



# Rev. española de ciencia política

## v. 46 (2018)

### Sección Monográfica

- MAYORS AND LOCAL GOVERNMENT IN SPAIN (Introduction)**.....p. 13-20  
Carmen Navarro, Jaume Magre
- The social base and career development of Spanish mayors**.....p. 21-48  
Carmen Navarro, Alberto Sanz
- Exogenous and endogenous determinants of Spanish mayors' notions of democracy: a multilevel regression analysis**.....p. 49-75  
Joan-Josep Vallbé, Àngel Iglesias
- Local interest groups and the perception of power in Spanish cities**.....p. 77-102  
Joaquim M. Molins, Iván Medina
- Mayors facing local government reforms: from municipal organization leadership to public management transformation processes**.....p. 103-127  
Miquel Salvador, Esther Pano
- Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain**.....p. 129-155  
Lluís Medir, Jaume Magre, Mariona Tomàs
- Analysing governance through local leaders' perceptions: comparative surveys, academic networks, and main results (review article)**.....p. 157-172  
Hubert Heinelt, Annick Magnier

## Artículos

**Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: lecciones desde el escenario de África Occidental**.....p. 175–198  
Jara Cuadrado

**Habilidades directivas y diferencias de género en el sector público: el caso de Córdoba (España)**..  
.....p. 199-230  
Francisco J. Pereda-Pérez, Tomás López-Guzmán, Francisco González

**La aseguración como proceso de gestión y producción de riesgos. Entre la normalidad y la excepcionalidad política en la seguridad**..... p. 231-256  
Jaseff R. Yauri-Miranda

## Notas de investigación

**Análisis de datos de panel en ciencia política: ventajas y aplicaciones en estudios electorales**.....  
.....p. 259 - 283  
Adrián Pignataro

## Recensiones

**Manual de partidos políticos / Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat. Barcelona: Huygens, 2017, 440 pp.**.....p. 287–291  
Luis Moreno

**Transformaciones del Estado contemporáneo / Evelyne Huber, Matthew Lange, Stephan Leibfried, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier y John S. Stephens (comps.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, 518 pp.**.....p. 293–298  
Jorge Hernández-Moreno

**The professionalization of public participation / Laurence Bherer, Mario Gauthier y Louis Simard (eds.). Nueva York: Routledge, 2017, 263 pp.**.....p. 299 –303  
Jone Martínez-Palacios

**¿Cómo se gobierna España? La estructura de las élites gubernamentales en 2004 y 2012 / Andrés Villena Oliver. Granada: Comares, 2017, 160 pp.**.....p. 305-309  
Francisco Collado

**Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015 / Flavia Freidenberg (ed.). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 551 pp.**.....p. 311-315  
Sergio Pérez Castaños

---

# Introduction

CARMEN NAVARRO

Universidad Autónoma de Madrid

JAUME MAGRE

Universitat de Barcelona

## Cómo citar/Citation

Navarro, C. and Magre, J. (2018). Introduction: Mayors and local government in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 13-20. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.01>

There are reasons for celebrating the recent expansion of comparative studies on local government. The last few years have seen this research strengthen both in scope (with an increasing number of countries studied) and in analytical consistency; thanks, in part, to the consolidation of international networks of scholars conducting empirical investigations in this field (Back *et al.*, 2006; Egner *et al.*, 2013; Kuhlmann and Bouckaert, 2016; Wollmann *et al.*, 2016; Schwab *et al.*, 2017; Teles and Swianiewicz, 2017; Heinelt *et al.*, 2018; Koprivic and Wollmann, 2018).

This monographic section reflects this trend. The analysis of Spanish mayors and local government explored in the following articles have been possible thanks to the involvement of the authors in one of the aforementioned networks<sup>1</sup>, specifically the so-called POLLEADER II project, which has gathered specialists from 20 countries to apply a survey to mayors of European municipalities with more than 10 000 inhabitants. The project is the fourth in a series of surveys on local actors such as mayors, councillors and top administrators (for more information see in this monographic section Hubert and Magnier) with the aim of shedding light on issues like institutional dynamics, decision-making processes, relations with private actors of local governance, the profile of these actors, notions of democracy and attitudes towards political and administrative reforms, among others.

Exploring the figure of the Spanish mayor and analyzing their perceptions on the functioning of local government seems particularly pertinent given that we are close to celebrating the 40<sup>th</sup> anniversary since the first local democratic elections. In

---

1. This research has been financed by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness: «Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia» (CSO213-48641-C2-1-R).

addition, in the 10 years following the implementation of the first survey on mayors (POLLEADER I) the 'local world' has gone through significant changes. From the legal framework perspective, the period coincides with two of the most important reforms of the national Law on Local Government, namely the implementation of Act 57/2003 on Measures for the Modernization of Local Government and, more recently, the adoption of Act 27/2013 on the Rationalization and Sustainability of Local Government. From the political point of view, it is worth noting that this POLLEADER II survey was conducted immediately after the emergence of new political forces that have significantly disrupted the Spanish party system.

However, research on mayors is not new in our academic community. It is part of a tradition of studying local political elites that, in Spain, has had a significant presence in the social sciences. Indeed, beyond the numerous monographs that take a legal-historical approach, a line of research targeting mayors from a political science perspective has been in development for some time. The earliest works date from the late eighties and early nineties. Much influenced by the tradition of local studies in France, these studies focused first on councillors (Baras *et al.*, 1988) and, later, on mayors (Márquez, 1992; Magre, 1999). Years later, several works were published on local political leadership, among which the role of the mayor was also explored (Nátera, 2001; Alba and Navarro, 2006).

Generally, the theoretical apparatus of these study traditions highlights, firstly, the sociological dimension, i.e. the origins of the elites, and secondly, the mayors' values and attitudes as an explanation of their behaviour. Each of these investigations undoubtedly opened up new avenues of research, but the methodology was limited, as were the results themselves. The methodological limitations emerged from the fact that most studies were conducted at Autonomous Community level, which reduced the possibility of obtaining an overview of local politicians in Spain. The results of this series of investigations also failed to make the transition from describing the elite to understanding the institution.

Probably for this reason, research slowly shifted towards studying the functioning of the institutions and more specifically municipal councils, taking as the centre of analysis municipal political stability and the figure of the mayor. Research on the durability of the mayors in office, votes of no confidence, or the morphology of municipal governments were popular themes in the late nineties (Márquez Cruz, 1994; Magre, 1995; Martínez-Alonso and Magre, 2000). Overall, the effort focused on the relationship between the design of the institutions and their effectiveness.

Studies of voting behaviour in municipal elections have also been present in research (Riera *et al.*, 2016). However, the vast majority of them have been regional in character. Irene Delgado was one of the first academics to comprehensively approach the whole landscape of Spanish municipal elections (Delgado, 1997). The difficulty caused by the number of municipalities (8123), regional disparity and population size has probably discouraged their study. Nevertheless, studies on political and electoral behaviour have failed to narrow the issues that are typical of these types of elections and, in essence, to define them. Municipal elections have generally

been studied using indicators specific to general elections, and that has blurred their singular and unique profile.

The work done for the various contributions for this special issue of the *Spanish Journal of Political Science* represents a revisiting of certain subject areas that have built up over the years but with a significantly wider sample of mayors and the empirical knowledge that has been consolidated after the first studies on the role of the mayor in Spain, which were undertaken almost 25 years ago.

The fieldwork for this second edition of the POLLEADER survey started in September 2015 and ended in January 2016. The universe of study included the 752 municipalities with more than 10 000 inhabitants that existed in 2014. The questionnaire used was the translation of the one jointly drafted in English by the members of the academic network, with some minor national adaptations. As mentioned above, its content refers to matters such as mayors' perceptions of their tasks, priorities, the influence of the actors in municipal governance and patterns of interaction among them, the local administration, the position of local government in the political system, the relationship with citizens, the notions of democracy, etc. Moreover, it included a set of sociodemographic variables characteristic of studies on political elitism.

The questionnaire was made available on the internet, addressed directly to the mayor's email, via snapsurvey, after a process of personal calls to municipalities and mayoral cabinets to ensure information reliability and present the aim and characteristics of the project. Before contacting the mayoral offices, a database of all municipalities was built with political and socio-demographical information gathered through open sources (political party, years as mayor, sex, age and governmental composition of the municipality, among others).

The outcome was considered a success, as over 40% of the mayors of cities in Spain with more than 10 000 inhabitants responded to the survey. The response rate was almost 20% points higher than the previous round of the project. Compared to the other 23 European countries that took part in the project, Spain was among the countries with highest response rate (in eighth place) and the fifth in total number of responses (303). Therefore, this study on the figure of the mayor is based on the largest sample to date.

The fieldwork, however, took a long time, and was occasionally difficult. After the first month of sending emails, and up to six reminder emails, several rounds of personal phone calls were organized to those mayors who had not answered the questionnaire within the first weeks. It is interesting to note that, to reach these 303 mayors within the four months allotted for the fieldwork, 61.5 days were needed, on average, from the first email with the questionnaire, plus around four emails and two personal calls to get a positive response to the request. In January, a decision was made to establish an internal quota system to try to reach a minimum of 40% response rate within each province. Our sample covers 36.85% of each province on average (almost 39% if we exclude Ceuta and Melilla), and 37.5% at regional level (almost 42% if we exclude these two City-Autonomous Communities). The resulting picture of the final database with 303 mayors, is regionally distributed as follows:

TABLE 1.  
ANSWERS BY AUTONOMOUS COMMUNITY

Region	Answer	Response rate	Total units
Andalusia	44	28.6	154
Aragon	6	46.1	13
Balearic Islands	13	56.5	23
Canary Islands	17	40.5	42
Cantabria	4	40.0	10
Castile and Leon	7	29.2	24
Castile-La Mancha	9	22.5	40
Catalonia	70	58.3	120
Ceuta	0	0.0	1
Community of Madrid	19	38.8	49
Community of Valencia	47	47.5	99
Extremadura	5	35.7	14
Galicia	16	28.6	56
La Rioja	2	50.0	4
Melilla	0	0.0	1
Navarre	8	80.0	10
Basque Country	18	43.9	41
Principality of Asturias	5	23.8	21
Region of Murcia	13	43.3	30
Overall Total	303	37.54	752

As already mentioned, the results grouped by Autonomous Communities show that in 10 out of the 17 Autonomous Communities over 40 % of the mayors answered the questionnaire. The biggest shortfalls were in the regions of Andalusia and the two Castiles. Conversely, among the rest, Navarre and Catalonia provided the highest response rate. However, although it is not strictly a sample, the number of mayors interviewed and the territorial representation of the whole set of interviews, provide a reasonable basis for reliable statistical analysis.

Among the various lines of research that the Spanish mayors' responses to the survey opens up, the contributions in this monographic section focus on those of special relevance for a better understanding of the mayoral office position and functioning.

The issue opens with an article by Navarro and Sanz on the social base and political career of Spanish mayors. It analyses the extent to which there is a standard profile in this elite group and the patterns of their political career. In line with the literature's main findings on this topic, the authors confirm an overrepresentation of certain

groups of populations among these individuals. Specifically, the mayors tend to be male, middle-class and middle-aged, but younger than their counterparts in other European countries. The study also acknowledges the strong presence of national and regional political parties in local politics and points to patterns of political professionalization of this elite. The data show that mayors typically have political ambitions to continue in office, and the analysis identifies several factors that explain the difference between those who want to remain in politics and those who want to return to their previous profession.

A second contribution explores these leaders' notions of democracy, in relation to the participatory-representative dimension. Building on the theory that assumes that both local institutions and individual characteristics have an impact on the way mayors perceive democracy and behave, Vallbé and Iglesias add to this literature by exploring the influence of mayors' political experience on their actual beliefs on this topic. Their investigation concludes that ideology is a good predictor for variation in views on democracy; mayors in leftist positions tend to be more closely identified with a participatory model of democracy. However political experience also has an effect and mayors' notions of democracy tend to adjust with political experience. The support for participatory democracy erodes as years in office increase. When both factors are compared, it is found that the effect of ideology is stronger than that of political experience.

Molins and Medina's article on mayors' perceptions of the power held by local actors in urban governance follows in this monographic section. It deals with the degree of influence interest groups enjoy in local governance and starts from the classic question in political science of 'who governs?'; in this case, who governs in the city. The authors first focus on the classic theories that have inspired this field (i.e. elitism, pluralism and urban regime) and continue reflecting on the 'North American flavour' of some of these propositions that tend to put economic interest groups at the centre of decision-making processes. In contrast with these approaches, Spanish mayors seem to dismiss the idea of local businesses being the most influential group in the local arena. Instead, data show that these political leaders are at the centre of the governance network and act as gatekeepers in the promotion of certain interests, depending on political priorities and ideological affinities.

The fourth contribution focuses on local administrative reforms and how mayors have faced them. Traditionally, local government has appeared to be a fertile field for innovation in public management and administration. These new ways of functioning go from substantial changes in internal organization to intensive implementation of contracting-out schemes, or the inclusion of participatory tools to involve citizens in public decisions. The work by Salvador and Pano analyzes various reform strategies and provides evidence on the Spanish mayors' favourable position towards most of these changes. In addition, it highlights the support by a significant part of this group to a certain remunicipalization of service delivery, and several factors behind this preference. Spanish mayors also support organizational arrangements of inter-municipal cooperation rather than the merger of municipalities, showing in this respect Spain's traditional resistance to amalgamations.

The last article assesses mayors' perceptions regarding decentralization strategies, particularly regarding rescaling reforms, mergers and metropolitan governance. In order to put them in context, Magre, Medir and Tomàs first analyze the various waves of devolution that have taken place in the country, whose main beneficiary has been the regional tier at the expense of the local level of government. The research identifies differences among regions on mayors' perceptions about potential reforms. Mayors in the so-called "fast-track" regions (those that acquired their autonomy status earlier in the process of decentralization) support greater decentralization to the autonomous communities (regions) and, for these mayors, this level of government emerges as key within a system of multilevel governance.

The monographic section ends with a special contribution by the international coordinators of the POLLEADER II project. Here, Heinelt and Magnier describe the work done by this academic network over 20 years, highlight the advantages and challenges of conducting comparative surveys at local level, and summarize the main findings of this common work. This piece provides a sense of the scope of this joint task and places all the previous articles in context.

All the research presented in the following pages has been possible thanks to the academic collaboration among local government scholars, whose outcomes over two decades of surveys targeting the local political elite have allowed concepts, typologies and empirical knowledge to emerge, inspiring senior and young researchers. Indeed, we have many reasons to celebrate.

### References

- Alba, Carlos and Carmen Navarro, 2006. "Mayors and local administrators: a puzzling relationship", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier, (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_13).
- Bäck, Henry, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.). 2006. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6>.
- Baras, Montserrat, Gabriel Colomé, Joan Botella and Jordi Capó. 1988. "La formación de una élite política local", *Revista de Estudios Políticos*, 59: 199-224.
- Bojrn Egner, David Sweeting and Pieter-Jan Klok (eds.). 2013. *Local councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer VS. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3>.
- Delgado, Irene. 1997. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Heinelt, Hubert, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwirt Reynaer (eds.). 2018. *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0>.



- Koprić, Ivan and Hellmut Wollmann (eds.). 2018 *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61091-7>.
- Kuhlmann, Sabine and Geert Bouckaert (eds.). 2016. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2>.
- Magre, Jaume. 1995. *Les mocions de censura a l'alcalde a Catalunya:(1979-1994)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Magre, Jaume. 1999. *El alcalde en Cataluña*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Márquez Cruz, Guillermo. 1992. *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Márquez Cruz, Guillermo. 1994. "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales". *Revista de Estudios Políticos*, 86: 261-312.
- Martínez-Alonso, José Luís and Jaume Magre. 2000. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Nátera, Antonio. 2001. *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Riera, Pedro, Raúl Gómez, Pablo Barberá, Juan Antonio Mayoral and José Ramón Montero. 2016. "Elecciones municipales en España: un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto", *Revista de Estudios Políticos*, 172: 47-82. Available at: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.172.02>.
- Schwab, Christian, Geert Bouckaert and Sabine Kuhlmann, (eds.). 2017. *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Teles, Filipe and Pawel Swianiewicz (eds.). 2017. *Inter-municipal cooperation in Europe: institutions and governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, Hellmut, Ivan Koprić and Gerard Marcou (eds.). 2016. *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2>.

## CARMEN NAVARRO

c.navarro@uam.es

Associate Professor at the Department of Political Science, University Autónoma of Madrid, where she focuses her research and teaching activities on local government and public policy. Recently, she has been Principle Investigator in the research project "Efficiency, scale and democracy in local government" ("Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia") financed by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness (2014-2017) analysing changes in local institutions, political leadership and service provision in Spanish and European municipalities. She is a

member of the Institute of Local Law at the UAM, where she is in charge of the series Annual Reports on Local Public Policies in the Region of Madrid.

#### JAUME MAGRE

[jmagre@ub.edu](mailto:jmagre@ub.edu)

Lecturer in political science at the Department of Political Science, Constitutional Law and Philosophy of Law of the University of Barcelona. He is principal investigator of GREL ([www.ub.edu/grel](http://www.ub.edu/grel)) and Director of *Fundació Carles Pi i Sunyer* ([www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)). His research interests are focused on local institutions, territorial governance and democracy.

---

# The social base and career development of Spanish mayors

*La base social y el desarrollo de carrera de los alcaldes españoles*

CARMEN NAVARRO

Universidad Autónoma de Madrid

ALBERTO SANZ

IE University

## **Cómo citar/Citation**

Navarro, C. y Sanz, A. (2018). The social base and career development of Spanish mayors. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 21-48. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.02>

## **Abstract**

The growing corpus of studies about political elites in Spain has tended to focus on national and regional parliaments and executives, rather than on the municipal level of government. And yet, it is in these local settings that politicians acquire skills and political experience, develop their notions of democracy, and often start their political careers. Exploring patterns of political recruitment in Spanish local democracies allows us to look at some of the literature findings on this topic and check whether they also apply at the municipal level in Spain, enhancing in this way our understanding of who governs our cities, too. This article analyzes Spanish mayors' social profiles, their patterns of professionalization and their political ambitions, trying to address questions such as: do municipal leaders share a common background? Are they amateurs or professionals in politics? Is the municipal level the first stage of an identifiable political career of Spanish representatives? In responding to these questions, this paper draws on survey data from a representative sample of 303 mayors in municipalities with populations larger than 10 000 inhabitants. The analysis confirms that Spanish mayors follow to a great extent the patterns found in studies of political elites and particularly those of local executives in other countries in Europe, but with some distinctive singularities.

*Keywords:* local government, local democracy, mayors, political recruitment, political leaders, Spain.

## Resumen

La literatura sobre élites políticas en España ha tendido a centrarse en el estudio de los parlamentos y de los gobiernos nacionales y autonómicos, en lugar del nivel de gobierno municipal. Pese a ello, es precisamente en el entorno local donde los políticos adquieren sus habilidades y experiencia política, donde desarrollan sus nociones de democracia y donde en muchas ocasiones inician sus carreras políticas. El estudio de los patrones de reclutamiento en las democracias locales españolas nos permite comprobar si algunos de los hallazgos que ofrecen las investigaciones en la materia se confirman a nivel municipal en España, mejorando así nuestro conocimiento acerca de quiénes gobiernan nuestras ciudades. Este artículo analiza los perfiles sociales de los alcaldes y alcaldesas españoles, sus patrones de profesionalización y sus ambiciones políticas, intentando abordar cuestiones como: ¿Comparten los líderes locales antecedentes comunes? ¿Son *amateurs* o políticos profesionales? ¿Es el nivel municipal un primer paso en una carrera política identificable de los representantes españoles? Para responder a estas preguntas el trabajo se apoya en información procedente de una encuesta a una muestra representativa de 303 alcaldes de municipios de más de 10 000 habitantes. Los resultados confirman que los alcaldes y alcaldesas españoles comparten los patrones identificados por la literatura sobre élites políticas, particularmente la referida a gobiernos locales en otros países europeos, si bien se identifican algunas especificidades propias.

*Palabras clave:* gobierno local, democracia local, alcaldes, reclutamiento político, líderes políticos, España.

---

## INTRODUCTION

Cities are the public spaces where we first learn about the functioning of democracy and where we develop as citizens. Following the profound decentralization processes that took place throughout Europe (Vetter and Kersting, 2003) including Spain (Navarro and Velasco, 2016) at the end of the last century, city governments have become increasingly relevant in the multilevel governance system and in providing services for the welfare of their residents. This makes them key actors in our political systems and, therefore, an attractive field for investigation. Cities are governed by mayors, visible heads of local democracies.

Important though mayors are, the literature on political elites has only partially analyzed this group of representatives (Sundstrom, 2013). In the case of Spain, the growing body of studies of political recruitment has tended to focus on national and regional parliaments or executives (Coller *et al.*, 2016; Rodríguez Teruel, 2011) rather than on the municipal level of government. These more than eight thousand mayoral offices periodically filled with local representatives have thus remained under-researched. However, recruitment patterns and career development in a specific political system can only fully be understood if the local world is also analyzed.

In this study, the recruitment process refers to the path that leads to the head of the local government, the mayoral office. In municipal electoral contests, lists are

closed and blocked and mainly made by parties (or electoral coalitions). After elections, Spanish mayors (*alcaldes*) are indirectly elected by the councilors in the first council session. More specifically, only councilors that were at the top of the electoral lists could be candidates for the mayoral office. To become a mayor, it is required either the absolute majority of councilors' votes or, if this majority is not reached in the first vote, the councilor heading the list with most citizens' votes automatically becomes the mayor. Once in office, Spanish mayors are the central figures of their municipal government. In typologies of local government forms, they belong to the "Strong Mayor" category, for they are able to "control the majority of the city council and are legally and actually in full charge of all the executive functions" (Mouritzen and Svava, 2002: 55).

Exploring who our local elites are matters for a better understanding of paths in the political career and the functioning conditions of this cradle of the Spanish political elite; it also allows us to examine the extent to which political positions are open to everyone irrespective of their social background, or whether a link between descriptive representation (characteristics of those in an elected office) and substantive representation (the type of political action, leadership style and policies they adopt) can be established (Pitkin, 1967). This article will tackle this topic by looking at the extent to which the main literature's findings on the selection and career of political elites can also be found in the Spanish local context. They mainly refer to: a) the overrepresentation of a specific profile among representatives —i.e. male, middle-age, middle class— and b) the professionalization of the local political elite. Although this topic has obvious normative implications, this contribution does not aim to address them, but rather to contribute to the growing knowledge base about the Spanish local elite to make normative studies possible.

Thus, it seeks a response to the following questions: who stands for and gets elected mayor? Do municipal leaders share a common background? Are they amateurs or professionals in politics? Does the municipal political level of representation in Spain provide a career path to office in regional or central institutions? Our approach is both descriptive and analytical: Descriptive because it offers information on the main socio-economic traits and on the perceptions about ambitions of current Spanish mayors in large and medium sized municipalities. And analytical in attempting to find different patterns of career development, taking as potential explanatory factors variables such as age, education, sex, party affiliation, party family or size of the municipality.

Our hypotheses are derived from works based on the study of both national and regional legislatures (i.e. Cotta and Best, 2000; Norris and Lovenduski, 1995; Coller *et al.*, 2016) and local assemblies and executives (Steyvers and Reynaert, 2006; Kjaer, 2006; Guerin and Kerrouche, 2008). To test them, we use data from the so-called POLLEADER II Project (Political Leaders in European Cities. Second Round)<sup>1</sup>. This

---

1. A similar survey —POLLEADER I— was conducted between 2003 and 2004 across seventeen countries, whose main results are detailed in Back *et al.* (2006).

is a comparative data set based on a survey conducted across 29 European countries between 2015 and 2016 which aims to analyze the role played by mayors and the transformation of political representation at the local level<sup>2</sup>. In this survey, an identical questionnaire was sent to all mayors in municipalities with populations above 10 000 inhabitants which included questions on social background and political ambitions. The Spanish dataset consists of 303 respondents, 40 % of the total (for a detailed overview of the POLLEADER research project, see the introductory article of this special issue and Heinelt *et al.*, 2018). Although it is not strictly a sample, we believe that the number of mayors interviewed and the territorial and gender representation in the whole dataset ensure suitable conditions for reliable statistical analysis. The major caveat comes from the selection of municipalities, limited to those of medium and big size. Therefore, the findings of this contribution apply to the elites of these local governments, which, in any case, cover 80 % of the Spanish population.

This work is structured in four sections. After this brief introduction, the literature's main arguments and findings on the social background of political recruitment and professionalization of local executives are presented in the next section. The third and fourth sections describe the data and methods used in this article, presents the analysis of the database and discusses its findings in the light of the previous studies in the topic. The paper concludes by pointing to some general conclusions and to elements suggested by the study as avenues for further research.

## PATTERNS OF POLITICAL RECRUITMENT AND CAREER DEVELOPMENT

The process by which individuals are selected for inclusion among political elites is called political recruitment. The question arises: do all potential candidates for inclusion have the same chances of being selected for the electoral list or position? The literature on political elites reports that recruitment operates in such a way that having a specific social profile increases the chances for individuals to enter and remain in political office (see, for example, Eulau and Prewitt, 1973; Norris and Lovenduski, 1995; Cotta and Best, 2000).

The “supply and demand model” (Norris and Lovenduski, 1995) is a well-known approach for explaining political recruitment. It presents the outcome of selection as the interaction between the supply of candidates wishing to stand for political office and the demands of gatekeepers or selectorates (parties) who select the candidates. Supply factors are inherent in the aspirants' individual characteristics : they are the traits that increase their chances to run for, and remain in, office. Among the elements that can shape the supply of candidates are their personal resources (education, time,

---

2. This research has been financed by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness: «Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia» (CSO213-48641-C2-1-R).

experience), motivation, ambition or interest in politics (Krook and Schwindt-Bayer, 2013). Not all individuals aspiring to political office have the same opportunities. For instance, the personal resource “time to devote to politics” might be scarcer for younger people or for women compared to men or middle-age candidates due to their personal circumstances. Demand factors refer to the parties selectorates’ preferences. They point to parties and how they engage in the candidates recruiting process with specific perceptions of their qualifications and skills. These perceptions can be influenced by, among other things, shortcuts that lead to identifying only individuals from one’s own social networks or with some particular profile.

In looking at the actual result of these interactions between supply and demand, most studies coincide in pointing at gender, age, educational achievement and occupation as important factors for attaining places on the electoral lists. It is what some authors refer to as the “3 M mantra” of elite research (Steyvers and Reynaert, 2006): representatives tend to be male, middle-aged and middle-class. At every level of government or the type of legislature, there is an over-representation of these population groups among the political elite. The afore-mentioned factors will now be taken in turn.

