente de reacción, aunque de signo contrario, pues como nos sugiere la autora, «la potenciación del partido como vehículo de oposición, no tanto de la estrategia del no, exclusivamente, sino de expresión del descontento podría ser una de las características de los partidos *catch-all*. En este caso, esa estrategia podría estar presente en el imaginario del electorado, ya que, de cualquier manera, parece representar una reacción, aunque entendida de diferente forma» (p. 151).

En cualquier caso, nos encontramos ante una muy sugerente obra que nos acerca a la compleja realidad de la práctica política en torno a la idea de nación, especialmente original no solo por su planteamiento teórico, sino por la imbricación de una geografía electoral profundamente cuantitativa, con un estudio de casos en Allariz y Fene, que integra un prolijo análisis cualitativo acorde a las exigencias de recurrir a la perspectiva de lugar. Como única crítica podría apuntarse que el período de análisis abarcado deja fuera los cambios acontecidos recientemente, y donde el BNG ha ido perdiendo influencia electoral, ha sufrido una importante escisión y se ha visto superado en los comicios municipales de 2015 por En Marea, a partir de una coalición entre Esquerra Unida, Podemos y otras confluencias producto del 15-M. Pese a que el arraigo social del BNG es muy significativo, seguramente un estudio actualizado dará buena cuenta de cómo han operado los factores expuestos en la geografía del voto a favor del mismo.

Referencias

- Agnew, John. 1987. *Place and Politics. The geographical mediation of State and society*. Boston: Allen and Unwin.
- Agnew, John. 1989. «Nationalism: Autonomous force or practical politics? Place and nationalism in Scotland», en Colin H. Williams y Eleonore Kofman (eds.), *Community conflict, partition and nationalism*. Londres: Routledge.
- Bosque Sendra, Joaquín. 1988. *Geografía electoral*. Madrid: Síntesis.
- Huckfeldt, Robert, Paul E. Johnson y John Sprague. 2004. *Political disagreement: The survival of diverse opinions within communication networks*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617102>.
- King, Gary. 1996. «Why context should not count», *Political Geography*, 15 (2): 159-164. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(95\)00079-8](https://doi.org/10.1016/0962-6298(95)00079-8).
- Lévy, Jacques. 1991. *Géographies du politique*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- McAllister, Ian y Donley Studlar. (1992). «Region and voting in Britain: Territorial polarization or artefact?», *American Journal of Political Science*, 36: 168-199. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111429>.
- Taylor, Peter y Colin Flint. (2002). *Geografía política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Trama.

JERÓNIMO RÍOS

Universidad EAN, Colombia