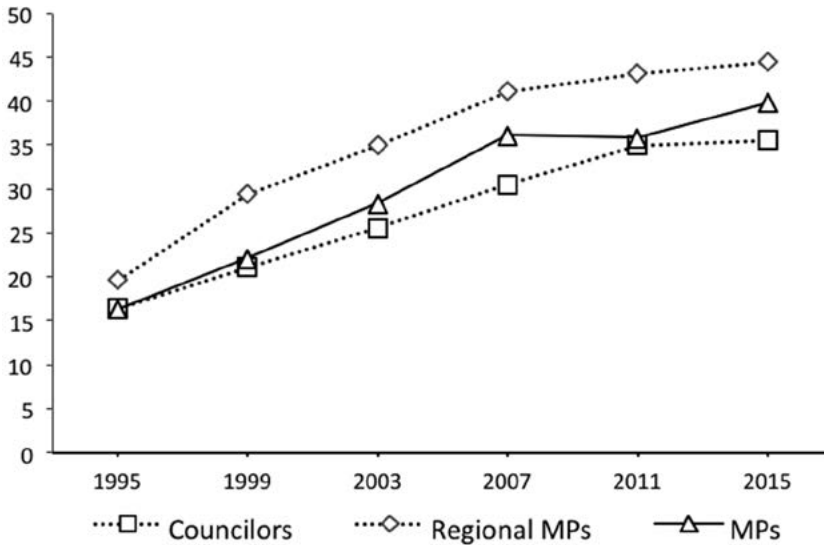
### *Gender*

The under-representation of women within the political class is one of the best reported and most researched aspects of political life (Kittilson, 2013). However, the past two decades have witnessed enormous transformations in the presence of this group in the political sphere. Changes in society, as well as parties’ internal rules and national gender quotas have proved to be effective tools for increasing women’s representation in elected bodies of government (Franceschet *et al.*, 2013).

Spain constitutes a positive example of the gradual inclusion of women in the political sphere. Over the past two decades, their proportion in legislatures has increased from less than 20 % across the board in the mid-90s to current figures of 40 % in the national lower chamber, 45 % in regional parliaments and 36 % in local assemblies (see figure 1). It is remarkable how rapid and homogeneous the inclusion of women —particularly in regional parliaments— has been (Verge *et al.*, 2016). By contrast and interestingly, rates are lower at the local level. This is a common pattern not only in Spain but throughout Europe in general (Sundstrom, 2013), despite the intuitive perception that women should have greater access to local elected office where supply barriers such as time devoted to political activity or geographical distance are lower. However, few studies have addressed the topic of women in local politics (Navarro and Medir, 2015).

Studies report that once the threshold of the “critical mass” of a 30 % of women in legislatures has been achieved, it rarely recedes (Santana *et al.*, 2015). However, the same progress has not been made in power positions and, consequently, more attention is focused now on the thicker “glass ceiling” women face in gaining access to executive positions (Paxton and Hughes, 2013; Santana *et al.*, 2015): their chances to rise

FIGURE 1.  
SHARE OF WOMEN IN ASSEMBLIES (SPAIN)



Source: Instituto de la Mujer.

to the top of the political power hierarchy decrease when compared to legislatures. Mayoral offices are not an exception. Previous studies (Sundstrom, 2013; Navarro and Medir, 2016) have found that women are underrepresented among mayors, especially in systems such as Spain's, where the "strong mayor" type of local government makes the mayoral office the center of political power (Steyvers and Reynaert, 2006). In sum, it is more difficult for women to gain access to local assemblies, and it is particularly difficult for them to become part of the core power apparatus that make key decisions.

Researchers have identified three categories of factors that explain varying levels of women's participation in political office: institutional (Duverger, 1955; Kittilson, 2006; Wangnerud, 2009; Oñate, 2014) such as electoral rules, how parties organize candidate selection or gender quotas; socioeconomic (Rosembluth *et al.*, 2006; Iversen and Rosembluth, 2008) such as the proportion of women in the workforce and the strength of the welfare state; and cultural (Dalherup and Leyennard, 2013) such as modernization trends, beliefs about equality, and the social acceptance of women for representational and leadership roles. They have also found that, other things being equal, leftist parties have traditionally been more likely to nominate women to safe places on their lists, although party ideology seems not to matter as much nowadays as it did in the past (Kittilson, 2013). In addition, in big cities the percentage of women in the mayoral office tends to increase (Steyvers and Reynaert, 2006).



All this leads us to expect that, for our sample, women would be unequally represented in mayoral offices, with lower shares than those found in legislatures, considering that it is the top position in the ladder to power in local government. We also expect to find differences by municipality size and party family, with more highly populated cities (because they are more diverse in representation) and leftist parties identified as factors related to higher female presence in mayoral offices.

### *Age*

The age distribution of political elites is a key aspect of their social background and can have normative implications, as well. The openness of the political arena and the system's capacity to benefit from groups of all ages, and from newcomers, can be assessed through this variable.

Local political systems tend to score low in the inclusion of young people among their political elites (Reynaert, 2012). From a normative perspective, this trend has advantages and disadvantages. On the one hand, institutions and the decision-making process can benefit from new and different ideas if young elites occupy office; on the other hand, their inexperience in office can lead them to be less pragmatic and more inclined to avoid pacts in order to overcome policy paralysis (Coller *et al.*, 2008).

The overrepresentation of middle-aged people in political positions might be explained by the so-called "life cycle" hypothesis (Steyvers, 2006), according to which candidates belonging to this group are in a better position to attain political access than their younger counterparts. Middle-aged aspirants enter electoral competitions having a) some already acquired professional and/or political experience that makes them more competitive for representative positions; b) more time to dedicate to politics after having passed through the central and most time-consuming period of life (e.g. raising their children, professional training); and c) already constructed consistent social, professional and party networks, which situate them in the best position to access power. In other words, the costs of getting involved in political activity are reduced in this period of life. An additional trait completes the understanding of this logic. The higher the level of power of the representative or executive position —or, in other words, the more exclusive the office— the longer it takes to get there. Therefore, one might expect that national parliamentarians would be older than their regional colleagues, and that ministers would be older than legislative representatives, etc.

In local government and specifically for the position of mayor, previous studies (for municipalities with populations above 10 000) have identified that middle-aged office holders are overrepresented (Steyvers and Reynaert, 2006; Verhelst *et al.*, 2013). But, interestingly, the analysis also revealed that Spanish mayors were the youngest in the European group, 47.7 years old on average, compared to 56.4 in France, 52.4 in Germany and 57.1 in England (Ibid). Almost 40% of Spanish mayors were between the ages of 40 and 49 (Steyvers and Reynaert, 2006). The youth of Spanish representatives is not a feature limited to mayoral positions. Regional parliaments are also

political arenas where high rates of relatively young politicians can be found. They are 48.2 years old on average (42% of them are older than 50, 45% are between 50 and 36 years old, and 13% of them are under 36) (Bermúdez and Serrano, 2016). And this distinctive pattern of the Spanish political elite extends to the highest office of the executive as well. Most prime ministers in the last four decades were in their late forties when they first took office. Other studies have shown that female parliamentarians are younger than men, which seems to be connected to lower rates of seniority in political party's affiliation (Verge *et al.*, 2016).

Taking all this into account, we expect that mayors in our sample would tend to be middle-aged, although there will be variation by gender and by size of municipality.

### *Education and profession*

The literature on political elites describes a pattern of political leaders having high levels of education and belonging to specific highly qualified professions (Cotta and Best, 2000; Bermúdez and Serrano, 2016). University training is nowadays widely prevalent throughout political elites. This is so partly because governing has become a very demanding activity that requires a good level of mastery over complex issues, and partly because the proportion of people with higher educational credentials has dramatically increased over recent decades. Local mayoral offices would not be an exception in this respect.

In the Spanish context, the outstanding growth of university educated citizens over the last thirty years has also extended to the social background of political elites. In 2010, 81% of national MPs and 77% of regional ones had university degrees (Bermúdez and Serrano, 2016). Regarding local government, the changes have been outstanding. In the early 1980s Capó and associates reported—in their study about local elites in Catalonia—that only 11% of all mayors had a university degree (Capó *et al.*, 1988). Thirty years later, this proportion had reached 70% in municipalities over 10 000 inhabitants (Steyvers and Reynaert, 2006).

As for backgrounds, there is a gap between the society as a whole and the political elite. Norris and Lovenduski (1995) identified an overrepresentation of what they called “talking and brokerage” professions. This category is comprised by lawyers, teachers, public sector professionals and managers, among others. The explanation for their overrepresentation in politics is that candidates coming from these professional activities would have many advantages of pursuing political careers, compared to other sectors of the population. In the first place, these professions involve the mastering of some skills of great importance for political activity, such as communication, bargaining and debating skills. The rationale behind this is that by performing these occupations one is better equipped to convince, explain and generate trust. Moreover, these professional careers could be more easily interrupted in order to pursue political office and without incurring too high costs. This is the case both because most of them are civil servants—for example teachers—who would keep their job positions guaranteed after coming back from political service, or because their colleagues can easily

take over their responsibilities in the organizations where they work —as it is the case of lawyers (Coller *et al.*, 2008).

In studies of Spanish political elites, the largest group comes from the education sector (Coller *et al.*, 2008). In 2010, they represented 23 % of all regional and national MPs, followed by lawyers (18 %) and professionals from the humanities and social sciences combined (22 %). Some differences by party affiliation were also observed. The conservative party *Partido Popular* was found to have higher rates of legal professionals on their rolls, while educators were more highly represented in leftist parties (Bermúdez and Serrano, 2016).

Other works specifically focusing on local political leaders in Europe have arrived at similar conclusions. In 2006, the largest share of all mayors in Europe —and among them 44 % of Spanish ones— were connected to brokerage professions (Steyvers, 2006). For councilors, these talking and brokerage professions prior to entering the council are also the most numerous: 57 % in 2010, with civil servants and teachers as the largest groups (Reynaert, 2012).

We expect our sample to be dominated by mayors with university degrees (considering the city threshold of 10 000 inhabitants), with the majority from talking and brokerage professions, with some differences in size and in party affiliation.

### *Mayors' career development: amateurs or professionals?*

The local political elite is characterized not only by a specific social background but also by increasing professionalization (Guérin and Kerrouche, 2008), particularly in the case of executives. This means that a career in politics has tended to replace a mayor's initial occupation. Some changes in the governmental context have contributed to this outcome.

The contexts of local democracies are not the same nowadays to those we knew of a few decades ago. Some specific external trends (urbanization, globalization, Europeanisation) and internal ones (rise of citizens' demands) have introduced enormous pressure on the exercise of government (Denters and Rose, 2005). Local institutions are being forced more than ever to improve their problem-solving capacity and effective leadership, in order to meet current demands. Consequently, political leadership nowadays requires more expertise, an intense workload and technical understanding of the complex issues local governments are responsible for (Guérin and Kerrouche, 2008).

All these circumstances favor professional political careers that are to some extent in tension with the traditional image of local politics as the last arena in which “amateurs” exercise power on a voluntary basis, devoting their time to the public cause for a limited period of time (Aars *et al.*, 2012).

Previously, the ideal of lay representatives —as elected citizens empowered to act on behalf of their neighbors— was the benchmark: in this way, local democracies embodied the base of democratic government (Mouritzen and Svava, 2002). The Spanish town halls of the late 1980s, headed to a large extent by amateurs, illustrate

this reality (Capo *et al.*, 1988). Today, this principle has receded and, instead, elected officials with more professional profiles, who conceive politics as a profession with specific patterns of conduct and routines, have gained ascendance.

All this has not occurred without a debate and some controversy. However, whatever normative position one takes on the professionalization of the political elite, for the purposes of our study its salience lies in the effect it has on political recruitment. Not only have the criteria —by which candidates are recruited— transformed, reinforcing particular professional backgrounds (with no professional experience beyond politics or coming from communication and brokerage professions); but there has also been a change in the type of actors responsible for selecting them. As the exercise of politics has become more demanding, parties have occupied the local arena and are increasingly responsible for leading these processes (Reynaert, 2012). Candidates, for their part, increasingly tend to have party affiliations.

On the other hand, and due to this stronger connection to parties, professionalization allows for more scope in candidates' trajectories. The party system offers an access channel from local to regional and central levels. This is even more accentuated in countries like Spain, where the electoral system of closed and blocked list gives parties greater control over the internal composition of the lists. After having been trained in the “nursery” of politics, acquiring skills and political experience, municipal representatives would be more prepared to ascend to regional and/or national arenas. In the Spanish case, there are strong links between regional and national parliaments on the one hand, and local arenas on the other. In 2010, two thirds of regional and national MPs had previous experience in municipal activity either as councilors or as mayors (Liñeira and Muñoz, 2016). If the political career refers to the patterns of mobility once in office, local councils are, for many parliamentarians, the starting point.

The trend towards professionalization can be empirically analyzed based on some indicators organized around two criteria: focus and scope. Focus relates to the exclusivity of the job in terms of time and dedication, while scope refers to its duration and the prospects for the future (Guérin and Kerrouche, 2008). Prospects are closely connected to political ambitions. Politicians could have discrete, static or progressive ambitions (Schlesinger, 1966). Discrete ambitions apply to cases when politicians are likely to step down from public service; static ambitions refer to those wanting to stay in the same office; while progressive ambitions entail the willingness to advance upward in the political career to upper legislatures.

For the amateur type of mayor, elected office would be an activity combined with another profession or, if it involves a full-time job, they would have less time to dedicate in terms of weekly hours. They would be less likely to be members of political parties and more likely to be elected from local lists, or act as independent candidates. In terms of political ambitions, amateurs are characterized by their limited ambitions: once their terms in office end, they frequently leave the work and do not run again in subsequent elections.

Professionals would tend to be full-time mayors with long-established political experience either in the mayoral office or in the council. They are more likely to be

members of local branches of regional or national political parties, and their previous professional experience is frequently connected to the party organization. Where the political system allows it, they would tend to hold other mandates simultaneously in provincial, regional or national assemblies or institutions. In terms of political ambitions, their intentions, once the current electoral period is over, would be to either run again at the next election for the same office (static ambitions) or to seek upward mobility to a higher political office (progressive ambitions). Given the described emergence of professionalization patterns of local political elites in executive positions, we expect, for our sample, to find a predominance of the professional profile.

Further, particularly for political ambitions, we expect to find variation among mayors in the preferences they express on this topic (discrete, static or progressive ambition), based on specific factors such as gender, age, education, profession, dedication to mayoral office and type of party. First, the literature has reported lower levels of political ambition among female political candidates compared to male ones (Lawless and Fox, 2010), so we expect that this will be reflected in the mayors' career patterns. Second, the younger the person in the mayoral office the more actual prospects he or she will have for a progressive trajectory in politics. Consequently, younger mayors will tend to express more progressive ambitions. Third, education and previous profession may influence the motivation to pursue or not a political career. Less educated mayors will have fewer professional offers in the market once their terms in office are concluded and have more incentives to run again in the next electoral contest. Regarding professional background and unlike those who entered politics from the civil service, mayors who had a previous occupation in the private sector—with the exception of lawyers—are less dispensable. They do not have their return to work guaranteed if they extend their public service indefinitely, and, therefore, they would tend to express more limited ambitions. Finally, membership and seniority in a party would indicate mayors with a more politically professionalized profile, which will naturally be associated with a desire to remain in politics.

## METHOD

In order to study Spanish mayors' social profile and professionalization, this article relies on descriptive statistics and appropriate bivariate analyses. As for the study of Spanish mayors' political ambitions, multivariate logistic regression will be employed. In this case, the main dependent variable consists in the mayors' political ambitions after their current mandate<sup>3</sup>.

The independent variables considered in the analyses are: gender, age, education level, educational area, number of inhabitants of the municipality in 2014 (logged),

---

3. The response options considered were: continue as mayor, stay in the local council but not as mayor, move to regional politics, move to national politics or return to a previous profession out of politics.

party membership, type of mayor's party (local, regional or state-wide), party family<sup>4</sup>, professional background previous to entrance in politics<sup>5</sup>, economic sector (private vs. public), previous experience in civil society associations, support from local media in early career, full time *vs.* part time dedication to mayor, weekly hours dedicated to their job as mayor, single mandate *vs.* dual mandate with responsibilities in other political arenas, years in the municipal council and the number of mandates as mayor.

Depending on the metrics of the variables involved, the bivariate analyses consisted in crosstabs (with Chi2 tests), mean comparisons (with t or F tests) and Pearson correlation's (with t tests). In the case of the multivariate analyses of the political ambitions, given the qualitative nature of the dependent variable we employed logistic regression.

## EMPIRICAL FINDINGS ON THE SOCIAL BASE AND CAREER PATTERNS OF SPANISH MAYORS

### *The social base of political recruitment*

Building on the previous theoretical overview, we now turn to our data to see whether Spanish mayors in municipalities with populations above 10 000 inhabitants, follow the patterns identified in the literature on political recruitment of political elites and, particularly, local elites.

Regarding the socio-demographic profile of the Spanish mayors, our results tend to confirm previous findings on the topic with some singularities. In figure 2, we report mayors' gender, age, level of education and area of university studies. In a nutshell, a clear majority are men (79%), in their middle age (46 years old on average) and with a university degree (84%) obtained mainly in the areas of social sciences (35%) and humanities (23%).

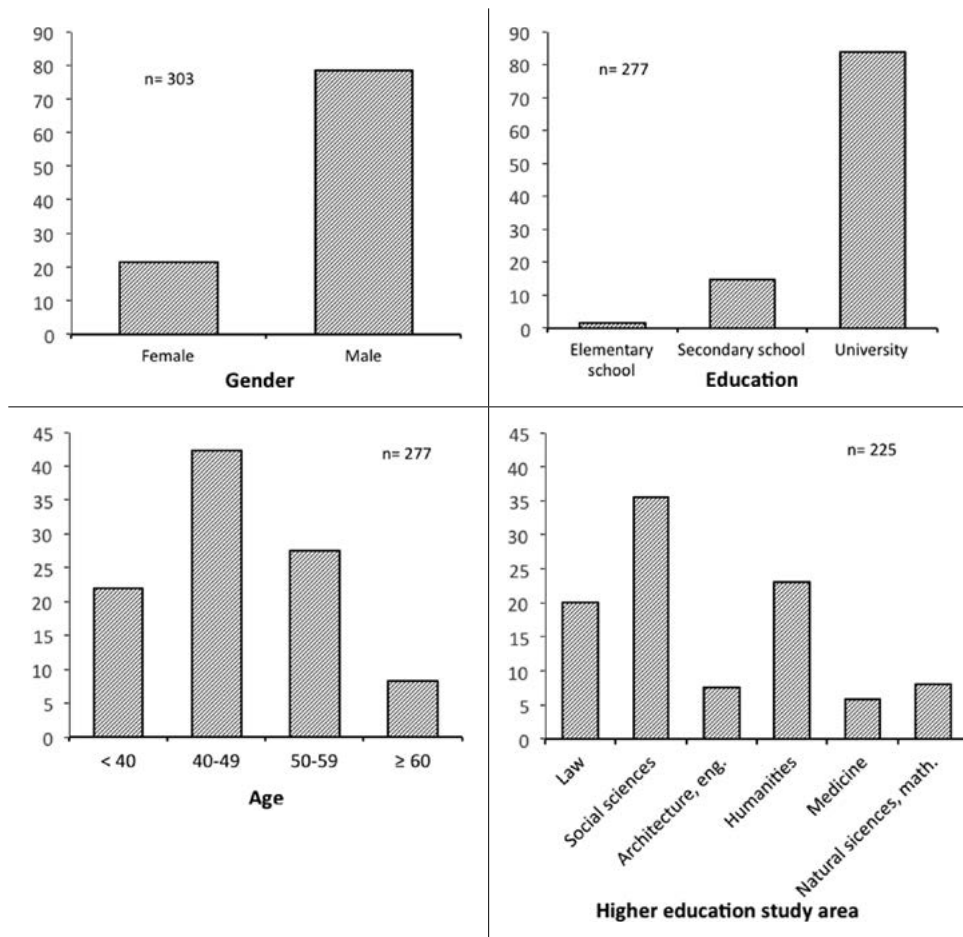
The gradual increase of women in Spanish legislatures experienced over the last two decades is also reflected in local institutions. This change was first promoted by some parties (particularly the Socialist Party) that applied internal quotas (Verge and Troupel, 2011) for their candidates and later boosted by the *Act for Effective Equality* passed by the socialist government in 2007<sup>6</sup>. Executives did not benefit from this increase as intensely as assemblies did. In Spanish local governments, the share of female mayors increased from 6.5% in 1995 to 14.6% twelve years later (three local elections) in 2007

4. For the party family we followed the classification by Andersson *et al.* (2014).

5. Following Norris and Lovenduski (1995) the professions were classified as: a) Executive, teaching, business and legal professions; b) Technical, scientific, health and services professions and c) Without a previous profession.

6. The Act for Effective Equality (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres) states that political parties should construct electoral lists in which the presence of candidates of the same sex cannot be below 40 percent or above 60% within each section of five candidates.

FIGURE 2.  
THE SOCIODEMOGRAPHIC PROFILE OF SPANISH MAYORS. BAR GRAPHS REPRESENT PERCENTAGES



Source: POLLEADER, 2nd. round.

and to the current 19% following the 2015 elections (Instituto de la Mujer, 2015). Municipalities above 10 000 inhabitants keep this proportion (as does our sample). Only one in five mayoral offices are occupied by women, confirming the stronger resistance of the system to incorporate them into positions of effective power and influence.

Age is a feature in which Spanish mayors present singularities. Although our sample confirms the general pattern of political elites being middle-aged, they are nonetheless at the younger end of this particular period of life. As figure 2 illustrates, the mode is in the interval between 40 and 49 years. As an average, they are in their mid-forties (mean 46.3; std: 9), six years younger than their European counterparts

and the youngest in the European scene (mean 52.07; std. 9.15) (Steyvers and Medir, 2018). Therefore, the data are in line with one of the traits identified in other studies about Spanish political elites: their youth. Compared to the situation one decade ago when the previous survey (POLLEADER I 2003-2004) was conducted, figures have not experienced major changes, neither for the total of European mayors nor for the Spanish ones (Steyvers and Reynaerts, 2006). No differences in age were found by gender either. Although female mayors are slightly younger than males (45.4 and 46.6 respectively), the difference is not statistically significant.

Regarding education, our data ratify one of the main expectations: the predominance of individuals with a university degree (figure 2). Mayors have mainly undertaken undergraduate degrees in the social sciences (36%) followed by humanities (23%). Lawyers are only the third group (20%), differing in this case from the standard law profile found in regional and national legislators (Coller *et al.*, 2008; Bermúdez and Serrano, 2016).

In addition, and in line with the findings showed by other studies about local elites (Steyvers and Reynaert, 2006; Navarro and Medir, 2016), women are significantly better educated than men. 93% of female mayors have a university degree compared to 81 in the case of their male counterparts. This indicates that education continues to be a vital resource for women (Paxton and Hughes, 2013) to try to overcome the structural disadvantages they face to make it to the top of the electoral list.

Regarding the expectation of differences in mayors' social profile by population size, figure 3 presents the results. First, contrary to other studies that pointed to big cities being more diverse and, therefore, more open spaces for women to compete, our data do not confirm this direction. In this respect, the fact that the biggest cities in the country are nowadays governed by women (Manuela Carmena in Madrid and Ada Colau in Barcelona) can not be taken as a pattern. But, according to our data, big cities are not more hostile environments either. The number of inhabitants is unrelated to the likelihood of finding more individuals of a specific gender in the mayoral office. Second, the same disconnection applies for education. Although better trained mayors tend to lead larger communities, differences are not statistically significant.

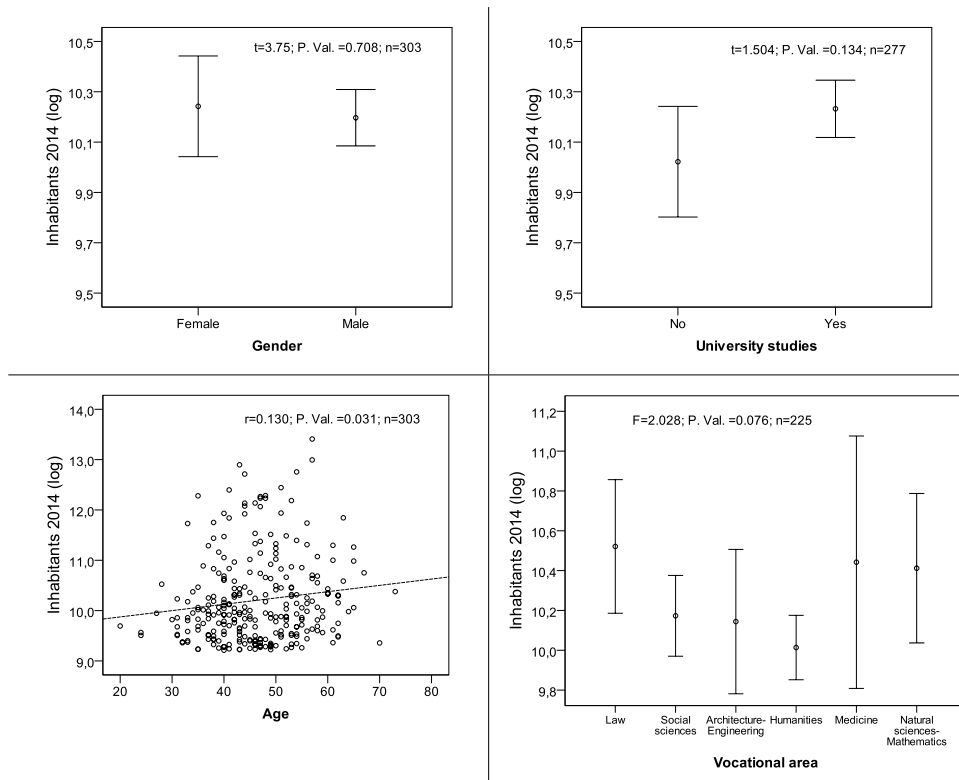
The component of the social background in which variation by size appears is age. The larger the municipality, the older the mayor tends to be (figure 3). This probably has to do with the fact that mayors in big cities tend to be very visible figures and relevant actors in the party structure and in the multilevel political arena. As a consequence, recruitment processes in these spaces will be more exclusive, requiring longer trajectories in politics and within the party to opt for the most important seat in the city hall. These differences indicate that municipalities surveyed in this study are of a different nature regarding size. Out of around Spanish 750 municipalities with more than 10 000 inhabitants, the highest proportion concentrates in the group of lower populations<sup>7</sup>. While mayoralties in smaller towns do not have substantial visibility on

---

7. For Spain: below 10 000 inhabitants: 7359 municipalities; 10 000 to 20 000: 355; 20 000 to 50 000: 257; 50 000 to 100 000: 83; +100 000: 63. INE 2015.



FIGURE 3.  
HABITAT SIZE (LOGGED), BY GENDER, EDUCATION, AGE AND VOCATIONAL AREA OF THE MAYORS.  
WHISKERS REPRESENT 95 % CONFIDENCE INTERVALS FOR THE MEANS



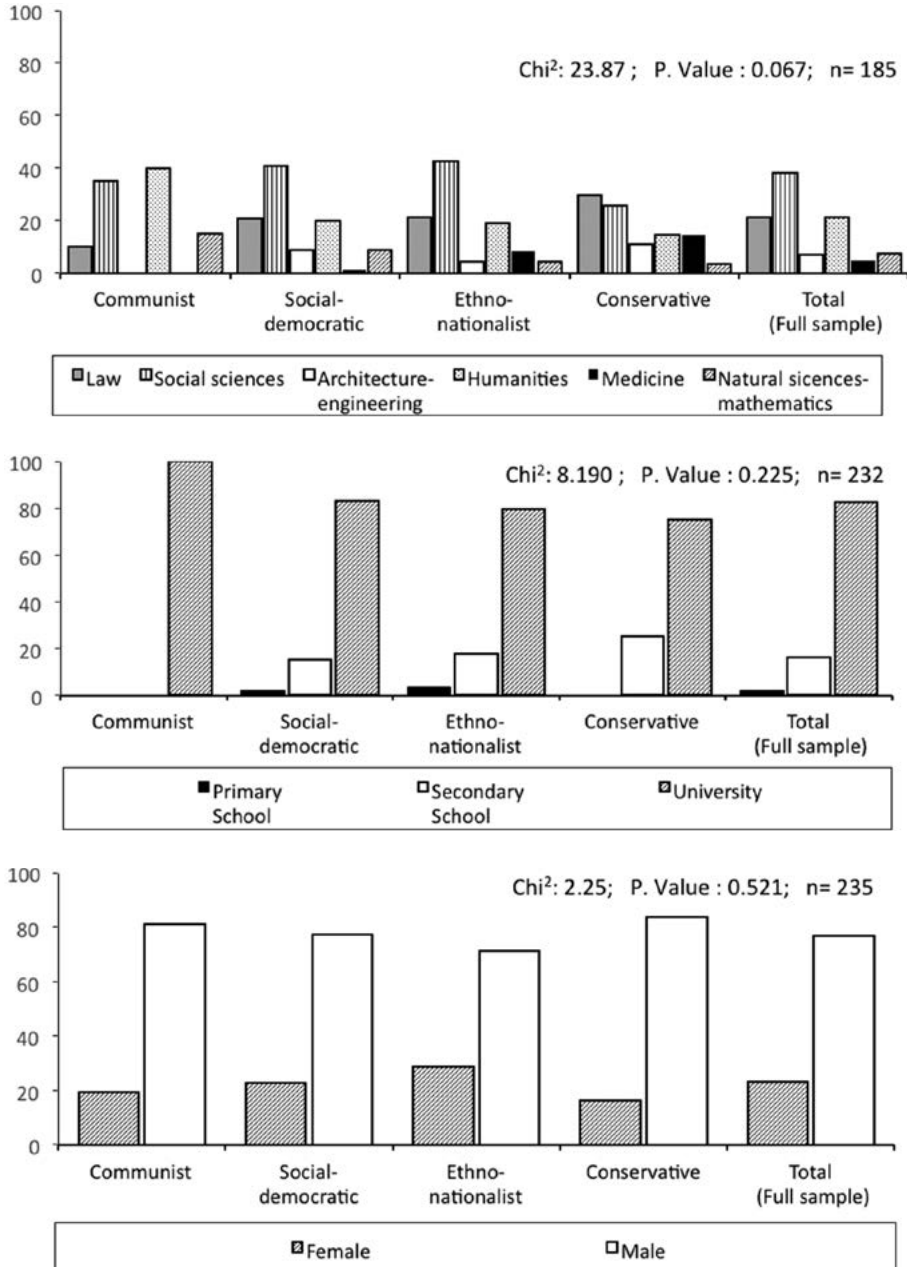
Source: POLLEADER, 2nd. Round.

the regional or national political scenes, those in big cities (especially those above 100 000 inhabitants) are influential political figures with a corresponding singularity in their political recruitment processes.

Differences by size are also noticeable in the vocational area of mayors' university studies (figure 3). Backgrounds in law, medicine, natural science and mathematics are more likely to be found in larger cities, while a profile in humanities (geography, philosophy and the like) is the standard for smaller towns. Particularly in the case of law—bigger cities—versus humanities—smaller towns—the differences are at the edge of statistical significance.

Finally, although party family—as suggested in the literature—stands as a dimension in which differences in mayors' social profile can be observed (i.e. socialist parties tend to integrate more women among their ranks compared to conservative organizations; conservatives surpasses their counterparts in level of education), our data do not

FIGURE 4.  
EDUCATION, GENDER AND AREA OF STUDIES OF THE MAYORS, BY PARTY FAMILIES (ANDERSSON ET AL. 2014). BAR GRAPH REPRESENT PERCENTAGE POINTS WITHIN PARTY FAMILIES



Source: POLLEADER, 2nd. round.

confirm these expectations (figure 4). For our community of respondents, party ideology is not a factor related either to gender or to educational achievement. Female mayors in our sample are slightly underrepresented in conservative parties, but differences are not statistically significant. The educational level (primary, secondary or higher education), for its part, is also unrelated to the party family local leaders belong to. However, in our sample, the vocational area of candidates' university studies does vary by party affiliation, and differences are very close to the edge of statistical significance (P.Val.:0.067). Specifically, within the group of conservative mayors, a university degree in Law or in Medicine is more frequent than in mayors from other party families. And within the communist family, undergraduate degrees in humanities and natural sciences seem to be also more likely than in the rest. This result follows one of the patterns found in Spanish regional parliaments, where the conservative party doubles the proportion of lawyers of the socialist party (Coller *et al.*, 2008).

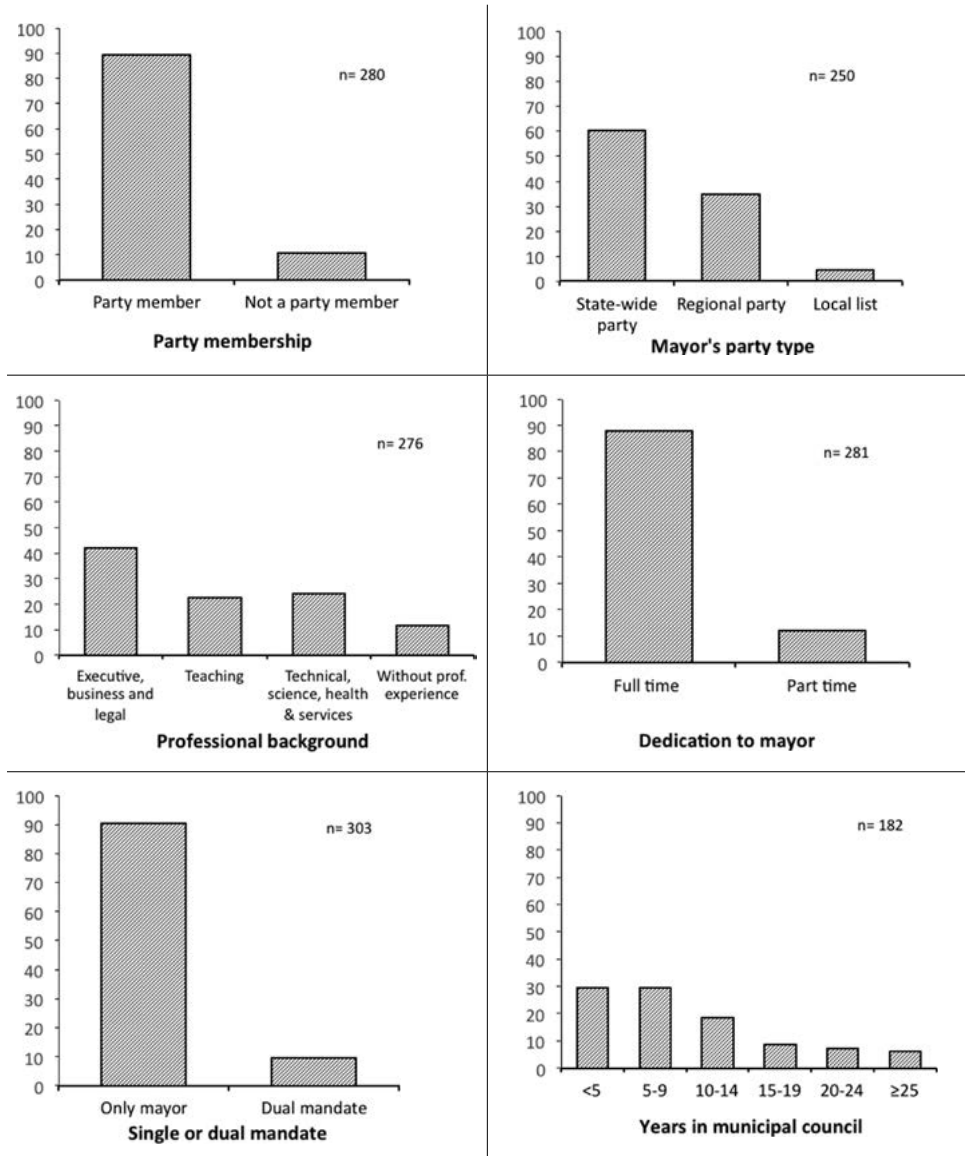
### *The professionalization of mayors*

The data collected in our survey allow us to offer an assessment on the degree of professionalization of mayors, as well (figure 5). The standard profile in this dimension of analysis is a full-time mayor, member of a national or regional party, who has had a professional activity in a "talking and brokerage" profession and has a long trajectory of having served in the municipality as political officer, 10 years in the council on average. Therefore, the patterns of professional politicians apply both to focus (exclusivity, dedication) and to scope (duration, political trajectory).

Almost all mayors in our sample are in charge of the city government as a full-time activity with an extremely intensive dedication. Respondents report a dedication of 63 hours per week on average, and some of them place this figure at much higher values, close to one hundred hours per week (see descriptive statistics in the appendix). The conclusion is that being a mayor is not like other jobs. Typically, their obligations are not limited to preparative work for a mayor's duties or meetings with the council, the executive board or the administrative staff. It extends to ceremonial and representative functions, field visits in the city, interactions with other authorities, political party meetings, etc. Many mayors describe an activity level of 15 hours a day, 7 days a week. On the other hand, the "full-time trait" could easily be anticipated considering that the study only surveys municipalities above 10 000 inhabitants, with larger tasks and responsibilities compared to smaller units. Beyond the general pattern of professionalization of local executives, size continues being closely connected to dedication. Part time mayors are concentrated in smaller towns.

What is an unequivocal signal of professionalisation is how spread party affiliation is among the components of this group and, more importantly, affiliation to state-wide parties (figure 5). A great majority of them are party members (89%). More specifically, 50% belong to a state-wide party and 29% to a regional party. Only 5% of the total has run for office in local lists. In comparative terms, Spain ranks among the

FIGURE 5.  
PROFESSIONALIZATION OF MAYORS' CAREER. BAR GRAPHS REPRESENT PERCENTAGE POINTS



Source: POLLEADER, 2nd. round.

first positions regarding the presence of national parties in local politics (Back *et al.*, 2006; Heinelt *et al.*, 2018).

As the theory indicated, another feature that is usually connected to this pattern of recruitment is profession, the assumption being that professionalized politicians

would tend to either have no work experience before getting their first elected position, or that they would come from “talking and brokerage” professional environments. The results of our survey’s support this expectation regarding the latter. Figure 5 reflects how 67% of mayors come from executive, business and legal professions combined with educators. Only one in four have worked in technical, science and the health sector or in other services. However, and interestingly, only a small percentage of them (12%) declare to have no experience in any professional sector other than a function in a political party organization.

Long experience in the local political life defines the career of mayors as well. Our respondents have been in the municipal council for 10 years on average at the time of the survey, mostly as councillors in the beginning, before ascending to the top position in the city government<sup>8</sup>. Only a small percentage of them are complete newcomers in municipal institutions. However, this proportion has increased in the last elections in 2015 due in part to the strength of new parties that have arrived in local politics for the first time and have obtained several mayoralties (electoral lists linked to *Podemos*; *Ciudadanos*). This recent electoral contest has resulted in a higher turnover in Spanish local governments compared to previous elections. The seniority of mayors has correspondingly decreased and is now at 4.7 years. This means that, on average, mayors are in their second term as city leaders.

The circumstance of holding a dual mandate in an elected body (or as in the French expression *cumul de mandat*) is not extensively spread among Spanish mayors. Holding another position while they are in office is considered to be another trait of professionalization. It refers to the circumstance of being at the same time in a provincial, regional or national legislature or in an executive body if the legal system allows (i.e. president of a provincial council). However, this trait seems to be more popular in other systems, like in France or in Ireland (Kjaer, 2006). For our respondents, only 10% of mayors are in this situation, combining the position of mayor mainly with a seat in the provincial council or executive body or in the regional parliament.

In sum, Spanish mayors have a remarkable level of professionalization, especially regarding involvement with parties and seniority in local politics. But, what about their political future, are they thinking about a political professional trajectory that leads them to the upper levels of representative office, either in regional or national parliaments or executives? Or would they rather remain at the local level or quit politics?

### *Mayors’ political ambitions*

Table 1 offers mayors’ answers to the question “for the time being, what are you planning to do at the end of the present mandate”<sup>9</sup>.

8. In the Spanish local system the mayor is, at the same time, a councillor of the municipal assembly.

9. We have aggregated the different answers in four categories: 1) I want to continue my political career as a mayor; 2) I want to continue my political career at the local level but not as mayor;

The answers are distributed as follows. Almost 60 % of Spanish mayors answering the questionnaire declare that they want to continue as mayor for another term. Nearly 30 % state that they want to quit politics and go back to their own profession; 7 % prefer to stay in local politics but not as mayor; and only 6 % express preference for a change of political arena, continuing their political career at provincial, regional, national level or European level.

TABLE 1.

POLITICAL AMBITIONS OF SPANISH MAYORS AFTER THEIR CURRENT MANDATE

Continue as mayor	59
Stay in local politics	7
Provincial-Regional-National politics	6
Back to own profession	28
Total	100
(n) 182	

Source: POLLEADER 2<sup>nd</sup> round.

There are two categories with very small percentages, which reveal interesting logics in the mayors' minds. First, stepping down from the first position in the city to a much less relevant job in the council is not a popular alternative. To understand this, we have to remember the characteristics of local government in Spain, where mayors are in full charge of all the executive functions and control the assembly whereas councils have a much weaker role. Considering councilors' relative lack of political power and influence (Navarro, 2012) it is understandable that mayors do not see a reduction in rank as a foreseeable possibility. Second, although we know from other works that a relevant proportion of regional chambers' members come from the local world either from councils or from mayoral offices (Liñeira and Muñoz, 2016), only a minority of respondents declare an ambition to pursue a political career, of which this is the first step in the trajectory. Here, there is probably a component of a socially desirable answer; mayors might interpret that declaring ambitions could be seen as being uninterested in the job. Therefore, although progressive ambitions are probably in the minds of more than those who declared them, we cannot conclude from these answers that local political elites conceive their current position as the starting point of a political trajectory that will lead them to regional or national arenas.

---

3) I want to continue my political career at regional/provincial/national or European level; 4) I want to quit politics to go back to private profession.

Given the small number of respondents declaring a preference for staying in local politics (not as mayor) or changing to another political arena (11 and 12 observations respectively) we will focus on the two main preferences that will constitute the two values of our dependent variable: continue as mayor or leave politics and go back to own profession.

In fact, what most mayors declare is the aim to remain as mayors. That is of out-most importance for these individuals. We then have to understand that, in the local context, the political career does not necessarily involve progressive ambitions but, in terms of professionalization, it does indicate that these elected officers have tended to replace other forms of employment by political activities and that the likelihood to return to this employment is low (Guérin and Kerrouche, 2008). However, there are still more than one in four mayors who do not follow this pattern. Instead, they want to quit politics and go back to their profession. What factors can explain the contrasting political ambition of these individuals?

In order to answer this question, we have performed a logistic regression analysis including as independent variables the factors mentioned in the theoretical part of this article. Briefly we expected that: being a male, young, not having a previous profession or university studies and being enrolled in a political party would increase political ambitions and the patterns of professionalization of mayors. The results from table 2 confirm most of our expectations and, interestingly, run contrary to others.

TABLE 2.

LOGISTIC REGRESSION OF THE POLITICAL EXPECTATIONS AFTER THE MANDATE AS MAYOR (DEPENDENT VARIABLE 0: RETURN TO OWN PROFESSION, 1: STAY AS MAYOR). S.E. IN PARENTHESIS

Female	<b>2.109***</b> (0.815)
Age	-0.028 (0.037)
University	<b>-2.558**</b> (1.132)
Previous occupation in private sector	<b>-1.327**</b> (0.642)
First/second elected in professional association	-1.712* (1.022)
Years belonging to party	0.031 (0.040)
Support from local media in early career	<b>0.860***</b> (0.322)

.../...

.../...

Hours per week spent as mayor	<b>0.076<sup>***</sup></b> (0.024)
Mayor in his/her first term	<b>2.730<sup>***</sup></b> (0.739)
<i>Mayors' party type (ref.: state-wide party)</i>	
Belongs to regional party	<b>-1.789<sup>***</sup></b> (0.682)
Belongs to a local list	<b>-2.403<sup>**</sup></b> (1.200)
Inhabitants 2014 (logged)	-0.019 (0.398)
Constant	-2.189 (4.175)
Observations	112
Nagelkerke Ps.R <sup>2</sup>	<b>.59</b>
Log Likelihood	-42.276

Source: POLLEADER, 2nd. round.

\* p&lt;0.1; \*\* p&lt;0.05; \*\*\* p&lt;0.01.

First, contrary to what was expected and all the literature reports, female mayors are more ambitious than their male counterparts. This finding indicates that, for women who have already broken through the glass ceiling, assumptions about their lower levels of ambition do not apply. In their trajectory to the top position on the electoral list and then in the higher office of local politics they have already overcome the structural obstacles and bias in the recruitment processes and so they are well equipped to pursue a political career once they are there.

Second, regarding the other elements of the social profile, only education and previous profession (not age) explain differences. Not having university studies is connected to the wish to remain in politics. This can be the effect of the marginal opportunities for these individuals to return to an employment comparable with the one they currently hold. On the other hand, mayors with a professional profile connected to the private sector are more likely to want to quit politics than the rest. This is understandable as they are in politics at a higher cost, especially those with high professional credentials shown by the fact that they have been active in professional associations as well. They are significantly more prone to think about returning to their job when the current political term comes to its end.

Third, mayors with more dedication to the job and belonging to wide-state parties are logically those more embedded in patterns of political professionalization and, therefore express more ambition to continue in politics. Probably, part of the hours



per week spent as mayors are devoted to the party and to political interactions other than those strictly linked to local policy issues.

Two more factors have an effect in the prospects of mayors for the future. When mayors are in the first term of office they are more inclined to continue. And they also express a wish to repeat for a second period when they have the support of the local media. We interpret these results in the context of the high level of personal demands when one is involved in local politics and how it can have a fatigue effect as years pass or when other actors in local governance are too hostile.

Finally, we observe that, in general, serving in larger municipalities seems not to be related to the political ambitions of the mayors.

## CONCLUDING REMARKS

This article has analyzed the social background and patterns of professionalization in the political recruitment of mayors, with own data coming from a questionnaire applied to a sample of 303 Spanish mayors in municipalities larger than 10 000 inhabitants. It has presented the main body of literature's approaches and findings on the topic in order to look at the empirical data with appropriate conceptual lenses.

Spanish mayors follow to a great extent the patterns of political elites and particularly, those of local executives in other countries of Europe, but with some distinctive traits. In fact, like their European counterparts and the political elite in general, they are mainly male, middle-aged and highly educated. But, following a national pattern already identified in national elites, they are particularly young for European standards. The almost monopolistic presence of mayors belonging to political parties in the local arena stands as another sign of country specificity. This, together with the fact that a high proportion of them have been in local politics for relatively long periods of time and that they mostly wish to remain in politics (women in particular) place them in distinguishable patterns of political professionalization.

This study has left some issues of political recruitment aside and has raised some questions as suggestions for a future research agenda. First, this article has not gone into the implications of the normative aspects that emerge from the results of our analysis. Relevant as they are, they deserve a separate contribution —probably with the support of qualitative techniques— which seeks to analyze the specific interactions of supply and demand factors in the political recruitment processes at the local level and identify where exactly the selection towards a specific profile occurs. Second, in analyzing political ambitions of mayors we were unable to trace political trajectories that start at the local level and continue to other arenas. We know that local government is the nursery of many Spanish politicians, but this has not been revealed in our study. Again, additional studies that aim to reveal these processes would be worthwhile, not only to be able to connect the diverse political arenas of the multilevel Spanish governance but also to continue building with empirically develop our knowledge and understanding of how local governments function.

## References

- Aars, Jacob, Audun Offerdal and Dan Rysavy. 2012. "The Careers of European Local Councillors: A Cross-National Comparison<sup>1</sup>", *Lex localis*, 10 (1): 63.
- Andersson, Staffan, Torbjörn Bergman and Ersson Svante. 2014. "The European Representative Democracy Data Archive, Release 3". Main sponsor: Riksbankens Jubileumsfond (In2007-0149:1-E).
- Bäck, Henry, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.). 2006. *The European Mayor*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Capo, Jordi, Montserrat Baras, Joan Botella and Gabriel Colomé. 1988. "La formación de una élite política local". *Revista de Estudios Políticos*, (59): 199-224.
- Coller, Xavier, Helder Ferreira do Vale and Chris Meissner. 2008. *Political elites in federalized countries: The case of Spain (1980-2005)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Coller, Xavier, Antonio Jaime and Fabiola Mota. 2016. *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cotta, Maurizio and Heinrich Best. 2000. "Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative", in Maurizio Cotta and Heinrich Best (eds.), *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahlerup, Drude and Monique Leyenaar. 2013. *Breaking male dominance in old democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Denters, Bas and Lawrence E. Rose. 2005. *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan.
- Duverger, Maurice. 1955. *The Political Role of Women*. Paris: Unesco.
- Eulau, Heinz and Kenneth Prewitt. 1973. *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Franceschet, Susan, Mona L. Krook and Jennifer M. Piscopo. 2013. *The impact of Gender Quotas*. Oxford: Oxford University Press.
- Guérin, Élodie and Eric Kerrouche. 2008. "From amateurs to professionals: The changing face of local elected representatives in Europe", *Local Government Studies*, 34 (2), 179-201.
- Heinelt, Hubert, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.). 2018. *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. (s. f.). *Mujeres en Cifras. Poder y Toma de Decisiones. Administración Local*. Available at: [www.inmujer.gob.es](http://www.inmujer.gob.es) [Last accessed February 2017]
- Iversen, Torben and Frances Rosenbluth. 2008. "Work and power: The connection between female labor force participation and political representation", *Annual Review of Political Science*, 11: 479-495.

- Kjær, Ulrik. 2006. "The mayor's political career", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kittilson, Miki C. 2013. "Party Politics", in Georgina Waylen, Karen Celis, Johana Kantola and Laurel Weldon (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Kittilson, Miki C. 2006. *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Krook, Mona L. and Leslie Schwindt-Bayer. 2013. "Electoral Institutions", in Georgina Waylen, Karen Celis, Johana Kantola and Laurel Weldon, (eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawless, Jennifer and Richard L. Fox. 2010. *It Still takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. New York: Cambridge University Press.
- Liñeira, Robert and Jordi Muñoz. 2016. "Profesionalización y trayectorias parlamentarias", in Xavier Coller, Antonio Jaime and Fabiola Mota (eds.), *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mouritzen, Poul E. and Svava James H. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Navarro, Carmen. 2012. "Si la reducción de los concejales fuera la respuesta ¿cuáles son las preguntas? Cómo son y qué se espera de los líderes políticos locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 6, 165-181.
- Navarro, Carmen and Francisco Velasco. 2016. "‘In wealth and in poverty?’ The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies", *International Review of Administrative Sciences*, 82 (2), 315-334.
- Navarro, Carmen and Lluís Medir. 2016. "Patterns of Gender Representation in Councils at the Second Tier of Local Government. Assessing the Gender Gap in an Unexplored Institutional Setting", in Xavier Bertrana, Björn Egner and Hubert Heinelt (eds.), *Policy Making at the Second Tier of Local Government. What Is Happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the On-going Re-scaling of Statehood*. Abingdon, Oxon : Routledge.
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski. 1995. *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oñate, Pablo. (2014). "The effectiveness of quotas: vertical and horizontal discrimination in Spain", *Representation*, 50 (3): 351-364.
- Paxton, Pamela and Melanie M. Hughes. 2013. *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*. Los Angeles: Sage.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Reynaert, Herwig. 2012. "The Social Base of Political Recruitment. A Comparative Study of Local Councillors in Europe", *Lex Localis. Journal of Local Self-Government*, 10 (1): 19-36.

- Rodríguez Teruel, Juan. 2011. *Los ministros de la España democrática: reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero, 1976-2011*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rosenbluth Frances, Rob Salmond and Michael F. Thies. 2006. "Welfare works: Explaining female legislative representation", *Politics and Gender* 2 (2): 165-192.
- Santana, Andrés, Xavier Coller and Susana Aguilar. 2015. "Women MPs in Spanish Regional Parliaments: Critical Mass, Parliamentary Experience and Political Influence", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149: 111-130.
- Bermúdez, Sandra and Inmaculada Serrano. 2016. "¿Cómo son los parlamentarios?", in Xavier Coller, Antonio Jaime and Fabiola Mota (eds.), *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Steyvers, Kristof and Herwig Reynaert. 2006. "From the Few are Chosen the Few...". On the Social Background of European Mayors", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier, (eds.), *The European Mayor*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steyvers, Kristof and Lluís Medir. 2018. "From the Few Are Still Chosen the Few? Continuity and Change in the Social Background of European Mayors", in *Political Leaders and Changing Local Democracy: the European mayor*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Sundström, Aksel. 2013. *Women's Political Representation within 30 European Countries*. QoG Working Paper Series, 2013 (18).
- Verge, Tània, Maria A. Novo, Isabel, Diz and Marta I. Lois. 2016. "Género y Parlamento: impacto de la presencia política de las mujeres", in Xavier Coller, Antonio Jaime and Fabiola Mota, (eds.), *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Verge, Tània and Aurélie Troupel. 2011. "Unequals among equals: Party strategic discrimination and quota laws", *French Politics*, 9 (3): 260-281.
- Verhelst, Tom, Herwig Reynaert and Kristof Steyvers. 2013. "Political recruitment and career development of local councillors in Europe", in Björn Egner, David Sweeting and Pieter-Jan Klok (eds.), *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Vetter, Angelika and Norbert Kersting. 2003. "Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe", in Norbert Kersting and Angelika Vetter, *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen : Leske and Budrich.
- Wängnerud, Lena . 2009. "Women in parliaments: Descriptive and substantive representation", *Annual Review of Political Science*, 12: 51-69.

## APPENDIX

TABLE 2.  
DESCRIPTIVE STATISTICS

	N	Proportion	Mean	Standard Deviation	Min.	Max.
Female	65	.21				
Age	277		46.3	9.0	20	73
University studies	232	.84				
Previous occupation in private sector	118	.43				
First/secondly elected in professional association	23	.08				
Years belonging to party	250		17.7	11.0	0	50
Support from local media in early career	264		1.6	1.0	0	4
Hours per week spent as mayor	270		63.4	15.8	12	105
Mayor in his/her first term	155	.51				
<i>Mayors' party type</i>						
National party	151	.60				
Regional party	87	.35				
Local list	12	.05				
Inhabitants 2014 (logged)	303		10.2	0.9	9.2	13.4
Years served in municipal council	181		10.1	7.6	0	36
Years served as mayor	165		4.7	5.6	0	32

Source: POLLEADER, 2nd. round.

Submitted for evaluation: 21 March 2017.

Accepted for publication: 25 January 2018.

## CARMEN NAVARRO

c.navarro@uam.es

Associate Professor at the Department of Political Science, University Autónoma of Madrid, where she focuses her research and teaching activities on local government and public policy. *Her research has been published in international journals (International Review of Administrative Sciences, European Political Science, Public Administration Review or Local Government Studies) and in prestigious publishers (Palgrave MacMillan, Peter Lang, Routledge, Springer VS, Edward Elgar).* Recently, she has been Principle Investigator in the research project “Efficiency, scale and democracy in

local government” (“Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia”) financed by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness (2014-2017) analyzing changes in local institutions, political leadership and service provision in Spanish and European municipalities. She is a member of the Institute of Local Law at the UAM, where she is in charge of the series Annual Reports on Local Public Policies in the Region of Madrid.

#### ALBERTO SANZ

sanz.cazorla@gmail.com

Obtained his PhD from Autonomous University of Madrid in 2012. He is Associate Professor at IE University in Madrid and EDEM Escuela de Empresarios in Valencia, where he teaches statistics and research methods. He also taught quantitative research methods at the Autonomous University of Madrid. His research interests are public opinion, electoral behaviour, and political psychology. He has contributed a number of articles to such journals as *Revista Española de Ciencia Política*, *Revista de Psicología Social*, and the Connex report series.

---

# Exogenous and endogenous determinants of Spanish mayors' notions of democracy: A multilevel regression analysis

*Determinantes exógenos y endógenos de las nociones sobre democracia  
de los alcaldes españoles: un análisis de regresión multinivel*

JOAN-JOSEP VALLBÉ

Universitat de Barcelona

ÁNGEL IGLESIAS

Universidad Rey Juan Carlos

## **Cómo citar/Citation**

Vallbé, J. J. y Iglesias, A. (2018). Exogenous and endogenous determinants of Spanish mayors' notions of democracy: A multilevel regression analysis. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 49-75. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.03>

## **Abstract**

A common ground in the literature on elite's notions of democracy is (1) that leaders' notions of democracy can be successfully captured by a representative-participatory dimension, and (2) that the way leaders view democracy is paramount to understand their behavior. Taking on an institutional perspective, the most common model combines an endogenous and exogenous origin of leaders' notions of democracy. The theory assumes that both local institutional arrangements and personal characteristics may have an impact on the way local leaders perceive democracy and behave. However, while some evidence has been found to support the exogenous aspect of this theory (leaders' ideology influence their notions of democracy), the impact of local institutional arrangements on leaders' notions of democracy has received more limited empirical support. In this paper we provide a model of endogenous and exogenous factors on local elite's notions of democracy. In particular, we show that local leaders' political experience endogenizes the effect of ideology on their notions of democracy and on their support to democratic reforms. We test our model using survey data from a sample of mayors in Spanish municipalities and find empirical support for our model. One of our main findings is that the effect of ideology on mayors' support for particular views of democracy decreases with political experience.

*Keywords:* notions of democracy, mayors, elite, ideology, career.

## Resumen

Existe acuerdo en la literatura sobre las nociones de democracia sostenidas por la elite acerca de (1) que las nociones de democracia pueden ser representadas adecuadamente mediante una dimensión representativa-participativa, y (2) que el modo en que los líderes conciben la democracia es relevante para comprender su comportamiento. Desde una perspectiva institucionalista, el modelo más común combina el origen endógeno y exógeno de las nociones de democracia de los líderes políticos. La teoría asume que tanto los aspectos institucionales como las características individuales tienen un impacto sobre la manera en que los líderes perciben la democracia y actúan. Sin embargo, aunque existe evidencia para apoyar el aspecto exógeno de esta teoría (la ideología de los líderes influye en su visión sobre la democracia), el impacto del diseño institucional local sobre las nociones de democracia ha recibido menor apoyo empírico. En este trabajo se proporciona un modelo de factores endógenos y exógenos de las nociones de democracia la elite política municipal. En particular, mostramos que la experiencia política endogeniza el efecto de la ideología sobre las nociones de democracia y el apoyo a reformas institucionales democráticas. Ponemos a prueba nuestro modelo mediante datos de encuesta sobre una muestra de alcaldes de municipios españoles y encontramos apoyo empírico para el mismo. Uno de los principales hallazgos es que el efecto de la ideología sobre el apoyo de los alcaldes a ciertas visiones concretas de la democracia decrece con la experiencia política.

*Palabras clave:* nociones de democracia, alcaldes, élites, ideología, carrera.

## INTRODUCTION

Although the study of local leaders' notions of democracy has a notorious tradition (Tarrow, 1977), the growing availability of data (Bäck *et al.*, 2006; Heinelt, 2013b) has given a revived attention to the study of the factors that determine the way local representatives see local democracy and how they carry out their roles in relation to other actors and their institutional environment. A common ground in this strand of research is (1) that leaders' notions of democracy can be successfully captured by a representative-participatory dimension, and (2) that the way leaders view democracy is paramount to understand their behavior (Haus and Sweeting, 2006a).

The nature of these new datasets has enabled both the testing of old theories (Sharpe, 1970; Page and Goldsmith, 1987; Page, 1991) and the production of new theoretical frameworks (Borraz and John, 2004; Genieys *et al.*, 2004; Haus and Sweeting, 2006a, b) on the existence and consequences of different types of local government. Two main innovations shape this new theoretical and empirical framework. On the one hand, now data cover larger numbers of (mostly European) countries, which has given this field of research a much-needed comparative perspective. On the other hand, the rich information available on the institutional arrangements that lead to different types of local government has favored theoretical and empirical works that link institutional factors to attitudes and behavior in a causal mechanism.



Previous studies, then, have taken on an institutionalist perspective. Based on the theory that different types of local government explain differences in styles of local leadership (Haus and Sweeting, 2006a), a model that combines both an endogenous and exogenous origin of leaders' notions of democracy has been established in this literature. In sum, the theory assumes that both local institutional arrangements and personal characteristics may have an impact on the way local leaders perceive democracy and behave. However, while some evidence has been found to support the exogenous aspect of this theory (leaders' ideology influence notions of democracy), the impact of local institutional arrangements on leaders' notions of democracy has received more limited empirical support, leading to conclude that we should "reject the idea that councilors' notion of democracy is determined by country-specific institutional conditions" (Heinelt, 2013a: 658). Hence, local representatives' notions of democracy are likely to have an exogenous origin.

In this paper we argue that leaders' notions of democracy have both an exogenous and endogenous origin. In particular, keeping the exogenous origin of leaders' notions as in the classic theory, we argue that the variation in leaders' notions of democracy is also highly dependent on leaders' political experience, which the old theory does not take into account. In addition, we further argue that, over time, political experience completely endogenizes leaders' notions of democracy, to the point that exogenous factors such as ideology no longer matter. Using data from political leaders in Spain, we offer empirical support for this model.

Section 2 offers an overview of how local leaders' notions of democracy have been approached in the new comparative perspective in the field. It discusses the main results regarding the endogenous and exogenous models of the origins of leaders' notions of democracy. Next, in Section 3 we outline our main theoretical argument presenting our exogenous and endogenous model of notions of democracy. In particular, we discuss the role of political experience in endogenizing local leaders' notions of democracy. We also outline our hypotheses. The data used to test the hypotheses are presented in Section 4, and the results are presented and discussed in Section 5; followed by some concluding remarks in section 6.

## MAYORS' NOTIONS OF DEMOCRACY

Local leaders' notions of democracy are understood to play a central role in the way they perceive their own role and behavior. In very broad terms, notions of democracy are understood to come in two different kinds: representative democracy and participative one (Haus and Sweeting, 2006b; Heinelt, 2013a). First, the classic view of representative democracy sees elections as the main mechanism for democracy, as it is through elections (1) that parties and politicians present policy proposals to citizens and (2) that citizens hold parties and politicians accountable for their past actions (Manin *et al.*, 1999). The fact that elections are a mechanism for accountability serves as an incentive for representatives to act according to their promises (Manin, 1997;

Przeworski, 2010), but once elected, representatives are free to act solely according to their own judgement and (electoral) risk. Hence, Manin *et al.* (1999) call this the “accountability” model.

In contrast, the participatory notion of democracy views the “accountability” model as too “thin” (Barber, 2003) as it undermines direct self-government by citizens. If citizens should govern themselves, elections are not to be seen merely as a mechanism to select representatives but as one to select policy programs that *must* be implemented by elected representatives. This way, elections set up a mandate that governments should implement (Manin *et al.*, 1999). Given that representative systems hold periodic elections between quite long terms (typically every four or five years), they hinder active citizen involvement in politics and therefore “representation [...] alienates political will at the cost of genuine self-government and autonomy” (Barber, 2003: 90). Therefore, citizens should have other ways besides elections to continually direct their preferences, so that “every citizen [is] his own politician” (Barber, 2003: 152) and the mandate is adequately and continuously transmitted for representatives and governments to implement. It is worth noting, though, that the key theoretical difference between these two views does lie on whether citizens enjoy alternative ways to participate in politics, but on the notion of mandate. While the representative notion of democracy views the elective system as the tool for ensuring accountability, the participatory notion sees it as a transmission device for the citizens’ mandate. Following Manin *et al.* (1999), we call this model a “mandate” model of democracy<sup>1</sup>.

According to this theoretical framework, institutional arrangements and personal characteristics can influence the way mayors view local democracy which, in turn, affects the way local leaders perceive how they should behave and how local government should be reformed. This model, then, has triggered two main sets of questions in studies of local leaders. On the one hand, questions related to the extent to which institutional arrangements determine distinct notions of democracy among local political leaders. On the other hand, whether distinct views of local democracy explain behavior or attitudes toward reforms of local government that touch on key aspects of the functioning of democracy.

Heinelt (2013a) has recently shown that European local councilors align on these notions of democracy, and he explored whether these notions might be influenced by

---

1. Adopting the distinction made by Manin *et al.* (1999) instead of the one based on the normative proposals by Barber (2003); Cohen (2007), which is most common in this strand of literature, has two main advantages. The first one is that the models identified by Barber (2003) and Cohen (2007) depend on such a large number of assumptions (e.g., about human nature and about what do people actually expect from politics or politicians) that their models end up being too demanding in empirical terms. Instead, the model by Manin *et al.* (1999) is far simpler in terms of assumptions and puts its focus on what is actually distinctive: the role of elections. The second advantage is that the model proposed by Manin *et al.* (1999), being simpler, is also flexible enough to accept different approaches to the study of political behavior —e.g., rational-choice or behavioral models.

two sets of factors: institutional and personal ones. Institutions are understood as providing different incentive structures to political leaders to shape their behavior and therefore to understand their own role as leaders (Karlsson, 2013; Denters and Klok, 2013), thus offering guidelines for appropriate behavior (March and Simon, 1958; March and Olsen, 1984; 2006). Most of the previous studies, then, have taken on an institutionalist perspective, hypothesizing that, if local institutional arrangements can explain local leaders' behavior, they may also have an impact on the way local leaders perceive democracy, because "notions of democracy, especially notions concerning the role behaviour of actors, are [...] causal mechanisms between political institutions and actor behaviour" (Karlsson, 2013: 682). This model of causality linking institutions, notions of democracy, and behavior, then, sees institutions as the rules of the game, an environment to which political leaders adapt their behavior. Once these rules are set up, "each actor forms his or her own views on how democracy ought to work, and these notions help them shape their roles as actors within their political system" (Karlsson, 2013: 682). Notions of democracy, therefore, are endogenous to the functioning of institutions.

This view of the role of institutions has favored studies that try to identify instances of different "adjustments" of notions of democracy to various institutional frameworks. For instance, Haus and Sweeting (2006a, b) used the rich existing theoretical framework on typologies of local government (Borraz and John, 2004; Genieys *et al.*, 2004; Goldsmith and Larsen, 2004; Leach and Wilson, 2004; Wollmann, 2004; Heinelt and Hlepas, 2006) to model different types of local democracy —such as "local representative" northern European local democracy and "strong mayor" models in southern Europe— to predict distinct types of local leadership. On the other hand, Denters and Klok (2013) explored whether local institutions that promote citizen participation are related to more responsive attitudes among local leaders. In a similar fashion, Heinelt (2013a) studied the relationship between types of local leadership and local councilors' notions of democracy in a representative-participatory dimension. So far, however, no conclusive evidence has been found that institutional factors influence local leaders' notions of democracy, or at best results are glaringly weak (Haus and Sweeting, 2006b; Denters and Klok, 2013). Once local leaders' notions of democracy have been measured, their relation to the kind of reforms of the democratic system that leaders tend to support or oppose is quite straightforward and consistent (Heinelt, 2013a).

Nevertheless, the lack of effect of institutions constitutes an important challenge to the endogenous theory of notions of democracy. First, this strand of research has assumed that notions of democracy should be endogenous to particular types of institutional frameworks, but empirical evidence has given little support to this. Second, there is stronger evidence that local leaders' notions of democracy depend on their political orientations, especially ideology. For instance, using a typical left-right scale for self-placement of European local councilors, Heinelt (2013a) found that self-placement to the right among councilors is a quite robust predictor of support for a more representative view of local democracy. On the other hand, Denters and Klok (2013)

also observed that individual orientations toward participatory democracy affected councilors' orientations toward democratic responsiveness. Other personal characteristics such as age and gender have also been found to explain significant variation in local leaders' notions of democracy, although differences between groups are rather modest. Evidence, therefore, seems to support an exogenous theory of the origin of notions of democracy among local leaders instead of an endogenous one.

Very little attention, however, has been devoted to explaining whether leaders' notions of democracy can change due to their repeated interaction within their institutional environment, although the causes and consequences of local career paths and recruitment have been thoroughly studied (Bledsoe, 1993; Eldersveld *et al.*, 1995; Bäck, 2006; Kør, 2006). It is worth noting that the very model of causality posed by both the endogenous and exogenous theories of notions of democracy leaves little room to change. If leaders' notions of democracy are the result of particular institutional arrangements (because local leaders adjust their notions to their institutional environment), changes in their notions of democracy will not occur unless institutions change. Therefore, a change in notions within a fixed type of institutional framework is not likely. If, instead, local representatives' notions of democracy are purely exogenous and therefore emerging only from their ideology or political orientations, change in notions of democracy is only possible if political leaders evolve ideologically with age. However, the scant existing evidence shows that some variation in notions of democracy might be attributable to "generational effects", but not to age *per se*, and in any case its effects are rather modest.

## THEORETICAL ARGUMENT

Our argument is that local leaders' notions of democracy are *both* exogenous and endogenous. On the one hand, it is quite safe to assume that political orientations or ideology provide local leaders (and the rest of us) with general principles that shape opinions regarding how democracy should work. For instance, it is political orientations that give local representatives a set of notions of democracy at the outset of their political career, when they have no prior experience as representatives. On the other hand, it is also reasonable to think that leaders' ongoing career as political representatives —i.e., within one or several institutional frameworks— offers them incentives to adjust their notions of democracy according to their experience. In the end, what we understand as notions of democracy (a set of notions regarding how democracy should work) should be influenced precisely by our experience with democracy, because "politicians also bring with them a heritage from their political lives" (Kør, 2006: 76). This way, since "the route to the mayoral office affects the mayor's course of action once elected" (*id.*), local leaders' notions of democracy may be independent of particular institutional frameworks but endogenous to the accumulation of interactions within institutions. By the same logic, political experience might also influence local leaders' support for institutional reforms that deal with how democracy works —i.e., reforms

that would change their roles as representatives giving either them or citizens more decision capacity in local democracy. Political experience, then, endogenizes local representatives' notions of democracy.

Our first hypothesis ( $H_1$ ) tests the exogenous theory of notions of democracy, and we expect to find —like Heinelt (2013a)— that the more local leaders place themselves on the left, the more they agree with a “mandate” (or participatory) model of democracy, while rightist leaders would agree more with an “accountability” model. Secondly, we test the endogenization of notions of democracy with political experience. Our main argument is that notions of democracy that local leaders hold may change over time with the exercise of political power, as may do their level of support to democratic reforms that might either increase or decrease the level of citizen participation in local politics. As they spend more time in elected positions, leaders may progressively see themselves as professional politicians, which may influence their notions of local democracy. In particular, growing professionalization would make leaders more protective of their roles as representatives and therefore less enthusiastic about the “mandate” model of democracy ( $H_2$ ). Also, over time, ideology would have less weight in leaders' notions of democracy, since notions of democracy get progressively endogenized by their interaction within their institutional environment. Finally, longer political careers would also diminish leaders' support for institutional reforms that increase citizen involvement in politics ( $H_3$ ).

## DATA AND METHOD

We test our hypotheses using data from the second round of the “Political Leaders in European Cities” survey, which aims at studying the role of mayors and the transformation of political representation at the local level in several European countries. We use a subset of these data corresponding to mayors from Spain for two main reasons. First, to our knowledge, there has been no published empirical work on the notions of democracy of Spanish mayors so far, and this paper intends to fill this gap. Second, our intent is not to test the role of different institutional designs in shaping mayors' notions of democracy, but to look at the mechanisms at work within institutions. The Spanish local political system presents no regional differences and is based on a model of representative, parliamentary democracy where the local assembly of elected councilors elects the mayor. Once indirectly elected, mayor leadership is “strong” (Page and Goldsmith, 1987; Page, 1991; Borraz and John, 2004). Municipal elections are held on the same day throughout the country, every four years. This representative system has been at work without significant reforms since the re-establishment of local democracy in 1979 (Kersting and Vetter, 2003). Therefore, the fixed and stable institutional framework of the Spanish system of local government offers an optimal environment for our hypotheses to be tested.

The survey took responses from mayors elected in municipalities larger than 10,000 inhabitants. The original sample size was 752 mayors (all municipalities

beyond that population threshold), and the actual responses amounted to 303, which yields a response rate of 40 %. Despite the response rate, the final sample is rather representative of the universe both in terms of territorial distribution and gender (see table 1) and, therefore, we do not expect the results to be biased due to unbalanced response rate.

TABLE 1.

TERRITORIAL AND GENDER DISTRIBUTION OF RESPONDENTS (PERCENTAGES) ACROSS REGIONS THROUGHOUT SPAIN

	Universe	Sample
<i>Region</i>		
Andalucía	20.48	14.65
Aragón	1.73	1.83
Balears, Illes	3.06	4.03
Canarias	5.59	5.86
Cantabria	1.33	1.10
Castilla-La Mancha	5.32	2.93
Castilla y León	3.19	1.83
Catalunya	15.96	23.81
Ceuta	0.13	0.00
Comunidad de Madrid	6.52	6.96
Comunitat Valenciana	13.16	14.29
Extremadura	1.86	1.47
Galicia	7.45	5.13
La Rioja	0.53	0.73
Melilla	0.13	0.00
Navarra	1.33	2.93
País Vasco	5.45	6.23
Principado de Asturias	2.79	1.83
Región de Murcia	3.99	4.40
<i>Gender</i>		
Female	23.01	21.61
Male	76.99	78.39

In order to test our hypotheses, we fit multilevel linear regression models of mayors' notions of democracy and support to democratic reforms on ideology and political experience as main independent variables. Multilevel models (ML) can better deal with unbalanced samples at the second level (Gelman and Hill, 2007). In a

nutshell, in ML models region-level intercepts are given a probability distribution, which puts them in relation to the average intercept and, therefore, region-level estimates are less biased than, say, pooled or standard fixed-effects models. With ML, we thus get an actual intercept which is the average cross-region estimate. We could also get  $J$  separate intercepts, one for each region, relative to the model intercept. Given the modeling of each region's intercept, ML models deal much better with regions with fewer observations, and therefore the model takes regional variation into account.

Our two main dependent variables are mayors' notions of democracy and their support to institutional reforms. Mayors' notions of democracy are measured through their responses to a question that asks about their level of agreement (on a five-point scale) to a number of statements, which can be read table 2. Mayors' level of support for democratic reforms is measured through another question where mayors were asked how desirable or undesirable (in a five-point scale) they considered a number of institutional reforms, regardless of whether these reforms had actually been implemented in their municipalities or not (see table 2).

TABLE 2.

DESCRIPTIVE STATISTICAL INFORMATION OF THE MAIN VARIABLES

	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
<b>Dependent variables</b>					
<i>Notions of democracy</i>					
Political parties are the most suitable arena for citizen participation	284	3.183	0.895	1	5
Residents should participate actively and directly in making important local decisions	286	4.213	0.730	2	5
Residents should have the opportunity to make their views known before important local decisions are made by elected representatives	282	4.167	0.618	2	5
Apart from voting, citizens should not be given the opportunity to influence local government policies	283	2.155	1.129	1	5
Council decisions should reflect a majority opinion among the residents	282	3.993	0.706	1	5
Political representatives should make what they think are the right decisions, independent of the current views of local people	283	3.254	1.007	1	5

.../...

.../...

	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
The results of local elections should be the most important factor in determining local government policies	285	3.579	0.899	1	5
Decentralization within local government is necessary to involve citizens in public affairs	284	3.475	0.781	1	5
<i>Support for democratic reforms</i>					
A decisive (binding) referendum	277	3.477	0.984	1	5
Direct election of the mayor	278	3.558	1.021	1	5
Non-binding referenda	275	3.360	0.874	1	5
Participatory Budgeting	281	4.046	0.838	1	5
Reduction of the number of councilors	279	2.326	0.924	1	5
<b>Independent variables</b>					
Political experience (years since first elected position)	252	12.444	8.485	1	37
Ideology (Left-Right)	278	3.392	1.953	0	10
Municipal size	303	44,897.9	69,753.9	10,002	666,058
Age	277	46.31	8.99	20	73

Our main independent variables are ideology and the mayors' political experience. Regarding the former, it is measured through a classic 11-point self-placement scale where 0 means extreme left and 10 extreme right ideology. The average ideological position leans toward the left (3.39) with a standard deviation of 1.9. Regarding political experience, the questionnaire asked mayors the year when they were first appointed to an elected position, regardless of whether this position was at the local or any other level of representation. From this variable, we calculated the number of years current mayors have been serving as representatives of any kind. Given that municipal elections had been held on May 2015 and the survey was responded between September 2015 and February 2016, respondents whose position as mayor was their first experience as elected representatives were counted as having 1 year of experience. The average mayor in the sample had had a bit more than 12 years of political experience, but there is notable variation among the respondents (a standard deviation of 8.5 years), with 9.5% of respondents serving for the first time as elected representatives. The maximum number of years serving in elected positions in the sample is 37 years, which corresponds with the time when Spain returned to democracy after Franco's dictatorship (1978-79). Apart from these main variables, the models include three more control variables: age, level of education, and the population size of the mayors' municipality.



## EMPIRICAL RESULTS

*“Mandate” vs. “accountability” notions of democracy*

Table 3 shows the regional distribution of agreement on the statements summarizing the notions of democracy, which in most cases deal with the level of citizens' participation in local democracy. In general, statements that point to a higher degree of citizen participation in local politics receive higher support (higher scores point to more agreement) than the ones pointing to a representative or “accountability” view of democracy. The widest agreement is found on the statement according to which “residents should participate actively and directly in making important local decisions”, while the least agreed upon statement is that “apart from voting, citizens should not be given the opportunity to influence local government policies”. Moreover, the standard deviation for each statement shows that variation tends to be quite lower in statements close to a participatory view, unlike those that receive more negative scores, which points to the possibility of heterogeneous effects along other variables.

In order to test for this heterogeneity, we fit a multilevel linear regression model of mayoral agreement on each statement dealing with various forms and levels of citizen involvement in politics, taking into account a number of individual and contextual variables, the results of which are presented in table 4. As expected, ideology carries a major explanatory power, with leftist mayors showing higher levels of agreement with statements implying higher levels of citizen participation (i.e., a “mandate” view), and rightist mayors supporting statements involving lesser or participation or simply keeping the *statu quo* (“accountability” model).

In particular, the more mayors place themselves to the left the stronger their agreement is with statements that imply that “residents should participate actively and directly in making important local decisions”, and that “residents should have the opportunity to make their views known before important local decisions are made by elected representatives”. On the other hand, when mayors place themselves on the right they show higher levels of agreement with statements that affirm that “political parties are the most suitable arena for citizen participation”, that “apart from voting, citizens should not be given the opportunity to influence local government policies”, that “political representatives should make what they think are the right decisions, independent of the current views of local people”, and that “the results of local elections should be the most important factor in determining local government policies”.

Turning now to political experience, the number of years serving in elected positions tends both, to play against statements that involve higher or deeper levels of citizen involvement in politics, and to significantly reinforce the *statu quo*. For instance, while (as mentioned above) leftist mayors significantly agree with a statement such as “residents should have the opportunity to make their views known before important local decisions are made by elected representatives”, their support diminishes with political experience (negative coefficient). On the other hand, agreement with statements that either limit the ability of citizens to exert influence beyond voting or that

TABLE 3.  
AVERAGE AGREEMENT STATEMENTS REGARDING PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL DEMOCRACY (1=STRONGLY DISAGREE/ 5=STRONGLY AGREE)

CCAA	Parties most suitable	Residents should participate	Residents' views known before decisions	Nothing apart from voting	Council decisions reflect majority	Political representatives independent	Make policies depend on results	Local decentralization necessary
Andalucía	3.34	4.17	4.12	1.98	4.22	3.05	3.58	3.46
Aragón	3.00	3.80	4.00	1.40	3.60	4.00	4.00	3.40
Balears, Illes	2.92	4.23	4.00	2.00	3.69	3.15	3.38	3.46
Canarias	2.56	4.38	4.31	2.25	4.19	3.62	3.31	3.62
Cantabria	2.75	4.00	4.25	1.25	4.75	3.25	3.50	3.75
Castilla-La Mancha	3.75	4.11	3.88	2.67	3.78	3.33	3.56	3.78
Castilla y León	3.71	3.71	4.00	2.14	3.86	3.29	3.86	3.43
Catalunya	3.13	4.29	4.31	1.98	3.99	3.19	3.75	3.53
Comunidad de Madrid	3.63	4.16	4.11	2.47	3.94	3.67	3.47	3.47
Comunitat Valenciana	3.08	4.42	4.30	2.42	3.92	3.05	3.40	3.50
Extremadura	3.00	3.40	3.20	2.00	3.80	3.40	3.60	2.60
Galicia	3.25	4.19	4.06	2.40	4.06	3.31	3.88	3.19
La Rioja	4.00	4.00	4.00	3.00	4.00	4.00	4.00	3.50
Navarra	3.00	4.75	4.62	1.75	4.00	2.75	3.38	4.00
País Vasco	2.94	3.88	4.12	2.31	3.81	3.38	3.50	3.44
Principado de Asturias	3.40	4.40	3.80	2.00	4.20	3.00	3.00	3.40
Región de Murcia	3.42	4.08	3.92	2.33	3.92	3.58	3.67	3.17

TABLE 4.  
MULTILEVEL REGRESSION MODEL OF AGREEMENT ON STATEMENTS REGARDING PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL DEMOCRACY (1 = STRONGLY DISAGREE / 5 = STRONGLY AGREE)

	Agreement (1 = strongly disagree / 5 = strongly agree)										
	Parties most suitable	Residents should participate	Residents' views known before decisions	Nothing Apart from voting	Council decisions majority opinion	Political representatives independent	Make policies depend on results	Decentralization to local necessary			
Ideology (L-R)	0.053* (0.029)	-0.100*** (0.023)	-0.064*** (0.020)	0.124*** (0.036)	-0.031 (0.024)	0.146*** (0.032)	0.081*** (0.029)	-0.012 (0.026)			
Age	0.008 (0.048)	-0.021 (0.039)	0.004 (0.034)	0.020 (0.059)	0.036 (0.039)	-0.027 (0.052)	0.024 (0.048)	0.015 (0.043)			
Age squared	-0.0001 (0.001)	0.0001 (0.0004)	-0.0001 (0.0004)	-0.0002 (0.001)	-0.0004 (0.0004)	0.0002 (0.001)	-0.0001 (0.001)	-0.0001 (0.0005)			
Female	-0.112 (0.137)	0.027 (0.111)	0.030 (0.097)	0.138 (0.169)	0.048 (0.110)	-0.022 (0.150)	-0.336** (0.137)	0.102 (0.123)			
Education Elementary	-0.085 (0.451)	0.018 (0.365)	0.289 (0.316)	0.261 (0.552)	-0.284 (0.420)	-0.658 (0.493)	-0.322 (0.452)	0.242 (0.405)			
Secondary	-0.175 (0.161)	-0.012 (0.128)	0.071 (0.112)	-0.318 (0.199)	-0.070 (0.127)	-0.204 (0.175)	-0.103 (0.159)	-0.282** (0.142)			
Years elected	0.007 (0.007)	-0.008 (0.006)	-0.009* (0.005)	0.022** (0.009)	-0.0002 (0.006)	0.024*** (0.008)	-0.008 (0.007)	-0.003 (0.007)			
Municipal size (log)	0.099 (0.068)	0.086 (0.054)	0.059 (0.048)	-0.053 (0.083)	0.018 (0.054)	0.072 (0.074)	-0.139** (0.067)	0.161*** (0.060)			
Constant	1.884 (1.246)	4.447*** (1.008)	3.885*** (0.880)	1.428 (1.525)	3.142*** (1.002)	2.542* (1.361)	3.861*** (1.248)	1.426 (1.115)			
Observations	242	244	240	241	242	242	244	244			
Log Likelihood	-328.637	-281.072	-243.402	-373.599	-276.977	-348.742	-331.373	-304.999			
AIC	679.273	584.143	508.805	769.198	575.954	719.484	684.746	631.999			

Note: \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01.

ensure the independence of political representatives beyond current public opinion, tends to grow higher among those mayors that have more experience as politicians. Finally, no other variable seems to have an impact on mayors' notions of democracy.

These results, therefore, allow us to give preliminary support to our first hypothesis that linked more leftist ideology with wider support to a “mandate” view of democracy. On the one hand, the relationship between mayors' ideology and their notions of democracy gives preliminary support to the exogenous model of notions of democracy. These results, moreover, are consistent with those reported by Heinelt (2013a) among local European councilors. On the other hand, our results point to a consistent negative effect of political experience on the support for the “mandate” model of local democracy, thus giving support to our second hypothesis.

TABLE 5.

LOADINGS OF THE FACTOR ANALYSIS OF ALL DIMENSIONS OF AGREEMENT ON STATEMENTS REGARDING PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL POLITICS. “VARIMAX” ROTATION

	<b>Factor1</b> <b>(Mandate view)</b>	<b>Factor2</b> <b>(Accountability view)</b>
Residents should participate actively and directly in making important local decisions.	<b>0.726</b>	-0.228
Residents should have the opportunity to make their views known before important local decisions are made by elected representatives.	<b>0.662</b>	-0.156
Decentralization within local government is necessary to involve citizens in public affairs.	<b>0.395</b>	0.038
Council decisions should reflect a majority opinion among the residents.	<b>0.341</b>	0.016
Apart from voting, citizens should not be given the opportunity to influence local government policies.	-0.167	<b>0.263</b>
Political parties are the most suitable arena for citizen participation.	0.095	<b>0.423</b>
The results of local elections should be the most important factor in determining local government policies.	0.006	<b>0.451</b>
Political representatives should make what they think are the right decisions, independent of the current views of local people.	-0.185	<b>0.536</b>

These results, however, do not ensure that mayors are actually consistent in their notions of democracy —i.e., that they tend to agree and disagree with the statements in a consistent way. To test the consistency of these findings, we carry out a

factor analysis of the statements regarding democratic notions. Using this very procedure on data from local councilors from several countries, Heinelt (2013a) found that responses to a similar set of items clearly aligned along either a participatory or a representative view of democracy. Our results with data from Spanish mayors, presented in Table 5, show exactly the same pattern with two clearly distinguishable dimensions. The first four statements are related to a more “mandate” view of democracy according to which (1) citizen opinion should be heard beyond elections and influence decisions made by representatives, and (2) decisions made by representatives should reflect nothing but public opinion, because decisions about the policies to be implemented should be in the voters’—and not the representatives’—hands (Manin *et al.*, 1999). In contrast, the last four statements score high in the second dimension and very low in the first one. They are quite coherent with the “accountability” view of democracy, according to which elections are designed to hold representatives accountable before the people, representatives have incentives to act in favor of citizens policy-wise, but once elected they should be left alone deciding what is best at a time.

We also find that the two factors are highly (negatively) correlated, which supports the idea that mayors align with either one of the two views of democracy, since they are actually theoretically exclusive which, in turn, is consistent with the effect of ideology on their notions of democracy.

TABLE 6.  
MULTILEVEL REGRESSION ANALYSIS OF AGREEMENT ON THE “MANDATE” VIEW OF LOCAL DEMOCRACY

	Mandate view	
Ideology (left-right)	-0.104*** (0.028)	-0.234*** (0.050)
Age	-0.005 (0.044)	0.002 (0.044)
Age squared	0.00001 (0.0005)	-0.0001 (0.0005)
Female	0.063 (0.128)	0.015 (0.126)
Education [Ref. University]	-0.481 (0.477)	-0.452 (0.467)
Elementary		
Secondary	0.070 (0.153)	0.042 (0.151)
Years since first elected position	-0.010 (0.007)	-0.041*** (0.012)
Municipal size (log)	0.102 (0.065)	0.115* (0.064)

.../...

.../...

	<b>Mandate view</b>	
Ideology x Years since first elected		0.010*** (0.003)
Constant	-0.395 (1.156)	-0.296 (1.134)
Observations	232	232
Log Likelihood	-295.322	-295.310
Akaike Inf. Crit.	612.644	614.620
Bayesian Inf. Crit.	650.558	655.981

Note: \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01.

To test the effect of ideology and political experience on mayors' views of democracy, we incorporate the score of each mayor on the first dimension of our factor analysis ("mandate" view of democracy) and use it as a dependent variable in another multilevel linear regression model including ideology and political experience as main independent variables. Results can be observed in Table 6. Again, ideology is the only good predictor of a mandate view of democracy: more leftist mayors tend to agree on a mandate view of democracy in a significant way, while those that place themselves more to the right are significantly less favorable to this model of democracy. In order to test the endogenization of notions of democracy through the institutionalization of representation, we fit an interaction term between ideology and years of political experience (second column of Table 6), and the coefficients for both the interaction and the constitutive terms are significant and with the expected sign. On the one hand, the positive sign of the coefficient of the constitutive term for ideology ( $-0.234$ ) is to be interpreted as the effect of ideology on agreement to a mandate model for mayors with zero years of experience, that is, for those just starting their careers. Here the effect of ideology is largest. However, the coefficient for the interaction term between ideology and years since first elected (political experience) is positive, which points to a moderating effect of political experience on ideology.

To better depict the effect of this interaction, Figure 1 plots the marginal effect of political experience on the relationship between ideology and mayors' holding mandate views of democracy. The solid line shows that as mayors grow in political experience, the link between their ideology and their defense of mandate views of democracy weakens (is closer to zero), up to a moment in their career when their ideology just ceases to be a good predictor of their notion of democracy. This critical moment (when the upper confidence interval in Figure 1 crosses the zero line) comes just after finishing their fourth four-year term as elected representatives —i.e., 16 years. In other words, after an average of four terms as elected representatives, leftist mayors will no longer be distinct to rightist mayors in their notions of democracy.

*Democratic reforms*

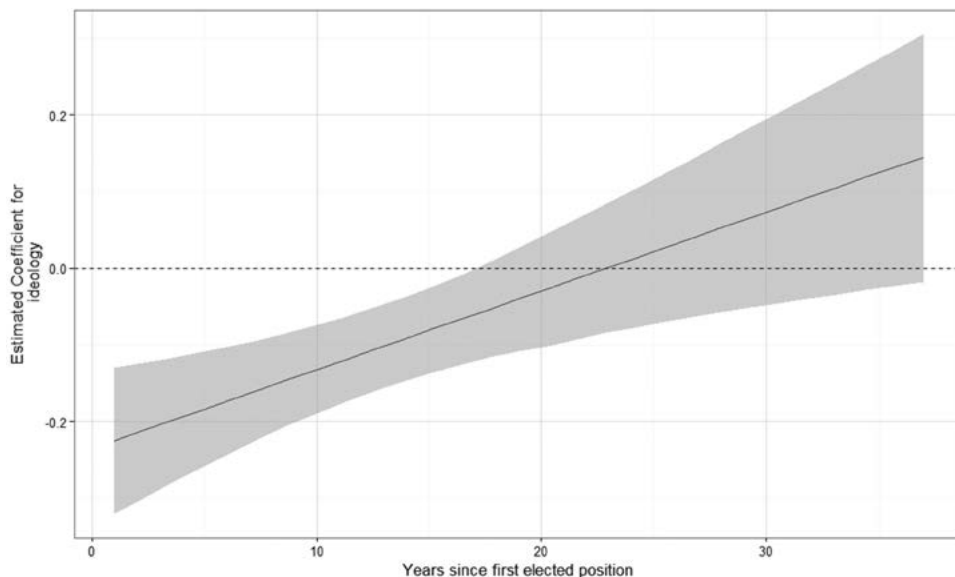
Once the effect of ideology and political experience on the mayors' notions of democracy has been tested, we are ready to test our third hypothesis —the effect of views of democracy on mayors' support for institutional reforms of local government.

Our data contains five proposals of institutional reform for mayors to score according to their level of desirability. These reforms are:

- a) A decisive (binding) referendum.
- b) Direct election of the mayor.
- c) Non-binding referenda.
- d) Participatory Budgeting.
- e) Reduction of the number of councilors.

At least two of these proposals —namely binding referendum and participatory budgeting— are clearly related to the mandate view of democracy, since they imply a stronger link between voters and policy, even beyond the role of the representatives. On the other hand, the direct election of the mayor and the reduction of the number of councilors seem more broadly related to an accountability model of democracy, and in particular support the strengthening of the local executive power (direct election of mayor) and the reduction of the number of representativeness of the local

FIGURE 1.  
MARGINAL EFFECT OF THE INTERACTION BETWEEN IDEOLOGY AND YEARS SINCE FIRST ELECTED POSITION



assembly (reduction of councilors). Finally, non-binding referenda could fit in either model of democracy, since despite being a form of direct democracy it does not directly bind elected representatives to act according to the results.

The plot shows that leftist ideology has a significant effect on mandate views of democracy, but that this effect diminishes with time spent as a politician.

Table 7 shows the results of five separate regression models on the level of desirability mayors' express regarding each reform proposal. On the one hand, ideology explains significant variation in four of the five items even controlling for both individual and contextual factors, according to our expectations. Left-wing mayors (which according to our previous results are prone to hold a mandate view of democracy) present significant support for binding referenda and participatory budgeting, while right-wing mayors (supporters of an accountability view) tend to support the direct election of the mayor and the reduction of the number of councilors in the local assembly. Ideology, finally, seems to have no effect on the support to reforms implying non-binding referenda. Interestingly, moreover, political experience tends to run against these democratic reforms. Thence, the higher the number of years since a mayor's first elected position, the lower her support for participatory reforms such as binding referenda and participatory budgeting, which tend to be supported by leftist mayors. Moreover, as mayors grow in political experience, they tend to be more supportive of being directly elected by voters, although they also tend to be less supportive of reforms that imply a reduction of the number of councilors.

TABLE 7.

MULTILEVEL MODEL OF SUPPORT TO INSTITUTIONAL REFORMS WITH VARYING INTERCEPT BY REGION. DESIRABILITY OF REFORMS (1 = HIGHLY UNDESIRABLE / 5 = HIGHLY DESIRABLE)

	Desirability of reforms (1=highly undesirable / 5=highly desirable)				
	Binding referendum	Direct election of mayor	Non-binding referenda	Participatory budgeting	Reduction no. councilors
Ideology	-0.090*** (0.033)	0.062* (0.035)	-0.027 (0.029)	-0.178*** (0.025)	0.059* (0.032)
Age	0.056 (0.053)	0.045 (0.055)	-0.053 (0.046)	0.036 (0.041)	0.093* (0.052)
Age squared	-0.001 (0.001)	-0.0004 (0.001)	0.0005 (0.0005)	-0.001 (0.0004)	-0.001 (0.001)
Female	-0.015 (0.152)	-0.255 (0.157)	0.048 (0.133)	0.107 (0.120)	-0.096 (0.149)
Education [Ref. University] Elementary	0.365 (0.494)	-1.354*** (0.512)	-0.711 (0.432)	0.447 (0.388)	0.428 (0.483)

.../...



.../...

	Desirability of reforms (1=highly undesirable / 5=highly desirable)				
	Binding referendum	Direct election of mayor	Non-binding referenda	Participatory budgeting	Reduction no. councilors
Secondary	-0.155 (0.183)	-0.247 (0.190)	0.254 (0.157)	0.035 (0.140)	-0.074 (0.174)
Years first elected position	-0.016 <sup>*</sup> (0.008)	0.015 <sup>*</sup> (0.008)	0.003 (0.007)	-0.011 <sup>*</sup> (0.006)	-0.014 <sup>*</sup> (0.008)
Municipal size (log)	0.004 (0.075)	-0.157 <sup>**</sup> (0.076)	0.248 <sup>***</sup> (0.066)	0.234 <sup>***</sup> (0.057)	-0.118 (0.073)
Constant	2.509 <sup>*</sup>	3.601 <sup>**</sup>	2.276 <sup>*</sup>	1.978 <sup>*</sup>	1.016
Observations	237	238	237	240	239
Log Likelihood	-342.583	-352.574	-312.189	-290.323	-339.545
Akaike Inf. Crit.	707.166	727.148	646.378	602.645	701.089
Bayesian Inf. Crit.	745.314	765.343	684.526	640.932	739.330

Note: <sup>\*</sup>p<0.1; <sup>\*\*</sup>p<0.05; <sup>\*\*\*</sup>p<0.01.

TABLE 8.

FACTOR ANALYSIS RESULTS OF DEMOCRATIC REFORMS. "VARIMAX" ROTATION

Type of reform	Variable	Mandate	Accountability
Participatory Budgeting	D26 4	<b>0.989</b>	-0.131
Binding referendum	D26 1	<b>0.371</b>	-0.047
Non binding referenda	D26 3	<b>0.081</b>	-0.156
Direct election of mayor	D26 2	-0.062	<b>0.188</b>
Reduction number of councillors	D26 5	0.179	<b>0.981</b>

However, to what extent is there a consistent relationship between mayors' notions of democracy and their support to institutional reforms? To test this relationship we follow the same method of reduction of variation employed above and carry out a factor analysis of the responses on these five proposals of institutional reform, as shown in Table 8. As expected, participatory budgeting and binding referendum score high in the first dimension, while direct election of the mayor and the reduction of the number of councilors score higher in the second. Somewhere in the middle lies the non-binding referendum, although it scores slightly higher in the first dimension. We use each mayor's score on the first dimension as dependent variable to test, first, the effect of ideology and political experience, and, second, the consistency between notions of democracy and support for reforms.

The results of this test are in Table 9, and give support to our hypothesis. The first two columns report the effect of ideology and political experience on support for more participatory reforms, and results show a high level of consistency. Again, the negative coefficient for ideology shows that as mayors move from left to right their support for participatory reforms decreases even controlling for age, gender, education, political experience and the size of their municipality. Moreover, as long as mayors increase their experience as politicians, their support for institutional reforms that would increase the direct participation of citizens shaping policy decisions (budget and referenda) decreases. The interaction term in the second column shows that given enough time as elected representatives, mayors' ideology ceases to be a predictor of their support to participatory reforms.

The last two columns of Table 9 tell a similar story, but having mayors' notions of democracy instead of ideology as the main independent variable. Coherently with our previous findings, mayors who hold mandate views of democracy tend to support institutional reforms that should increase the role of citizens in political decisions at the local level. Besides, even controlling for mandate view, mayors with more political experience tend to give less support to these participatory reforms. Therefore, their political career seems, again, to run against this link between notions of democracy and support for "mandate" reforms, although in this case the interaction coefficient, having the right sign, is not significantly different from zero.

TABLE 9.

MULTILEVEL REGRESSION ANALYSIS OF SUPPORT TO PARTICIPATORY REFORMS ON IDEOLOGY AND PARTICIPATORY VIEWS

	Dependent variable: Mandate reforms			
Ideology (left-right)	-0.179*** (0.033)	-0.276*** (0.060)		
Mandate view			0.463*** (0.071)	0.507*** (0.130)
Age	0.083 (0.052)	0.091* (0.051)	0.087* (0.048)	0.090* (0.048)
Age squared	-0.001* (0.001)	-0.001** (0.001)	-0.001* (0.001)	-0.001** (0.001)
Female	0.104 (0.148)	0.070 (0.148)	0.242* (0.137)	0.239* (0.137)
Education [Ref. University]	0.545 (0.478)	0.527 (0.475)	0.163 (0.505)	0.131 (0.513)
Elementary				
Secondary	0.106 (0.179)	0.067 (0.179)	0.291* (0.170)	0.289* (0.170)
Years first elected position	-0.015* (0.008)	-0.040*** (0.015)	-0.013* (0.007)	-0.013* (0.007)

.../...

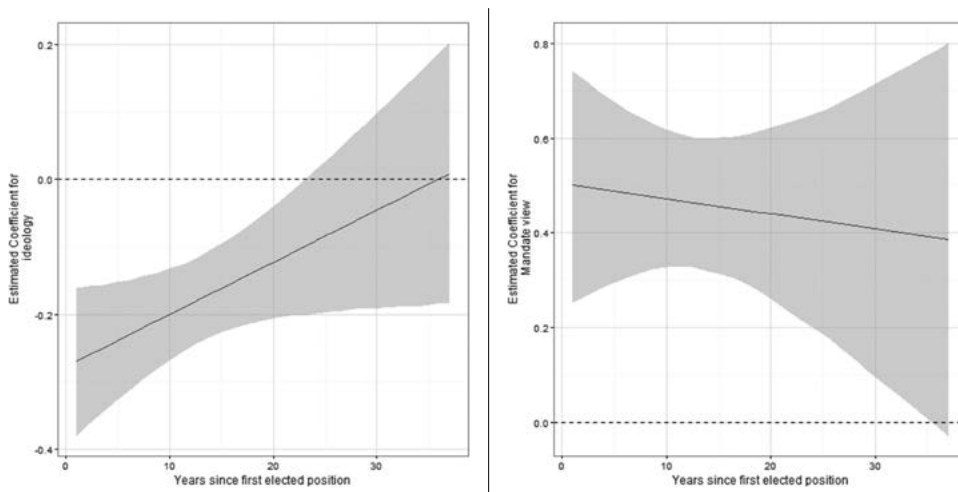
.../...

	Dependent variable: Mandate reforms			
Municipal size (log)	0.237*** (0.077)	0.251*** (0.076)	0.111 (0.073)	0.112 (0.073)
Ideology x Years first elected		0.008* (0.004)		
Mandate x Years first elected				-0.003 (0.008)
Constant	-3.291** (1.355)	-3.284** (1.347)	-2.944** (1.256)	-2.996** (1.265)
Observations	232	232	224	224
Log Likelihood	-327.735	-330.471	-297.415	-301.193
Akaike Inf. Crit.	677.469	684.941	616.830	626.386
Bayesian Inf. Crit.	715.383	726.302	654.358	667.326

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01.

FIGURE 2.

MARGINAL EFFECTS OF IDEOLOGY AND MANDATE VIEWS ON SUPPORT TO PARTICIPATORY REFORMS, BY NUMBER OF YEARS SINCE FIRST ELECTED POSITION



The effect of political time on the consistency between ideology and notions of democracy, and support for participatory reforms at the local level can be observed in Figure 2. The left panel shows the marginal effect of political experience on the coefficient for ideology. In this case, ideology ceases to be a good predictor of support for

participatory institutional reforms after 23 years of political experience. Let us recall that in our previous findings the critical point when ideology ceased to be a good predictor of “mandate” notions of democracy was 16 years. This finding supports the idea of the existence of a chain of causality between political experience, notions of democracy, and support for institutional reforms, in which political experience first erodes mayors’ notions of democracy at a faster pace. Although in the right panel of Figure 2 confidence intervals are too wide, we see that time spent serving in elected positions also tends to erode the link of consistency between holding a mandate view of local democracy and the support for reforms that would increase the role of citizens in shaping policy at the local level.

## CONCLUSIONS, LIMITATIONS AND FURTHER RESEARCH

Understanding the notions of democracy that drive mayors’ political decision making is crucial for the understanding of local democracy and this article represents a first attempt to study Spanish mayors’ notions of democracy. Consequently, this research was designed to survey and explore the factors that influence mayors’ notions of democracy in Spanish municipal governments with populations over 10,000 inhabitants. In this study, being the first to look systematically into this timely issue in Spain, we hypothesized that mayors’ notions of democracy are influenced both by endogenous and exogenous factors. The hypotheses are grounded on two groups of theories: neo-institutionalism and theories of individual factors that shape political preferences. Both theories refer to the institutional and personal factors that influence mayors’ notions of democracy.

Three sets of findings stand out from this research. First, and taken together, our findings are consistent and in tune with prior findings in that exogenous factors are key factors influencing mayors’ notions of democracy and, therefore, influencing and shaping mayors’ political behavior and performance. It is also relevant a second set of findings indicating that mayors’ support for a model of representative democracy over a mandate model is endogenous to their experience while holding office. According to this, our study indicates that, as suggested by the neo-institutional approach, mayors’ notions of democracy tend to adjust to their experience, measured here by the number of years serving as representatives. Yet, overall our study suggests that notions of democracy are shaped by both institutional factors and personal preferences derived from individual factors.

The multilevel linear regression analysis and the factor analysis we have applied in this study show both consistent and significant statistical evidence supporting our three hypotheses. Regarding the first one, we have showed that ideology (an exogenous factor from an institutionalist standpoint, employed here as independent variable) results an excellent predictor of the mayor’s view of democracy (dependent variable). There is a strong and positive relationship between the agreement on a participatory (or mandate) model of democracy and a leftist position on the classic

11-point self-placement scale. In an analogous way, rightist positions yield high positive coefficients with agreements on representative (or accountability) models.

Political experience (an endogenous factor measured here as the number of years holding elected office, and employed in our analysis as the other main independent variable) also has an effect on support for the models of democracy researched. In particular, our data show statistical significant evidence of a negative relationship between political experience and the support for a mandate (participatory) model. Although the effects are not large, it is clear that the support for participatory views of democracy decreases with a greater number of years serving in elected positions. Moreover, the main finding is that the political experience erodes, slowly but gradually, the effect of ideology on the view of democracy, confirming so our second hypothesis.

The same kind of conditional effects between ideology (exogenous factor) and political experience (endogenous one) can be found when we analyze their impact on the support for democratic reforms (our second main dependent variable). Considered separately, the effect of ideology is stronger than that of political experience on the support for specific democratic reforms. Of course, left positions are positively and strongly correlated with the preference for a participatory or mandate model democratic reforms. However, once more, political experience erodes the effect of ideology on the support of participative democratic reforms, confirming our third hypothesis, although, in this case, the effect of political experience is weaker. This fact might be explained because in the Spanish setting many mayors perform both political and administrative managerial functions.

Being the first study of this kind in Spain, we remain cautious about the interpretation of our results, for a number of reasons. First, one important limitation of our study is that the data analyzed refer only to municipalities with populations over 10 000 inhabitants. Taking into account that most Spanish municipalities have less than 10 000 inhabitants, the results lack full generalization capacity and therefore it would be worthwhile to extend the analysis presented here to smaller municipalities. Apart from the need to broaden our sample, another limitation is that the items used as dependent variables to measure the notions of democracy are too limited and it would be desirable to verify our findings in a study including more items. Other possible factors that may explain variation in mayors' notions of democracy include, for example, cultural and civil society issues within the locality or how much transparency in political decision-making and government policy-making they are prepared to support as well as mayors' socialization within their political party. Of course, similar limitations of the indicators could be noted for the independent variables employed in the survey. In particular, political experience measured only by the number of years elected in office leaves out potentially relevant details on what happened during those years: level of government served, whether they had governmental responsibilities or were in the opposition, main issues faced during office, and the responses they had taken. Future rounds of the survey can improve reliability and accuracy by using longitudinal data as well as in-depth case studies to investigate how notions of democracy are acquired and developed.

Despite these concerns, we are convinced that our empirical study contributes to understand more thoroughly the functioning of local democracy. This research is important because it provides a national study of mayors' notions of democracy, and also the results presented here are of relevance for comparative cross-country research and suggest some directions for further research in order to test and to contextualize our findings.

## ACKNOWLEDGEMENTS

This work has benefited from the funds of the LoGoRef project: “Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia” (CSO2013-48641-C2-2-R, MCOC-Ministerio de Economía y Competitividad).

## References

- Bäck, Henry, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.). 2006. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6>.
- Bäck, Henry. 2006. “Does recruitment matter? Selecting path and role definition”, in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 123-150). Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_6).
- Barber, Benjamin. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bledsoe, Timothy. 1993. *Careers in City Politics. The Case for Urban Democracy*. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Borraz, Olivier and Peter John. 2004. “The transformation of urban political leadership in western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1):107-120. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00505.x>.
- Cohen, Joshua. 2007. “Deliberative democracy”, en S. R. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?* (pp. 219-236). New York: Palgrave Macmillan, Houndsmill. Available at: [https://doi.org/10.1057/9780230591080\\_10](https://doi.org/10.1057/9780230591080_10).
- Denters, Bas and Pieter-Jan Klok. 2013. “Citizen democracy and the responsiveness of councillors: The effects of democratic institutionalisation on the role orientations and role behaviour of councilors”, *Local Government Studies*, 39 (5): 661-680. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670747>.
- Eldersveld, Samuel J., Lars Strömberg and Wim Derksen. 1995. *Local Elites in Western Democracies: A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the U.S., Sweden, and the Netherlands*. Boulder: Westview Press.

- Gelman, Andrew and Jeniifer Hill. 2007. *Data Analysis Using Regression and Multi-level/Hierarchical Models*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Genieys, William, Xavier Ballart and Pierre Valarié. 2004. "From 'great' leaders to building networks: The emergence of a new urban leadership in southern Europe?", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1):183-199. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00510.x>.
- Goldsmith, Mike and Helge Larsen. 2004. "Local political leadership: Nordic style", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1):121-133. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00506.x>.
- Haus, Michael and David Sweeting. 2006a. "Local democracy and political leadership: Drawing a map", *Political Studies*, 54: 267-288. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00605.x>.
- Haus, Michael and David Sweeting. 2006b. "Mayors, citizens and local democracy" en Henry Bäck, Henry, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 151-176). Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_7).
- Heinelt, Hubert and Nikolaos K. Hlepas. 2006. "Typologies of local government systems", en Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 21-42). Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_2).
- Heinelt, Hubert. 2013a. "Councillors' notions of democracy, and their role perception and behaviour in the changing context of local democracy", *Local Government Studies*, 39 (5): 640-660. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670746>.
- Heinelt, Hubert. 2013b. "Introduction: The role perception and behaviour of municipal councillors in the changing context of local democracy", *Local Government Studies*, 39 (5): 633-639. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670745>.
- Karlsson, David. 2013. "The hidden constitutions: How informal political institutions affect the representation style of local councils", *Local Government Studies*, 39 (5): 681-702. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670748>.
- Kersting, Norbert and Angelika Vetter (eds.). 2003. *Reforming Local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*. Oplanden: Leske und Budrich. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7>.
- Køer, Ulrik. 2006. "The mayor's political career", en Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 75-98). Heidelberg. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leach, Steve and David Wilson. 2004. "Urban elites in England: New models of executive governance", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1): 134-149. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00507.x>.

- Manin, Bernard, Adam Przeworski and Susan C. Stokes. 1999. "Elections and representation", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 29-54). Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.002>.
- Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659935>.
- March, James G. and Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749. Available at: <https://doi.org/10.2307/1961840>.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 2006. "The logic of appropriateness", en Michael Moran, Rein Michael and Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 689-708). New York: Oxford University Press.
- Page, Edward and Michael Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relation*. Beverly Hills: SAGE.
- Page, Edward. 1991. *Localism and centralism in Europe*. Oxfors: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198277279.001.0001>.
- Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>.
- Sharpe, Laurence J. 1970. "Theories and values of local government", *Political Studies*, 18 (2): 153-174. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1970.tb00867.x>.
- Tarrow, Sidney. 1977. *Between Center and Periphery: Grassroots politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press.
- Wollmann, Hellmut. 2004. "Urban leadership in German local politics: The rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1):150-165. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00508.x>.

Submitted for evaluation: 10 March 2017.

Accepted for publication: 4 February 2018.

JOAN-JOSEP VALLBÉ

vallbe@ub.edu

Political scientist and associate professor of political science at the University of Barcelona. Between 2014 and 2015 he worked as a post-doc researcher at the University of Amsterdam. His research and teaching interests include political behavior, the political economy of judicial politics, and political geography. He also teaches how to use R for data analysis.



ÁNGEL IGLESIAS

angel.iglesias@urjc.es

Assistant professor of political and administrative sciences at the University Rey Juan Carlos in Madrid. Previously he had taught at the Complutense University, also in Madrid. His research focuses on issues of local government in Spain and with a European comparative perspective, with a particular focus on local democratic innovations and local public management. His second main area of research involves the study of political corruption in Spain, specifically addressing its role in local policy processes.

---

# Local interest groups and the perception of power in Spanish cities

*Grupos de interés locales y percepción del poder en las ciudades españolas*

JOAQUIM M. MOLINS

Universitat Autònoma de Barcelona

IVÁN MEDINA

Universidad de Valencia

## **Cómo citar/Citation**

Molins, J. M. y Medina, I. (2018). Local interest groups and the perception of power in Spanish cities. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 77-102. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.04>

## **Abstract**

Studies on local interest groups have generated a considerable number of theories on urban power that have eventually become the basis of far-reaching approaches on democracy and collective action. Such literature has been especially concerned with discovering who governs the city, paving the way for discussions on elitism, pluralism and urban regimes. Some approaches consider that the business elite dominates local politics, while other theories assert that interests other than business (neighbors, environmentalists, faith-based organizations, civic groups) have been gaining relevance and access to local government. The POLLEADER survey (2006) provided data on the influence of certain social groups as perceived by mayors in Spain. Data showed that the local business community was, at best, as influential and active as voluntary associations. With recent data from the POLLEADER II survey (2015), this article confirms a certain pluralistic model of local power and, it considers the number of inhabitants and the Mayors' ideology as key factors to determine variation in the way interest groups' influence is perceived.

*Keywords:* power, interest groups, business, cities, mayors.

## **Resumen**

Los estudios sobre grupos de interés locales han aportado una cantidad notable de teorías sobre el poder urbano que, tiempo después, facilitarían el desarrollo de enfoques más amplios sobre democracia y acción colectiva. Esta literatura se ha centrado especialmente en descubrir quién

gobierna la ciudad con argumentos desde el elitismo, el pluralismo y los regímenes urbanos. Algunos enfoques sugieren que la elite empresarial es preponderante en la política local, mientras otras teorías consideran que otros intereses (vecinales, ecologistas, religiosos, cívicos) han ido ganando peso y acceso al Gobierno local. La encuesta POLLEADER (2006) ofreció datos sobre cómo los alcaldes y las alcaldesas percibían la influencia de ciertos grupos sociales. Los datos mostraron que los empresarios locales eran, a lo sumo, tan influyentes y activos como lo eran las asociaciones voluntarias. Con datos de la encuesta POLLEADER II (2015), este artículo confirma la existencia de un modelo pluralista de poder local, a la vez que identifica el tamaño del municipio y la ideología del Alcalde como los factores clave para determinar la variación en la percepción de la influencia de los grupos de interés.

*Palabras clave:* poder, grupos de interés, empresarios, ciudades, alcaldes.

---

## INTRODUCTION

City politics, referring to concepts related to government (public administration, political legitimacy, etc.), representation (local democracy, leadership, interest mobilization, etc.), and outcomes (public services, public policies, etc.), is currently generating challenges in terms of huge politico-societal demands. Everything takes place in cities, from political protests against globalization to the local settlement of refugees, from industrial renewal to underground cultural movements. Nowadays, local governments are tackling new metropolitan conflicts that relate to the way cities seek economies of scale, as well as to the emergence of supra-municipal conflicts, for example related to infrastructure for transportation, economic growth and industrial districts, poverty and social exclusion, new technological connections and so on. This directly relates to classic discussions concerning the size of municipalities, the difficulties in consolidating metropolitan areas and the overall debate on how to design good spatial policies (Bassand and Kübler, 2001; Erlingsson and Ödalen, 2013), as well as current preoccupations regarding the impact of the economic crisis on local policy agendas and on local democracy.

A vast number of new concepts have emerged during the last decade to capture the many transformations happening at the local level, namely, metropolitanization, cosmopolitan localism, spatial mobility, urban sprawl, the functional specialization of space, and so on (Kübler, 2012). This indicates that society and markets are shifting rapidly, making city politics react accordingly. The recent economic crisis has served as a catalyst for speeding up reforms everywhere; however, it is fair to say that local governments have long been under pressure from both external inducements and internal pushes to accommodate political demands as well as administrative needs to a very great extent<sup>1</sup>.

---

1. The recurrent example of this is Thatcher's legacy on changing rules and organisational dynamics in local governments in the United Kingdom (Atkinson and Wilks-Heeg, 2000). Other

The research carried out by the POLLEADER II project on the transformations of local governments in Spain in recent times shows that local governments have been (and still are) looking for multiple ways to find their own space in the multi-level governance developed in the last decades in the country. Although media attention mostly turns to levels of government other than local authorities, we cannot ignore the argument raised by Botella (1992), who points out that the Spanish tradition conceives the municipality as the starting point when it comes to the regeneration of the political system. Since 1978, Spanish local governments have focused on the modernization of administrative structures, the redistribution of scarce resources, adaptation to a series of supra-municipal structures (*Diputaciones, Consejos Comarcales*), the creation of mechanisms of local democracy, as well as the management of a growing number of policy issues that, in many cases, have not been under the formal responsibility of local authorities<sup>2</sup>.

This article addresses one key aspect within the broad topic of “local democracy”<sup>3</sup>, namely the exercise of political influence in city politics, which is often regarded from a twofold angle: the mayor’s capacity to maintain his/her political autonomy from internal and external pressures, on the one hand; and the existence of “channels of administrative accountability” so that citizens can control —and eventually punish— local politicians, on the other. This has long been one of the main topics of the literature on local governments. Since its origins, the goal has been to determine who governs the

---

instances follow suit. Alba and Navarro assessed the motivations behind local reforms in Spain from mid-1850 onwards and concluded that “reform attempts have always been a top-down process, and policy entrepreneurs have mainly been organizationally based in the prime minister’s office and, more recently, in the ministry of public administration” (2011: 785). Similarly, in federal and quasi-federal states, regional governments often show centralist positions around local projects in relation to the distribution of territorial power. This implies that local governments end up suffering a dual hierarchical constraint both from the state and the regions.

2. Of course, as Wollman (2012) argues, particularities are to be given special attention when it comes to contextualising local government reforms. Local governments, although emerging from solid roots in most European countries, mostly the Nordic ones, are greatly embedded in multi-level structures and logics and thus they cannot escape from national-based debates on public administration reforms in their entirety. Despite various attempts to bring up a limited number of local government traditions in Europe, be it as a North/South divide or as a leadership-pattern model (Mouritzen and Svava, 2002), we cannot just tiptoe around the fact that local governments in Sweden are responsible for hiring two-thirds of the entire public sector personnel, whereas in Spain this figure barely stood at 23 per cent at the beginning of the last decade (Alba and Navarro, 2003) and roughly amounts to around a modest fifteen per cent in Italian municipalities. Other notable differences apply to budgets, competences and career promotion.
3. Local democracy includes multiple issues and discussions, ranging from the study of local policy competencies and institutional structures to issues related to political behaviour and political participation. This article is moderate in its claims. The objective here is to analyse a very specific subject, namely that of influence and transparency.

city. Elitist approaches considered local authorities were exposed to the pressure of business groups, which could potentially favor the formation of a business elite likely to control local politics. Pluralism claims no interest dominates politics as a whole.

In this vein, we pose two research questions. The first question relates directly to the topic of local power in the terms discussed in the literature: “Do Spanish mayors feel businesspeople are the most influential group in local politics?” The second question addresses a wider topic on local politics and interest groups in that we attempt to examine, beyond the perception of influence, how local interest groups seek influence locally. It is important to mention we are not dealing here with the (always problematic topic of) measurement of interest group influence on specific domains. We examine data on how mayors understand various access-related aspects, such as meeting (Cotton, 2012), attention (Binderkrantz *et al.*, 2015) and contact (Dür and Mateo, 2013). The question is: “How do local interest groups access local politics?” Therefore, the former question relates to the “perception of power” and the latter one addresses interest groups’ access to local decision-making.

This article considers these different angles in structuring the content as follows: first, we discuss the main theories on interest groups at the local level, closely related to a much broader discussion on the concentration/dispersion of power. Second, the article offers an empirical analysis of the survey of Spanish mayors conducted by the POLLEADER II project. We opt for an analysis in which the *perception of influence* and *interest group strategies* are correlated with relevant variables such as the size of the city, the mayor’s ideology and the mayor’s policy priorities. To capture variance by the type of interest group, the analysis focuses on local businesses, voluntary associations, trade unions and the Church. The final remarks summarize the main conclusions and open the debate on local transparency, a topic that will guide future research on local interest groups in Spain.

## LOCAL DEMOCRACY AND INTEREST GROUPS

The study of urban power started back in the 1950s with the debate on the *community power* launched by Hunter’s (1953) elitist approach. Studies on local power prior to 1950 envisaged urban dynamics as a result of a Darwinian competition. Social groups seemed to organize themselves biologically in the cities, and they behaved according to utilitarian principles in migratory, segregation, and localization issues. As cities were an evolutionary body, these studies were not concerned with decision-making. Power simply was the result of urban adaptation. The reaction from community power theorists was to bring politics back in. Whether it took an elitist standpoint or it followed the pluralist approach, the new wave of studies on urban power considered that the development of cities was the result of decisions made by those who had the power (and the responsibility to govern) in the cities (Harding, 2009).

Hunter suggested business was the mightiest power in city politics, for power was unevenly distributed among politicians, administrators and business leaders. Hunter

asserted the existence of a dominant alliance between businesses and local politicians, leading to all local decisions benefiting local businesses. Years later, Dahl (1961) came up with his famous pluralist approach. The pluralists suggested that no individual exerts influence over all municipal arenas, although there may be individuals who are particularly influential in one area. Dahl—and also Polsby (1963)—argued that power is much more dispersed than elitists actually believe. Pluralist authors regarded the influence of a particular collective—or organized group—to be sectoral, so it varies across policy areas. It also varies over time.

Since then, the discussion on urban power has focused on two dimensions: on the one hand, the question of the existence of competing local elites—and the dispersion of local power; on the other hand, if the business elite dominates local politics (Abney and Lauth, 1985; Elkins, 1995). Regarding the first dimension, there has always been a certain consensus that power is dispersed among various actors and institutions, whether we credit individuals as “gatekeepers” for local policies (Buchanan, 1982) or we support the existence of key organized agents (Stoker, 1995). The point in this regard is to determine how big—or small—is the network of actors with real power. The definition of “real power” considers the most influential groups in terms of resources, access, contact and visibility, which seems to result from organizational and institutional factors. Local authorities’ institutional architecture and powers definitely matter. The particularities of local government in the United States contributes to the sense that interest groups somehow capture local politics, while studies on European cities conclude that local politics are the result of constant interactions among local political parties, local institutions, local leaders and local associations (Goldsmith, 2006). Stoker and Wilson (1991) perfectly captured this idea in the following terms:

Here it is worth noting that it would be unwise to assume that what occurs in the United States will be paralleled in Britain. The tradition and capacity for local business involvement is greater in the United States. Their local government system is arguably more open to a “take-over” by business interests. There is an absence in the U.S.A. of a strongly organized and ideological party politics at the local level. The scale of local councils in the U.S.A. is generally smaller in terms of the populations they were and the professional and organizational resources at their disposal (Stoker and Wilson, 1991: 30).

Regarding the latter dimension, although the emergence of the pluralist approach tried to explain that power was diffuse and that the elitist approach did not have much practical application, the neo-elitist theorists (Bachrach and Baratz, 1962) criticized the supposed neutrality with which pluralists selected policy areas. For neo-elitists, power escapes from formal decisions, since often the ‘real’ elite conditions the issues that enter the agenda, beyond competing for minor bureaucratic decisions. The neo-pluralist response came from Lindblom (1977) who pointed out that the entrepreneurs’ power in urban politics was not due to abstract processes of domination. Otherwise, entrepreneurs are privileged by both business’ structural

power (they are necessary for jobs, public welfare) and the instrumental one (the ability to mobilize their interests effectively). In any case, that businesses are influential does not mean that the representative government lacks authority mechanisms. The point is, following Peterson (1981), that cities cannot afford the flight of companies, so the City Council is somehow determined to support businesspeople as one of the key urban actors.

Accepting that local democracies must coexist with the forces of the free market is the principle of the *urban regime analysis*. *Urban regime theory* (Stone, 1989) considers local governments to be concerned primarily with implementing their own agenda of industrial and social growth, so they seek coalitions with private actors with which to carry out public services. All actors are constrained by their environment, so local power is about how actors make policies happen; therefore, they form a regime. For local regime we must understand the ‘circle of powerful administrators and elected officials who move in and out the office’ (Fainstain and Frainstain, 1983: 256). Stone (1989) suggested the analysis of local power should study the power to carry out objectives, instead of examining power over others. Stone’s study of local politics in Atlanta identified the existence of a stable coalition among white downtown business groups, Black middle class organizations, and elected officials from a succession of city administrations, which they all cooperated over the years for the development of local policies (Mossberger, 2009). The interests of the various members of the coalition were divergent, but even so they found a way to cooperate for the collective benefit.

Although labor union officials, party members, leaders of non-profit organizations and church leaders may also be engaged, businesses are meant to have privileged access “because of the scope of resources and expertise they command and cities require for economic development and/or fiscal solvency” (De Socio, 2007: 340)<sup>4</sup>. Clearly, the formation of coalitions requires the strategic participation of actors with resources, so we can expect more dedication from the business community. In any case, Stone (1989: 175-6) points out that not all potential coalitions are equally attractive for business, so this would allow other social groups to lead initiatives without a business-driven mindset.

A similar argument is made by the *growth-machine thesis* (Logan and Molotch, 1987). These authors argue that local businesses are one of the main poles of local activity in that they instigate investments, initiate businesses and launch development strategies. Local businesses seek the support of various actors in the city, especially the municipal authorities, also interested in local growth. Studies on *urban governance* also consider interactions between local authorities and local businesses to be more intense than with other types of actors (Navarro-Yáñez *et al.*, 2008). Speaking on the

---

4. It is true that Stone’s theory is critical of the pluralistic view, although it is not as deterministic as the early elitist approaches. Stone (1993) points out that dominant actors vary depending on the type of regime in the city: developmental regimes label local business as preferred allies as the basic concern is economic development; maintenance regimes also hinge on local businesses as they aim to keep the city from deteriorating; middle-class progressive regimes that promote social justice prevent local businesses from becoming the dominant elite.

political governance of urban peripheries, Salet and Savini stated that “private organizations, business associations, and investment consortia are playing a pioneer role because of their knowledge, strategic capacity, and capital portfolios that permit them to influence the strategic agendas of public authorities” (2015: 449).

However, a number of studies suggest that neighborhood groups, environmental groups, religious groups, trade unions and minority groups are also relevant to the promotion of social issues in local politics (DeLeon, 1992; Mesch and Schwirian, 1996; Browning *et al.*, 2003; Sharp, 2003; Feiock *et al.*, 2014; Cooper *et al.*, 2005). These groups are not seen as solvers of all local problems, but they are indispensable for the promotion of political participation and the balance of local forces. In particular, municipal governments that promote welfare policies work closely with civic associations, whether these groups defend special interests (civic, ethnic, female, the elderly) or more generally the quality of life in the city (Ramírez-Pérez *et al.*, 2008). Raising taxes is a measure that is quite unpopular, so cities collaborate with local associations in the development of welfare policies, even to make some noise against a decision taken by supra-local levels such as water privatization (Fitch, 2007). Some authors have developed the *resource dependence thesis* to explain the symbolic relevance of these groups, such as, for instance, Braun-Poppelars (2007), who looks at the case of immigration policy in Dutch cities. Braun-Poppelars argues that civic associations are important because they inform about the conditions of minority communities (*ibid*).

The discussion on local power reserves an important space for the Marxist approach on urban politics (Geddes, 2009). Although the other approaches are based on a more or less applied conception of power among various actors that seek to delimit the agenda and distribute access to resources, Marxism regards local power as an example of the contradiction in the capital accumulation. For Marxist authors, there is no reason to separate the study of cities from the study of capitalism. Local politics are nothing but the struggle over the control of space (Smith, 1991). The city becomes a distinctive space within the capitalist state, in which ideological categories can be applied on the real meaning of ‘the urban,’ ‘the bourgeoisie,’ ‘property,’ and ‘the territory.’ The ideological component seems to be necessary when the cities happen to be conditioned by property values, and the consequent process of commercialization of rental contracts that displace the working classes to the urban margins (Harvey, 1973). As an outstanding example, Lefèbvre (1991) speaks of the urban ‘space of spectacle’ as a way of referring to the offer of local experiences to be consumed (i.e. festivals and mega-events), which turn cities into a place of/for entertainment. The ‘invented city’ conceals social inequalities. The city becomes a place of consumption and, as a consequence, it also becomes a place where social movements emerge to resist collective consumption (Castells, 1978).

In general, Marxists focus on the rise of local neoliberalism and its consequences. It is a process of change from welfare to workfare, in which the market seeks to restore the power of the economic elites. This process revolves around a mode of governance that favors business leadership and the growing participation of the private sector in



public management (Jessop, 2002). In such a way, cities are ‘spaces of neoliberalism’ in which processes of liberalization, deregulation, privatization, and so on, take place. Another relevant aspect is the growing integration of cities in the global economy (Brenner and Theodore, 2002), which affects the way cities are forced to compete with each other in the creation of City-brands, and the emergence of entrepreneurial strategies. Of course, this means a growing legitimacy of control over the protests against social inequalities.

Despite the particularities of each of the theoretical approaches, all of them with very different policy frames and research purposes, the literature on urban power suggests three hypotheses:

- H1. Business groups are the most influential type of group in local politics.
- H2. Other non-business groups are also influential, but their power depends on the public agenda in each of the cities.
- H3. Reformist governments are less susceptible to the influence of local groups than non-reformist governments.

The other aspect of influence is interest group access to decision making. The main issue concerning access is how interest groups develop their influence strategies. Grant (1978) argued that group strategies are determined by their relative position within decision making. Groups with access and legitimacy (*insider groups*) engage in formal negotiation with members of government (and parliament), while groups opposed to the government are forced to develop outsider strategies. Binderkrantz *et al.* have recently raised the concern that “access points are not of equal value across political arenas and especially not across political systems” (2016: 13). In this research on Spanish cities, the mayors seem to be the main point of access in the local arena, at least considering that Spain falls within the “strong mayor” typology (Mouritzen and Svara, 2002).

A number of studies have recently delved into the motives that lead groups to develop their particular lobbying strategies and point to a clear connection between the type of interest group, members’ background and organizational costs. Hane-graaff *et al.* (2016) consider that organizational aspects markedly define group strategies, having analyzed organizational maintenance risks. The authors consider that business groups and non-governmental organizations (NGOs) face the same sort of risks, so both types of group are able to develop all kinds of strategies. However, the study is focused on the international arena, so the NGOs considered are presumably strong at the organizational level. Studies focusing on levels other than the transnational level point to a connection between the type of group and the strategies they develop. For instance, Binderkrantz assumes “groups with corporate resources direct much attention towards influencing the bureaucracy. Public interest groups are more likely to use publicly visible strategies where affecting the media agenda play a central role” (2008: 192). In a previous article, Binderkrantz (2005) concludes that promotional groups are more inclined towards outsider strategies than other groups because

of the need to be visible in order to attract members. Similarly, Dür and Mateo point out that “business associations rely much more heavily on an inside strategy than citizen groups, whereas resource-poor groups of both types converge on an outside strategy” (2013: 672). The application of these ideas to the local level is timely in raising the hypothesis that business groups are inclined to develop formal consultation strategies with local government, while voluntary associations would be likely to develop outsider strategies.

## THE PERCEPTION OF POWER IN LOCAL POLITICS IN SPAIN

The starting point in our analysis of the influence of interest groups in the Spanish local arena is Navarro’s (2016) study included in the book *Los grupos de interés en España* (Molins *et al.*, 2016), which happens to be the only research that offers a specific look at this topic. Navarro points out that local associations were the germs of democratic political participation of Spaniards in the early days of the transition to democracy in the late 1970s. Spaniards began to organize themselves in neighborhood associations with a clear political intention to transform neighborhoods and struggle for social improvements, demanding improvements in the infrastructure of cities, in housing policy, in public transport and in schools. These associations emerged in the heat of the urbanization processes of the 1960s, when there was a great rural exodus to large cities such as Madrid and Barcelona. These associations became advocates of social demands given the political situation of the moment and the lack of political pluralism as leftist activists especially nourished them. Neighborhood associations helped create the “history of the city”, particularly in urban areas without strong social capital. This gave a collective identity to the neighborhoods and established spaces for mobilization. After the first democratic municipal elections held in 1979, the neighborhood associations started losing social leadership as they faced an intense reduction in terms of members and resources to the benefit of political parties. Neighborhood associations were still in force, but they tended towards ideological radicalization. In addition, the new constitutional framework of liberties encouraged citizens to form all kinds of specific associations in the fields of culture, business, education, sports, leisure, and youth.

Beyond the voluntary motivations of individuals when it comes to forming associations, it seems that the thematic range of local associations is restricted, at least by the matter of political structure. Local governments in Spain are responsible, in particular, for three major policy areas: a) policies aimed at urban maintenance and basic social services; b) urban, educational and public health policies, although these policies are usually shared with other supra-municipal levels; c) policies aimed at cultural promotion (women, local festivals, music) and social inclusion (immigrants, the elderly, housing). This implies that the municipal level is fertile ground for interest groups that defend interests related to community wellbeing, such as neighbourhood associations, and interests related to the cultural and social spheres, both in promoting

causes and in defence of specific public interests<sup>5</sup>. Nowadays, the economic crisis has created an ideal international conjuncture for the emergence of the 15M Movement, with notable anchorage in Madrid and in Barcelona, from which solidarity networks have been derived (food banks for the poor, protests against evictions)<sup>6</sup>.

Diversity is the most remarkable characteristic of the myriad of local associations in Spain to this day. The main Spanish city councils have agreed on the need to articulate local associations due to the existence of thousands of voluntary groups that seek to contribute to social and political development. One of the most recurrent instruments is the establishment of registers of associations through which to visualize the local associative network in each city, as well as making the participatory process more transparent. The registers of associations of the main Spanish cities account for the formal existence of thousands of associations, many of them with political aspirations and many others focused on meeting their members' demands, such as the majority of sports clubs. It should be emphasized that only associations with political intentions, meaning that they have a representative vocation, can be considered interest groups by nature, something that is changing greatly at the municipal level. These registers offer really useful information, although in some cases the data may be slightly artificial as being registered is the requirement to access municipal subsidies and for eligibility to manage public services (for instance, sports facilities, health care centers, immigrant care services and care for people with disabilities).

With this in mind, a first comment on the registers is that local employers' associations represent a very moderate percentage of the total number of local associations, while education-driven and culture-oriented associations represent the lion's share of the local associative realm. As Table 1 shows, this is the case for Malaga, Zaragoza, Seville, Madrid, Barcelona and Santiago de Compostela with data as of January 2017<sup>7</sup>. Associations operating in the health sector are numerous in this random sample of cities and generally in all large cities in Spain. The main reason for this is the decentralization of health services in Spain and the municipalization of social assistance. These associations fulfil a double mission: they engage in the management of outsourced services and inform the administration about specific health needs. Women's associations are also among the leading entities within Spanish cities. Political awareness of women's underrated position in society has motivated activism from various feminist

- 
5. However, cities are also an ideal place for grassroots politics, which are not always articulated in the form of interest groups. In recent decades, there have been protests against a wide range of issues, with varying degrees of intensity over time. In the 1990s, there was a revitalisation of the squatter movement in Madrid, still going to the present day with the *Patio Maravillas* (also in Barcelona with *Can Vies*), as well as protests against the *Prestige* in several Galician cities. There was also a rise in protests of an ecological nature and in defence of the territory in many municipalities in Catalonia (*Plataforma en defensa de l'Ebre*) and Valencia (*Salvem el Cabanyal*).
  6. Although this article does not examine political protest at the local level, the emergence of political entrepreneurs from the local associations and movements deserves further research.
  7. This is a random selection of cities for informative purposes only.

sectors. Many of these associations collaborate intensively with local administrations in the management of programmes for the promotion of women's labor and against gender violence. Other associations are small in numerical terms but of massive value to local governments as they are useful for reaching minority sectors, for example in the case of immigrant associations (Navarro, 2014).

TABLE 1.

THE NATURE OF LOCAL ASSOCIATIONS IN SIX SPANISH CITIES (AS OF JAN 2017)

Type of association	Malaga		Zaragoza		Seville		Madrid		Barcelona		Santiago de Compostela	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Neighbourhood	297	12	123	4,7	199	7,2	187	9,3	262	4,7	62	10,5
Culture	591	23,8	909	34,5	880	31,9	354	17,5	1577	28,3	121	20,5
Sports	256	10,3	460	17,5	319	11,6	162	8	550	9,9	204	34,6
Social work/rights	224	9	420	16	110	4	280	13,9	364	6,6	7	1,2
Consumers	10	0,4	13	0,5	13	0,5	22	1,1	11	0,2	1	0,2
Immigrants	N/A	–	15	0,6	N/A	–	66	3,3	120	2,2	3	0,5
Elderly	103	4,1	31	1,2	41	1,5	43	2,1	186	3,4	6	1
Youth	185	7,4	104	4	58	2,1	87	4,3	250	4,5	43	7,3
Women	125	5	56	2,1	126	4,6	70	3,5	173	3,1	22	3,7
Education (parents)	201	8,1	208	7,9	219	8	385	19	644	11,6	10	1,7
Business/professionals	74	3	122	4,6	98	3,6	90	4,5	361	6,5	25	4,2
Environment/animals	46	1,9	N/A	–	52	1,9	28	1,4	171	3,1	8	1,4
Health	155	6,2	96	3,6	516	18,7	164	8,1	437	7,9	66	11,2
Foreign aid	132	5,3	18	0,7	28	0,9	49	2,4	329	5,9	11	1,9
Religious/local culture	86	3,5	59	2,2	96	3,5	35	1,7	119	2,1	N/A	–
<i>N</i>	<i>2485</i>		<i>2634</i>		<i>2755</i>		<i>2022</i>		<i>5554</i>		<i>589</i>	

Source: registers of local associations from each of the cities' websites.

Data from the registers provide information on the associative ecology, but say little on local power; there is no information on interest groups' access to local government, either. Methodologically, the study of urban influence can be carried out in various ways, all with strengths and limitations. Each of the schools propose a particular way of approaching the topic, being useful the study of various dimensions like formal decision-making, non-formal decision-making, the distribution of private

property, informal alliances among diverse social groups, and so on. Among the possible research strategies, a first one is to study municipal decisions to analyze the winners and losers within all groups. Although this is the path used by the main studies on urban power, the difficulty of analyzing municipal decisions in depth makes them quite specific to just one city (Atlanta, New Haven, Chicago). Another way is to study the institutional participation of local associations in forums such as municipal councils. The problem of analyzing the formal participation of associations is that informal channels of interaction are not taken into account, which has been proven to be unsound (Parés *et al.*, 2012).

The third option is to consult local associations on their perception of influence, leading to an exercise of data verification and identification of real interest groups among the entire set of associations. Data show massive numbers of associations per municipality, which would force us to reduce the number of cities under research. The fourth strategy is to survey the mayors who happen to be the main political actors of their cities, at least in the Spanish case. Mayors know their cities and they are aware of the political interactions between the administration and relevant groups. It is evident that the study of influence here will be somewhat biased, but the perception of influence will always be subjective. The decision to take into consideration the mayors' opinions leads us to conceptualize power in its most relational aspect, for we are going to consider the contact that Spanish mayors have with local groups. This way, we will consider neither the possible coalitions between social groups that exist in each of the cities in the survey, nor the property of local resources despite its valuable explanatory power. The purpose is to achieve a general picture of local influence in a large number of Spanish municipalities, while other strategies would require specific case studies.

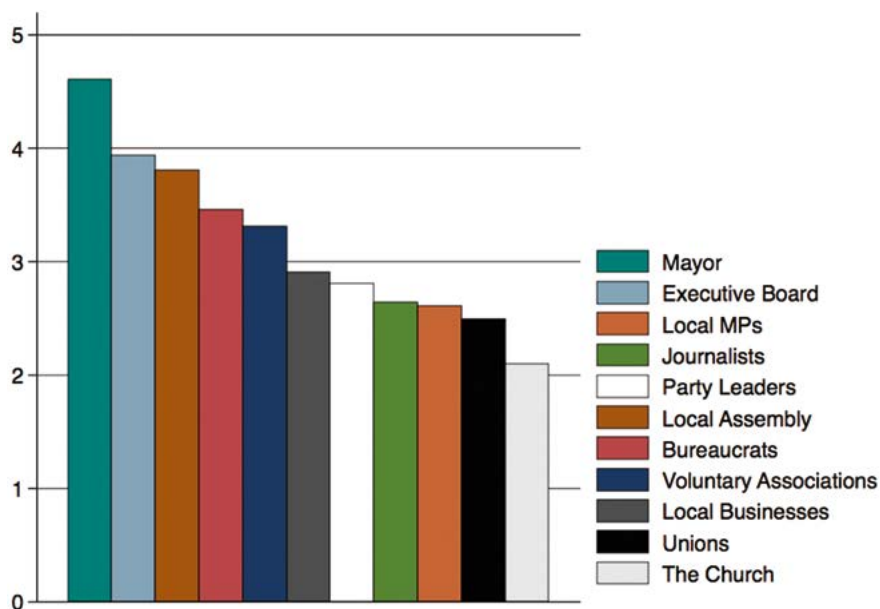
Navarro (2016) considers interest group influence through mayors' lenses. She examines the *Political Leaders in European Local Governments* (POLLEADER) database, which is based on questionnaires to the mayors of municipalities with more than 10 000 inhabitants in 17 European countries for the year 2006. The first conclusion of her work is that business groups and voluntary associations (single-issue groups) had, at that time, a moderate influence on local politics. This is a feature that differentiated Spain from countries like Poland, Sweden and Hungary, where local businesses' influence was greater than that of other cause groups. Trade unions and the Church had a relatively low influence on local affairs, which is explained by the residual participation of local governments in labor and religious matters.

Our article intends to discuss the validity of this first round of conclusions, as well as to indicate the applicability of the hypotheses derived from the literature on urban power. There are two main reasons for this. The first one is to examine whether we can identify a solid trend in the way the distribution of power is observed in Spanish cities. If a clear trend is not observed, the second reason is to assess the extent to which the context of economic crisis has impacted on local dynamics, taking into account that the theoretical contributions indicate a certain revitalization of business postulates. In that case, the temporal comparison between the first and the second rounds leads us to have a better image of local groups' influence.

The database comes from the second round of the mayor survey conducted by the POLLEADER II project, in collaboration with European partners, which in Spain has collected the views of 303 mayors from cities with more than 10 000 inhabitants. The questionnaire was distributed in 2015. Part of the questionnaire was devoted to topics of local democracy, including questions about the influence of certain actors on local politics and the more recurring lobbying strategies from local businesses, trade unions, the Church, and voluntary associations. In particular, we are concerned with the following two questions: no. 28 “What kind of means do the following actors use to achieve their goals in your municipality?”. The mayors could indicate between institutional mechanisms (formal negotiations, litigation), grassroots strategies, or presence in the media. Also question no. 34: “On the basis of your experience as a mayor in this city, and independently from the formal procedures, please indicate how influential each of the following actors are over the local authority activities”. These two questions asked about local businesses, trade unions, voluntary associations, and religious groups.

To begin with the topic of urban power, figure 1 shows that interest groups are moderately influential in local politics but they are, by no means, the dominant actors in local politics. Contrary to the literature, Spanish mayors do not feel local businesses

FIGURE 1.  
SPANISH MAYORS APPROACH TO THE INFLUENCE OF LOCAL ACTORS IN SPAIN



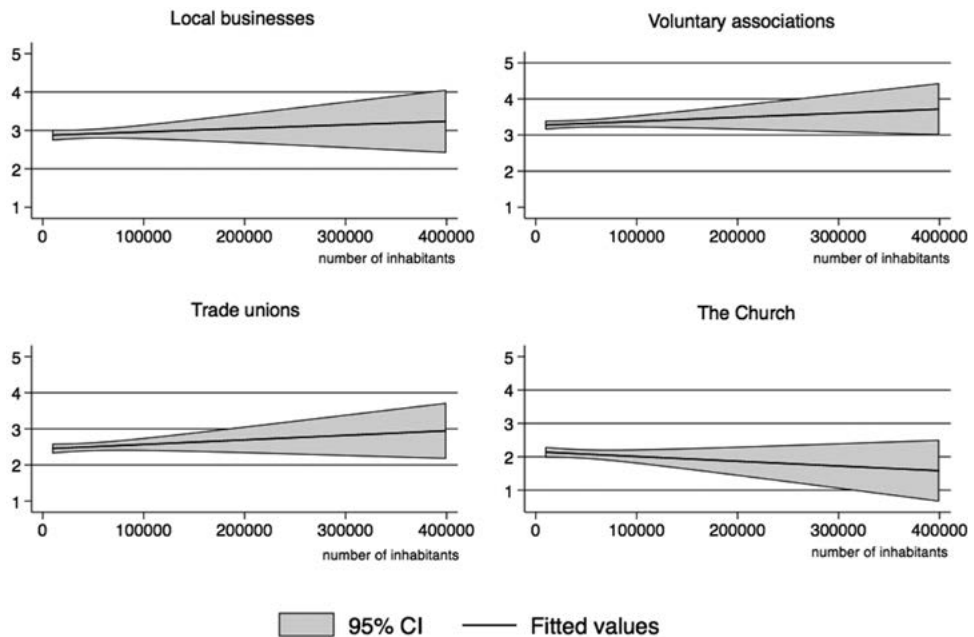
Note: Responses to the question “On the basis of your experience as a mayor in this city, and independently from the formal procedures, please indicate how influential each of the following actors are over the local authority activities”. Responses range from 0 (no influence) to 5 (high influence).

Source: 2015 POLLEADER II Survey. Spain.

are the most influential group, whereas both voluntary associations and local businesses also enjoy considerable levels of local influence. Actors linked to the government and administration, namely the mayor, the Executive Board, local MPs and local bureaucrats, are the ones possessing the greatest influence in municipal affairs. This perception fits in perfectly with the type of local government suggested by the literature on local governments, which portrays the mayor as the most important political figure in the city. This point raises the importance of considering elected officials as “gatekeepers” when it comes to influencing local decisions and as a result, the study of local power in Spain must recognize the importance of institutions. Social groups appear to be moderately influential actors, although some of them barely influence the municipal agenda (trade unions, the Church).

A more detailed analysis of the data in Figure 1 shows some variation in the perception of different social groups’ influence. Given the idea that local businesses might be more influential in large cities, the businessmen’s influence seems to grow slightly as the number of inhabitants of the city increases (see figure 2). This variation is explained by the big cities’ greater political capacity, as well as their greater economic

FIGURE 2.  
INTEREST GROUP INFLUENCE BY NUMBER OF INHABITANTS



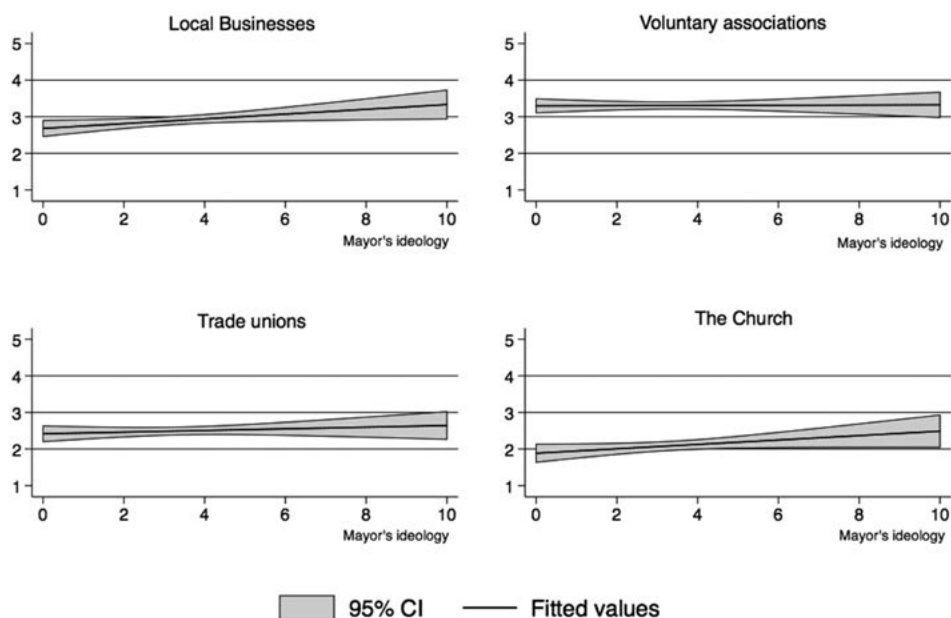
Note: Responses to the question “On the basis of your experience as a mayor in this city, and independently from the formal procedures, please indicate how influential each of the following actors are over the local authority activities”. Responses range from 0 (no influence) to 5 (high influence).

Source: 2015 POLLEADER II Survey. Spain.

dynamism. This explanation also applies to the case of voluntary associations and trade unions. Large cities generate a greater number of political opportunities, for they boost more intense social and political dynamism. The key point here is that voluntary associations are the most influential type of group regardless of the number of inhabitants in the city. The influence of the Church decreases as the number of inhabitants increases. Large cities are characterized by a greater bureaucratization of social services, as well as by a greater diversity of school and care facilities. The Church finds a larger number of competitors in the management of care services, as well as greater religious diversity. This is why the “social presence” of the Church is more diffuse in large cities.

At all times, the data reflect mayors’ subjective opinion, which is conditioned by their ideology. One such instance of ideological bias would be that leftist mayors maximize the influence of the businesspeople and the Church with the intention of reinforcing the involvement of the city council in the local economy. Conservative mayors can argue the opposite, meaning that local businesses are not as influential as the left claims. Figure 3 presents the correlation between the influence of the groups and the ideology of the mayors measured on a 0/10 scale. The data support an alternative

FIGURE 3.  
INTEREST GROUP INFLUENCE BY MAYORS’ IDEOLOGY



Note: Responses to the question “On the basis of your experience as a mayor in this city, and independently from the formal procedures, please indicate how influential each of the following actors are over the local authority activities”. Responses range from 0 (no influence) to 5 (high influence). Mayor’s ideology is measured in a 0-10 scale in which 0 is extreme left and 10 is far-right.

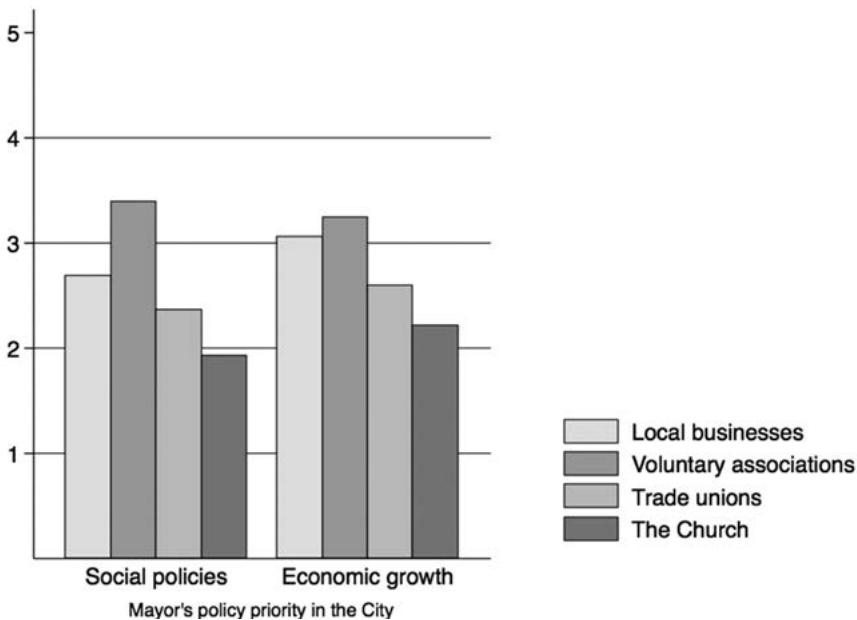
Source: 2015 POLLEADER II Survey. Spain.



hypothesis. In general, the mayor's ideology seems a relevant factor when it comes to explaining variation in the perception of interest groups' influence. Leftist mayors perceive lower levels of influence of all groups, while the perception of influence increases as mayors position themselves towards a stronger conservative vision. The influence of voluntary associations scarcely varies, but there is a clear impact when it comes to local businesses and the Church. In this regard, conservative mayors assume positive aspects attached to the influence of these groups and, as a result, they are more likely to gain *insider* status with conservative mayors.

The notion of insider status entails that the government favors the access of certain groups with which it shares an ideological and policy affinity. The discussion concerning figure 3 suggests that mayors with more conservative (or moderate) positions preferentially pursue objectives related to the economic growth of the city, as opposed to objectives related to the strengthening of local welfare. The discussion of interest group influence as a positive element is present in figure 4, which links the perception of influence to mayors' main policy objective (either social policies or economic growth). Mayors whose objective is the economic development of the city tend to believe that local businesses have greater influence on local affairs than mayors who prioritize social

FIGURE 4.  
INTEREST GROUP INFLUENCE BY MAYORS' POLICY PRIORITY



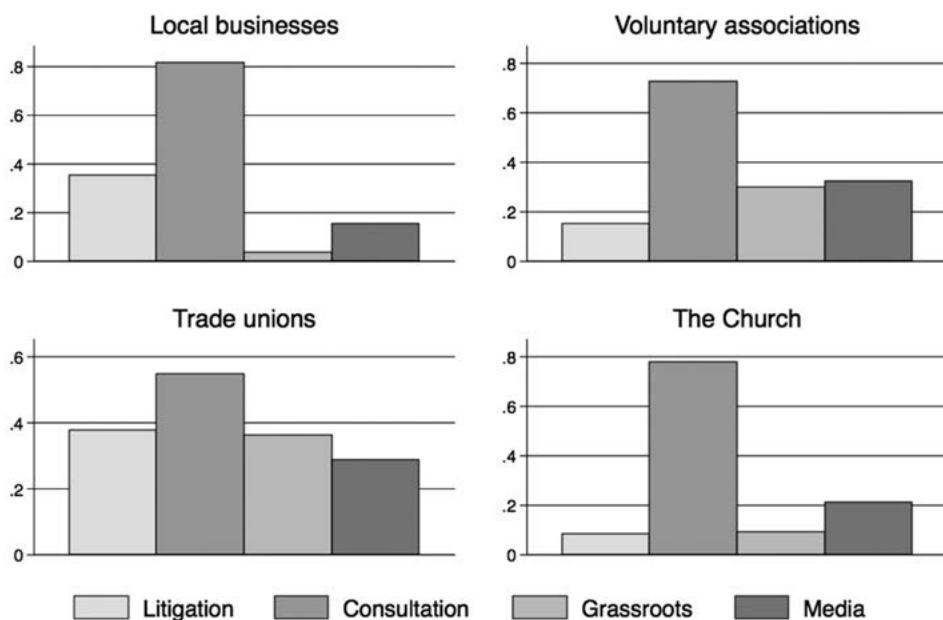
Note: Responses to the question "On the basis of your experience as a mayor in this city, and independently from the formal procedures, please indicate how influential each of the following actors are over the local authority activities". Responses range from 0 (no influence) to 5 (high influence).

Source: 2015 POLLEADER II Survey. Spain.

policies. Conversely voluntary associations end up being the most influential group when the city prioritizes social policies. Figure 4 confirms Hypothesis 2, although a small distinction should be made: mayors with a priority other than the city’s economic growth are likely to reduce their dependence on local businesses, but this does not mean that the influence (or positive stance) of the other groups grows massively.

Regarding interest group strategies, figure 5 shows that formal meetings the between local government and social leaders are the most recurring lobbying strategy in all cases. In the specific literature on interest groups, data point to access to local institutions being much less demanding than access to upper levels of government. A closer look at figure 5 allows us to extract valuable information about the preferences of the different groups. Business groups are insider groups that seek formal channels of interaction. Local businesses seldom protest in the streets. They rather choose to litigate with the administration when their interests are not matched. In this regard, local businesses are very similar to the Church. Voluntary associations and unions are “high-profile insider groups”, that is to say, groups with access to municipal government that use the media to raise public awareness for their campaigns. This also explains their determination concerning political protest, as demonstrations at the local level help increase media impact.

FIGURE 5.  
INTEREST GROUP STRATEGIES AT THE LOCAL LEVEL



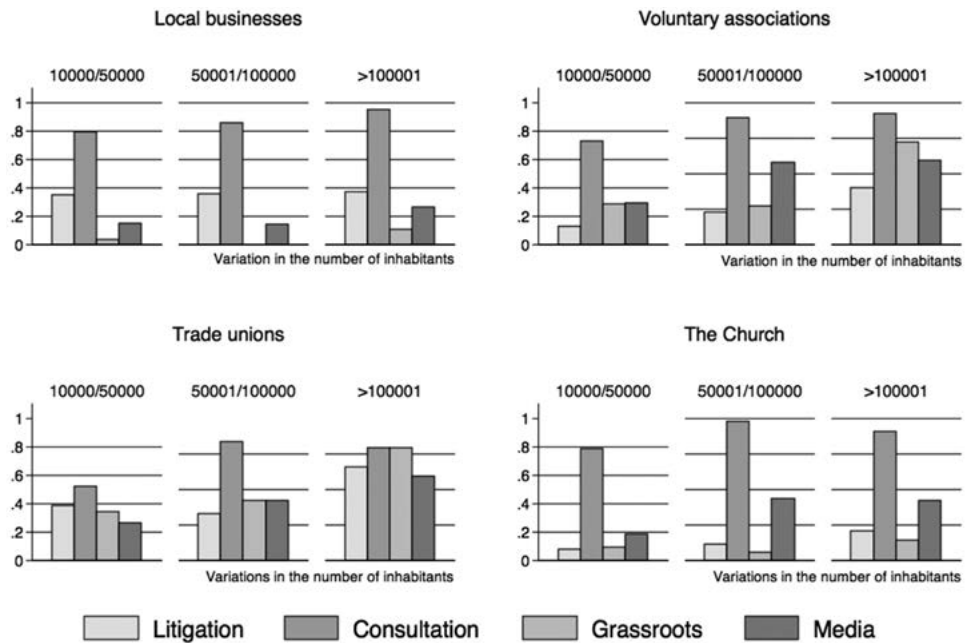
Note: Responses to the question “What kind of means do the following actors use to achieve their goals in your municipality?”. Columns indicate the percentage of mayors who recognize the use of each of the strategies by the groups. Percentages are presented in a range from 0 to 1.

Source: 2015 POLLEADER II Survey. Spain.

Considering that pressure strategies are determined by the resources available in the political context, pressure strategies are conditioned by the number of competitors, the pressure to attract members and the ability of the group to be visible. Previously, data have highlighted the connection between the municipality size and influence. As for group strategies, this connection also seems to prove correct. Figure 6 shows that the insider profile of local businesses is not affected by the size of the municipality. Local businesses reinforce a formal bargaining strategy (consultation) even in large cities. In other cases, the first conclusion is that access to decision making in large cities is much costlier than in small cities and therefore voluntary associations, trade unions and the Church are all forced to combine insider and outsider strategies. It is also the case that these groups need to develop outsider strategies in big cities, so as to have social impact.

FIGURE 6.

INTEREST GROUP STRATEGIES BY NUMBER OF INHABITANTS



Note: Responses to the question “What kind of means do the following actors use to achieve their goals in your municipality?”. Columns indicate the percentage of mayors who recognize the use of each of the strategies by the groups. Percentages are presented in a range from 0 to 1.

Source: 2015 POLLEADER II Survey. Spain.

## CONCLUSIONS

The survey of Spanish mayors carried out by the POLLEADER II project offers new data on urban power in Spain, confirming the conclusions raised by Navarro

(2016). Mayors reject local businesses as the most influential group in the local arena. Thus, Spain is framed in the European context where local power is widely distributed among institutional actors, political actors and interest groups. We would state, in theoretical terms, the existence of pluralistic patterns, although some clarifications are worthy of mention. Entrepreneurs are more influential when the mayor's political agenda prioritizes economic development. This would reinforce the idea of an urban regime model, although the data show the mayors' capacity to forge alliances with other local actors. In this sense, we cannot state that all Spanish cities are equal in terms of the influence of interest groups. Cities with a larger number of inhabitants are more exposed to economic dynamics and are more complex. This makes voluntary associations and local entrepreneurs more necessary for urban governance. In this sense, voluntary associations and entrepreneurs access local government through formal channels, something that the literature on interest groups' access to decision-making poses in a different way.

In a very descriptive way, data show that mayors act as gatekeepers in the promotion of certain interests, depending on political priorities and ideological affinities. In this way, the study of urban power in Spain is highly conditioned by political factors.

Mayors' stances on interest group influence analyzed here should be framed in a context with significant differences from the previous round of the survey administered to mayors. The deep and prolonged economic crisis was accompanied by a stage of mobilization in the main Spanish cities (15M movement) with a critical message on democratic institutions. Several political sectors addressed the topic of democratic regeneration, demanded political reforms and claimed higher citizen empowerment in decision-making. The 2014 European Parliament election provided a window of opportunity for new political parties (*Ciudadanos* and particularly *Podemos*), which transformed the map of actors that stood for the 2015 local elections. Although *Podemos* did not compete as a party in local elections, its leaders promoted the confluence with local social movements in the main Spanish cities. The formula proved appropriate in important cities (Madrid and Barcelona in the first place, but also Zaragoza, Cadiz, A Coruña and Santiago de Compostela). Overall, the 2015 local elections echoed the political and social aspirations for regeneration: almost half (48.7%) of the mayors were elected for the first time, while 11.8% of them had no prior experience at the local level. This phenomenon is relevant insofar as there is a current trend to bring control over lobbying activities in the local arena (see, for instance, the Madrid City Council.) Such discussion is beyond the goal of this article, but local transparency will undoubtedly be one of the main topics in future research on local power in Spain. We want to show some final thoughts in this regard.

Today, there is a broad debate on political corruption and fiscal transparency (García-Quesada *et al.*, 2013; Jiménez *et al.*, 2014). Bellver and Kaufmann (2005) point to the dissemination of public information as the basis for groups and individuals to participate in decision making since formal competition would not be sufficient to deliver political responsiveness. The focus is no longer on achieving equal political participation of the various social groups. The current political and academic

debate focuses on how interest groups could achieve greater visibility; how to achieve good lobbying regulation to avoid undue influence; and how to deliver accountability in the interactions between local governments and interest groups (through the publication of agendas for elected officials and public subsidies)<sup>8</sup>.

It seems pertinent to note that one of the possible dimensions of change in Spanish local governments is the relationship between local governments and citizens, as well as an increase in government transparency. We believe that the publication of the mayor's agenda (with information regarding his/her interviews and contacts and its differentiation with respect to acts of institutional representation), as well as the existence of a register of associations with information on their institutional participation, all constitute good indicators. Table 2 identifies key areas of municipal transparency in Malaga, Zaragoza, Madrid, Barcelona, and Seville.

TABLE 2.  
TRANSPARENCY IN FIVE SPANISH CITIES (AS OF JAN 2017)

City	Government meetings	Register of associations	Lobbying registers	Subsidies to associations	Advisory councils	ITA (2014)+
Malaga	Yes	Yes	No	No	No	98.8
Zaragoza	Yes	Yes	No	Yes	Yes	100
Madrid	Yes*	Yes	Yes	Yes	Yes	92.5
Barcelona	Yes**	Yes	No	Yes	Yes	100
Seville	No***	Yes	No	Yes	No	–
Santiago de Compostela	No	Yes	No	Yes	Yes	66.3

\* Includes meeting of senior officials; \*\* Interlocutor not always specified; \*\*\* Only the mayor.

+ Transparency International Spain's Local Government Transparency Index.

Source: own research.

City governments have made extraordinary progress in the last decade, as evidenced by the reports published by Transparency International Spain since 2008. The various reports show the main Spanish councils are willing to improve in administrative and financial transparency. The average score in 2008 showed a lack of commitment to transparency (see table 3), which was alarming in terms of democratic quality,

8. Local governments have established a large number of participatory platforms, including “opinion polls, surveys, focus groups, community panels, public debates, forums, citizens’ juries, round tables, invitation to coffee sessions, civic market research and policy studies” (Häikiö, 2012: 415). By these means, the reforms attempt to “foster the mobilisation of civil society and promote the formation of networks and partnerships that can provide a basis for economic and social progress” (Pike *et al.*, 2006: 123).

especially due to doubts related to the management of financial resources<sup>9</sup>. The political climate seems to have had a huge impact on improving the public image of local governments in all areas of local transparency. Yet, some indicators with regard to the level of compliance of municipalities concerning the publication of contracts and tenders do not allow identifying a clear variation depending on the partisan orientation of the City government.

TABLE 3.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SPAIN'S LOCAL GOVERNMENT TRANSPARENCY INDEX, 2008-2014

Topic	2008	2009	2010	2012	2014
Global transparency	52.1	64	70.2	70.9	85.2
Corporate portfolios	69.6	71.4	68.1	72.2	86.3
Citizens	69	71.4	77.3	76.3	86.8
Budgets	29.1	49.1	63.8	71.2	90
Contracts	37.3	58.3	70.1	68.6	74.1
Public works, environment	48.4	67	72.2	77.6	85.8
Transparency Law	–	–	–	57.4	81.2

Source: Transparencia Internacional España (<http://bit.ly/2oCyqw1>).

The question is what might explain the possible variations in the level of transparency between local governments. Local transparency seems to be determined by political competition (partisan competition increases electoral accountability), size of municipality (larger cities are more transparent), financial situation (cities with larger budgetary debts are less transparent) and the local fiscal capacity (cities collecting more taxes are more transparent) (Esteller and Polo-Otero, 2008; Piotrowski and Van Ryzin, 2007; Guillamón *et al.*, 2011). Political scandals also help shape government transparency. Further research will provide fresh insight into whether higher levels of transparency in the interactions between local interest groups and local authorities contribute to better local governance in Spanish cities.

## ACKNOWLEDGEMENTS

This article was part of the LOGOREF project (Local Government Reform in Spain: efficiency, re-scaling and democracy) funded by the Spanish Ministry of

9. In this regard, the 2014 report also highlights that municipal transparency is related to the size of the municipality, insofar as large municipalities are the most transparent.

Economy and Science (CSO-2013-48641-C2-1-R). We are very grateful to all researchers in the LOGOREF project and to the two anonymous reviewers for their insightful comments.

### References

- Abney, Glenn, and Thomas P. Lauth. 1985. "Interest Groups Influence in City Policy-Making: The Views of Administrators", *Western Political Quarterly*, 38: 148-161. Available at: <https://doi.org/10.2307/448289>.
- Alba, Carlos and Carmen Navarro. 2003. "Twenty Five Years of Local Government in Spain", in N. Kerling and A. Vetter (eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske and Budrich. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_10).
- Alba, Carlos and Carmen Navarro. 2011. "Administrative Tradition and Reforms in Spain: Adaptation versus Innovation", *Public Administration*, 89 (3): 783-800. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01886.x>.
- Atkinson, Hugh and Stuart Wilks-Heeg. 2000. *Local Government from Thatcher to Blair: The Politics of Creative Autonomy*. London: Wiley.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz . 1962. "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56: 947-952. Available at: <https://doi.org/10.2307/1952796>.
- Bassand, Michel and Daniel Kübler. 2001. "Introduction: Metropolization and Metropolitan Governance", *Swiss Political Science Review*, 7: 121-123.
- Bellver, Ana and Daniel Kaufmann. 2005. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Washington DC: The World Bank.
- Binderkrantz, Anne. 2005. "Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure", *Political Studies*, 53: 694-715. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>.
- Binderkrantz, Anne. 2008. "Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue their Political Ambitions", *Scandinavian Political Studies*, 31 (2): 173-200. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00201.x>.
- Binderkrantz, Anne, Helene H. Pedersen and Jan Beyers. 2016. "What is Access? A Discussion of the Definition and Measurement of Interest Group Access", *European Political Science*, 16, 306-321. Available at: doi:10.1057/eps.2016.17. Available at: <https://doi.org/10.1057/eps.2016.17>.
- Binderkrantz, Anne, Helene H. Pedersen and Peter M. Christiansen. 2015. "Interest Group Access to the Administration, Parliament and Media", *Governance*, 28 (1): 95-112. Available at: <https://doi.org/10.1111/gove.12089>.
- Botella, Joan. 1992. "La galaxia local en el sistema político espa-ol", *Revista de Estudios Políticos*, 76: 145-160.
- Braun-Poppelars, Caelesta. 2007. "Resource Exchange in Urban Governance: On the Means that Matter", *Urban Affairs Review*, 43 (1): 3-27. Available at: <https://doi.org/10.1177/1078087407302766>.

- Brenner, Neil and Nik Theodore. 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell. Available at: <https://doi.org/10.1002/9781444397499>.
- Browning, Rufus P., Dale R. Marshall and David H. Tabb. 2003. *Racial Politics in American Cities*. New York: Longman.
- Buchanan, S. 1982. "Power and Planning in Rural Areas: Preparation of the Suffolk County Structure Plan", in M. Moseley (ed.), *Power, Planning and People in Rural East Anglia*. Norwich, Norfolk: Centre for East Anglian Studies, University of East Anglia.
- Castells, Manuel. 1978. *City, Class and Power*. London: Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27923-4>.
- Cooper, Christopher A., Anthony J. Nownes and Steven Roberts. 2005. "Perceptions of Power: Interest Groups in Local Politics", *State and Local Government Review*, 37 (3): 206-216. Available at: <https://doi.org/10.1177/0160323X0503700303>.
- Cotton, Christopher. 2012. "Pay-to-Play Politics: Informational Lobbying and Contribution Limits when Money Buys Access", *Journal of Public Economics*, 96 (3-4): 369-386. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.11.005>.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale: Yale University Press.
- DeLeon, Richard E. 1992. *Left Coast City: Progressive Politics in San Francisco, 1975-1991*. Lawrence: University Press of Kansas.
- De Socio, Mark. 2007. "Business Community Structures and Urban Regimes: A Comparative Analysis", *Journal of Urban Affairs*, 29: 339-366. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00350.x>.
- Dür, Andreas and Gemma Mateo. 2013. "Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries", *European Journal of Political Research*, 52 (5): 660-686. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12012>.
- Elkins, David R. 1995. "The Structure and Context of the Urban Growth Coalition: The View from the Chamber of Commerce", *Policy Studies Journal*, 23: 583-600. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1995.tb00536.x>.
- Erlingsson, Gissur Ó. and Jörgen Ödalen. 2013. "How Should Local Government be Organised? Reflections from a Swedish Perspective", *Local Government Studies*, 39 (1): 22-46. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744967>.
- Esteller, Alejandro and José Luis Polo-Otero. 2010. *Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: evidencia empírica para los municipios catalanes*. Documentos de Trabajo FUNCAS, 560/2010.
- Fainstein, Susan S. and Norman Fainstein. 1983. "Economic Change, National Policy and the System of Cities", in S.S. Fainstein, N. Fainstein, R. Child Hill, D. Judd and P. Smith (eds.), *Restructuring the Cities: The Political Economy of Urban Redevelopment*. New York: Longman.
- Feiock, Richard C., Kent E. Portney, Jungah Bae and Jeffrey M. Berry. 2014. "Governing Local Sustainability: Agency Venues and Business Group Access", *Urban*



- Affairs Review*, 50 (2): 157-179. Available at: <https://doi.org/10.1177/1078087413501635>.
- Fitch, Kimberly. 2007. "Water Privatisation in France and Germany: The Importance of Local Interest Groups", *Local Government Studies*, 33 (4): 589-605. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930701417627>.
- García-Quesada, Mónica, Fernando Jiménez and Manuel Villoria. 2013. "Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The Case of Urban Local Corruption in Spain", *International Review of Administrative Sciences*, 79 (4): 618-637. Available at: <https://doi.org/10.1177/0020852313501125>.
- Geddes, Mike. 2009. "Marxism and Urban Politics", in J.S. Davies and D.L. Imbroscio (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781446279298.n5>.
- Goldsmith, Michael. 2006. "From Community Power and Back Again?", in H. Baldersheim and H. Wollmann (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Grant, Wyn. 1978. *Insider Groups, Outsider Groups and Interest Group Strategies in Britain*. Working Papers of Warwick University, Department of Political Science, 19.
- Guillamón, María-Dolores, Francisco Bastida and Bernardino Benito. 2011. "The Determinants of Local Governments' Financial Transparency", *Local Government Studies*, 37 (4): 391-406. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704>.
- Häikiö, Liisa. 2012. "From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance", *Local Government Studies*, 38 (4): 415-435. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.698241>.
- Hanegraaff, Marcel, Jan Beyers and Iskander De Bruycker. 2016. "Balancing Inside and Outside Lobbying: The Political Strategies of Lobbyists at Global Diplomatic Conferences", *European Journal of Political Research*, 55: 568-588. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12145>.
- Harding, Alan. 1995. "Elite Theory and Growth Machines", in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Harvey, David. 1973. *Social Justice and the City*. London: Arnold.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jessop, Bob. 2002. "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", in N. Brenner and N. Theodore (eds.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell. Available at: <https://doi.org/10.1002/9781444397499.ch5>.
- Jiménez, Fernando, Mónica García-Quesada and Manuel Villoria. 2014. "Integrity Systems, Values and Expectations. Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments", *International Journal of Public Administration*, 37 (2): 67-82. Available at: <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836666>.
- Kübler, Daniel. 2012. "Governing the Metropolis: Towards Kinder, Gentler Democracies", *European Political Science*, 11: 430-445. Available at: <https://doi.org/10.1057/eps.2011.44>.

- Lefèbvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-economic Systems*. New York: Basic Books.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Los Angeles: University of California Press.
- Mesh, Gustavo S. and Kent P. Schwirian. 1996. "The Effectiveness of Neighbourhood Collective Action", *Social Problems*, 43: 467-483. Available at: <https://doi.org/10.2307/3096955>.
- Molins, Joaquim M., Luz Muñoz and Iván Medina (eds.). 2016. *Los grupos de interés en España: la influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.
- Mossberger, Karen. 2009. "Urban Regime Analysis", in J. S. Davies and D. L. Imbroscio (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781446279298.n4>.
- Mouritzen, Poul and James Svara. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Navarro, Carmen. 2014. "Immigrant Associations and Local Politics in Madrid", in F. Velasco and M. A. Torres (eds.), *Global Cities and Immigrants: A Comparative Study of Chicago and Madrid*. Frankfurt: Peter Lang.
- Navarro, Carmen. 2016. "Los grupos de interés y el Gobierno local en España", in J. M. Molins, L. Muñoz and I. Medina (eds.), *Los grupos de interés en España: la influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.
- Navarro-Yáñez, Clemente, Annick Magnier and María Antonia Ramírez-Pérez. 2008. "Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies", *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (3): 531-547. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00816.x>.
- Parés, Marc, Jordi Bonet-Martí and Marc Martí-Costa. 2012. "Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain)", *Urban Affairs Review*, 48 (2): 238-271. Available at: <https://doi.org/10.1177/1078087411423352>.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press. Available at: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226922645.001.0001>.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose and John Tomaney. 2006. *Local and Regional Development*. London and New York: Routledge.
- Pietrowsky, Suzanne J. and Gregg G. Van Ryzin. 2007. "Citizen Attitudes toward Transparency in Local Government", *The American Review of Public Administration*, 37 (3): 306-323. Available at: <https://doi.org/10.1177/10275074006296777>.
- Polsby, Nelson. 1963. *Community Power and Political Theory*. Yale: Yale University Press.
- Ramírez-Pérez, Antonia, Clemente Navarro-Yáñez and Terry N. Clark. 2008. "Mayors and Local Governing Coalitions in Democratic Countries: A Cross-National Comparison", *Local Government Studies*, 34 (2): 147-178. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930701852245>.

- Salet, Willet and Federico Savini. 2015. "The Political Governance of Urban Peripheries", *Environment and Planning C*, 33: 448-456. Available at: <https://doi.org/10.1177/0263774X15594052>.
- Sharp, Elaine B. 2003. "Political Participation in Cities", in J. P. Pelissero (ed.), *Cities, Politics and Policy: A Comparative Analysis*. Washington, DC: CQ Press. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781483330006.n3>.
- Smith, Neil. 1991. *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Stoker, Gerry. 1995. "Regime Theory and Urban Politics", in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Stoker, Gerry and David Wilson. 1991. "The Lost World of British Local Pressure Groups", *Public Policy and Administration*, 6 (2): 20-34. Available at: <https://doi.org/10.1177/095207679100600202>.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence. 1993. "Urban Regimes and Capacity to Govern", *Journal of Urban Affairs*, 15: 1-28. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>.

Submitted for evaluation: 9 March 2017.

Accepted for publication: 4 February 2018.

## JOAQUIM M. MOLINS

Joaquim.molins@uab.es

Doctor in Law from the University of Barcelona and Emeritus Professor of Political Science at the Universitat Autònoma de Barcelona. He has published extensively on interest groups, business associations and regionalism in journals such as *West European Politics*; *Transfer: European Review of Labor and Research* and *Territory, Politics, Governance*, as well as in various collective works published by the Center for Political and Constitutional Studies (CEPC), the Center for Sociological Research (CIS) and other prestigious publishers. He is co-editor of the book *Los grupos de interés en España* (2016).

## IVÁN MEDINA

ivan.medina@uv.es

European Doctor in Political Science from the Autonomous University of Barcelona. He is currently a professor of Political Science at the University of Valencia. He is a member of the COMPASSS network dedicated to the promotion of Qualitative Comparative Analysis. His lines of research are focused on the study of interest groups in Spain, business associations in Europe, as well as the economic side of regionalism. He is co-editor of *Los grupos de interés en España* (2016) and co-author of *Análisis Cualitativo Comparado* (QCA) (2017).

---

# Mayors facing local government reforms: From municipal organization leadership to public management transformation processes

*Los alcaldes ante las reformas del gobierno local: Del liderazgo de la organización municipal a los procesos de transformación de la gestión pública*

MIQUEL SALVADOR

Universitat Pompeu Fabra

ESTHER PANO

Universitat de Barcelona

Fundació Pi i Sunyer

## **Cómo citar/Citation**

Salvador, M. y Pano, E. (2018). Mayors facing local Government reforms: From municipal organization leadership to public management transformation processes. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 103-127.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.05>

## **Abstract**

Local public authorities have traditionally been an area for experimenting with reforms of varying impact for the overall institutional framework. In implementing these reforms, a prominent part has been taken by mayors in their role as the highest-ranking officials in their organisations. This article reports evidence for, and reflects on, the connection between the figure of the Spanish mayor (in the way mayors perceive their own role) and their relations with both the municipal governments they head and the processes of transformation to which these governments are exposed. Based on data obtained from the project entitled “Political Leaders in European Cities”, concerned with identifying mayors' attitudes towards several aspects of local government, this article develops its argument in two stages. In the first stage, we describe the profiles of Spanish mayors, with a prime focus on how they perceive their functions and the importance they attach to their role as managers of the local authority. In the second stage, we analyze the connection between these perceptions and the relations the mayors establish with the local authority (that is, the relations between politicians and public executives and governmental employees). Finally, based on the classifications made, the positions taken up by mayors in relation to various processes of government reform are determined. The conclusions allow for various scenarios of administrative reform to be established

based on the degree of involvement of the respective mayors, and they also point to further lines of research.

*Keywords:* local government, mayors, public management, government reform, administrative reform, local reforms, outsourcing, inter-municipal cooperation.

## Resumen

Las Administraciones públicas locales han sido tradicionalmente un espacio de experimentación de reformas de diverso calado en cuanto a su incidencia en el marco institucional general. En la puesta en práctica de estas reformas, los alcaldes han desempeñado un papel destacado como responsables de mayor rango en sus organizaciones. El artículo aporta evidencias y reflexiona sobre la conexión entre la figura del alcalde español (en la forma en que ellos conciben su propio papel) y sus relaciones tanto con el Gobierno municipal que dirige como con los procesos de transformación a los que dichos gobiernos están expuestos. A partir de los datos obtenidos del proyecto «Líderes políticos en ciudades europeas» sobre percepciones de los alcaldes respecto de varios aspectos del gobierno local, este artículo desarrolla su argumento en dos estadios. En el primer estadio identificamos los perfiles de los alcaldes españoles atendiendo especialmente a cómo perciben su rol y a la importancia que otorgan a su actividad de dirección de la autoridad local. En el segundo estadio analizamos la conexión entre estas percepciones y las relaciones que establecen los alcaldes con la autoridad local (es decir, las relaciones entre políticos y directivos y empleados públicos). Por último, y a partir de las clasificaciones realizadas, se determinan las posiciones adoptadas por los alcaldes en relación con diferentes procesos de reforma del Gobierno. Las conclusiones permiten establecer diversos escenarios de reforma administrativa basados en la implicación de los respectivos alcaldes, y también se apuntan líneas de investigación adicionales.

*Palabras clave:* gobierno local, alcaldes, gestión pública, reforma del gobierno, reforma administrativa, reformas locales, externalización, cooperación inter-municipal.

---

## INTRODUCTION

Traditionally, local government has shown itself to be a fertile field to put into practice innovative experiments in public management and administration, as is evidenced by an extensive literature of case studies (see, among others, Cochrane, 1991; Davis, 1998; Hendricks and Tops, 2005; Ihrke *et al.*, 2003; Kersting and Vetter, 2003; Tat-Kei Ho, 2002). Broadly speaking, these innovative processes have been instigated in response to the combined effects of citizen pressure and a need to optimize management in resource-limited settings. Partly because of this, innovations at local level have impacted areas such as the promotion of citizen participation or interactive decision-making aimed at encouraging the involvement of individual citizens and associations in decision-making on matters of general interest (for a review of such innovations, see Salvador and Ramió, 2011; Bassoli, 2010; Bherer, 2010; Geurtz

and Van de Wijdeven, 2010; Simmons and Birchall, 2005; Cheyne and Comrie, 2002). But they have also impacted processes aimed at improving the provision of services to citizens (Torres and Pina, 2002; Baldersheim and Wollmann, 2006), especially through the contracting out of public service delivery (Salvador and Riba, 2015). Both lines of reform require, of course, substantial changes in the internal organization of the local authorities that seek to address them.

At the outset of these processes of transformation, the relations between mayors and the professionals that make up local public authorities—which are portrayed in academic debates as a relationship between politicians and civil servants—are especially relevant (Ramió, 2012; Alba and Navarro, 2006).

Moreover, the role played by the highest-ranking political figure, namely the mayor, is critical in the promotion and implementation of these and other local government reforms. However, given the rich diversity of municipalities as well as of mayors' political profiles, the stances taken by the mayors in response to any given reform can vary from mere permissiveness to a full and effective involvement throughout the phases of the process. Egner and Heinelt draw the following distinction—one to which we will return later—between the 'inward' and the 'outward' looking political leader according to "the degree to which a mayor is involved in the daily administrative organization" (2006: 336). Indeed, the aim of this article is to report evidence for, and to reflect on, the connection between the figure of the Spanish mayor and the way they perceive their functions and, in particular, the importance they attach to questions related to the management of the public authority they lead.

Our research question links two aspects, namely the relationship mayors maintain with the professionals of the local public sector and the formers' perception of their role, with mayors' attitudes towards different local government reform processes. These reforms include changes in the relations between the government and its broader environment (ranging from democratic renewal to processes of functional re-scaling, including greater citizen involvement and democratic participation) and changes in the internal organization of the local government (ranging from the reform of human resource management to restructuring processes) (Bouckaert and Kuhlmann, 2016). We explore the link between mayors' role within the public administration and their position on the content and scope of government reforms.

The rest of this article is structured in five sections. The next one outlines the analytical framework adopted, providing a brief definition of the key concepts and identifying the hypothetical relations established. In the following section, we present the statistical operationalization of the variables associated with each concept (based on those included in the study "Political Leaders in European Cities", about mayors' attitudes towards several aspects of local government) and we also describe the methodology employed in our analysis. Section four presents and discusses the results before proceeding to the validation of the hypotheses. The last section concludes by identifying the main contributions of the study and future lines of research regarding where mayors stand in relation to local government reform.

## ANALYTICAL FRAMEWORK: POLITICAL-ADMINISTRATIVE RELATIONS AND MAJOR REFORMS IN LOCAL GOVERNMENT

Any analysis of the standpoint taken by mayors on local government reform is closely linked to the academic debate concerning the distribution of roles and functions between mayors —as political figures— and the professionals of local administration —executives and civil servants— and the relations between them (Ramió, 2012; Alba and Navarro, 2006).

The actual model of local government is a critical variable to consider in the relations between mayors and local administrators (Sancino and Turrini, 2009). In this regard, Spain is characterized by the figure of the “strong mayor”, a system rooted in the politico-administrative tradition of continental Europe (*Rechtsstaat*) and the Napoleonic model (Mouritzen and Svava, 2002). In analyzing the effective functioning of these models, some authors have called into question the strict separation of responsibilities between both types of actors in the public policy-making process (Zhang and Feiock, 2009), but also in the adoption of innovations at the local level (Korac *et al.*, 2016). Although innovations —and reforms— can emerge from different organizational levels and they are not inherent to the political or administrative spheres (Borins, 2014), those who occupy key positions in formal decision-making processes are critical for promoting them (Considine and Lewis, 2007). This interaction is especially relevant in local public authorities where the political and administrative spheres are closely interwoven, with political leaders assuming administrative functions and public managers who are never fully depoliticized (Mouritzen and Svava, 2002; Avellaneda, 2012).

One of the dimensions in this interaction between the political and administrative levels is reflected in mayors’ assumption of their role, implementation of their functions, and their management and control of the municipal authority. The exercise of these functions is especially evident in local governments characterized by a “strong mayor”, which is the case in Spain (Morgan and Watson, 1992; Korac *et al.*, 2016). But this assumption of roles is also conditioned by the great diversity of political profiles at the local level and by the different vocations to implement functions that correspond, in varying degrees, to the internal management of the local public authority. These profiles have been usefully analyzed by applying the concepts of “inward looking” vs. “outward looking” local political leader (Egner and Heinelt, 2006). Mayors corresponding to the first profile (“inward looking”) assume functions associated with the internal management of the local authority, including the definition of goals of organisational reform, the management of public resources and services and, generally, all aspects related to the operation of the municipal authority.

The interaction between mayors and public executives and administrators, as well as the role that the former play in leading and managing the municipal authority are made clear, among other things, in their attitudes towards processes of administrative reform.

Several comparative studies of local administrative reform highlight a number of key areas where these transformations tend to converge (Bouckaert and Kuhlmann, 2016; Korac *et al.*, 2016). Among the most important ones are:

- 1) Internal transformations of municipal organization and management. Although initially (in the 1990s) many of these changes were inspired by the New Public Management model, their actual impact on local government in continental Europe was minor and, in any case, they did not result in any radical transformations (Pollitt and Bouckaert, 2011; Kuhlmann and Wollmann, 2014). In fact, these internal changes were adapted to the different politico-administrative traditions and contexts (Peters, 2013; Ramió and Salvador, 2012). As for their actual content, these transformations had to do with the introduction of new working methods and new management techniques that result in the reorganization of structures, processes and the management of both human resources and the budget. In short, they constitute either “managerial reforms” (Bouckaert and Kuhlmann, 2016) or “organizational innovations” (Korac *et al.*, 2016).
- 2) Models of service delivery and the implementation of public policies; that is, service innovations and external reorganizations, including networking with external agents. Public-private collaboration and the outsourcing of services to both for-profit and non-profit providers also fall under these transformations of local public management (Torres and Pina, 2002; Baldersheim and Wollmann, 2006; Ramió and Salvador, 2012; Salvador and Riba, 2015). This areas also include the review of procedures for the outsourcing and remunicipalization of local public services, albeit more recently and in a more incipient manner (Hefetz and Warner, 2004; Wollmann and Marcou, 2010; Wollmann, 2013).
- 3) Distribution of competencies and functions between levels of government and between authorities. The concept of “territorial re-scaling” (Bouckaert and Kuhlmann, 2016) includes transformations that have tended to maintain the highly fragmented structure of local authorities through the creation of institutions at the intermediate level, which provide them with support and ensure their continuing viability; this is typical of the so-called “Southern European reform model”, where the Spanish case belongs (Baldersheim and Rose, 2010)–Kuhlmann and Wollmann (2014) include inter-municipal bodies within territorial reforms. In this sense, inter-municipal cooperation often emerges as an interesting alternative to offset the problems due to size (Hulst and Van Montfort, 2007; Teles, 2014) that are otherwise dealt with by either municipal mergers or the outsourcing of services (Warner and Hebdon, 2001; Warner, 2006).

The following sections analyze Spanish mayors’ perceptions of these major axes of administrative reform. In turn, we undertake a review of the standpoints adopted by the mayors in relation to their intervention in the structure and planning of local



government. Our hypotheses pose that inward-looking mayors and their ideological perceptions will influence of the extent to which they are concerned with reforms related to municipal management, public service delivery, the distribution of competences and inter-municipal cooperation. Finally, we seek possible relationships between these standpoints and mayors' preferences concerning interventions in the organization of the authority. In terms of hypotheses, this could be specified as follows:

H<sub>1</sub>: "Inward looking mayors tend to be more concerned with municipal management".

H<sub>2</sub>: "Choices about public service delivery will be affected by the mayor's ideological perceptions".

H<sub>3</sub>: "Inter-municipal cooperation perceptions will be influenced by the mayor's profile in terms of ideological issues and inward-looking role".

Hypothesis number 1 is aimed at testing the consistency of the classification while hypotheses number 2 and 3 explore the connections between mayors' profile and two different kinds of local government reforms.

## MAYORS' PERCEPTIONS OF MAJOR REFORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

This section aims to explore the standpoints adopted by Spain's mayors in relation to the main lines of reform that have been adopted within the European context. The data used in this article come from the second round of the "Political Leaders in European Cities" survey (2015-16), which sought to study the role of mayors and the transformation of political representation at the local level in several European countries. Specifically, we use the subset of data that correspond to Spain. The survey took responses from mayors elected in municipalities larger than 10 000 inhabitants. The original size of the sample was 752 mayors (all municipalities beyond that population threshold), and the actual responses amounted to 303, which yields a response rate of 40%. Despite the low response rate, the final sample is rather representative of the universe both, in terms of territorial distribution and gender and, therefore, we do not expect the results to be biased due to unbalanced response rate.

## MAYORS AND THE INTERNAL MANAGEMENT OF MUNICIPAL GOVERNMENT: ORGANIZATION AND HUMAN RESOURCES

The figure of the mayor in Spain, both in the legislation and in its characterization in the literature, is a unique figure in the political system, granted specific powers for the management and planning of the organizational structure of the municipality. Indeed, as an example, article 21 of the *ley de bases* (Basic Principles of Local Government 7/1985) which defines the functions of the mayor, includes tasks of a marked organizational nature —such as the general leadership of the municipal government

and administration, and more specifically “to act as head of all government personnel, with responsibility for all staff appointments and imposition of sanctions, including the removal of local civil servants from office and the dismissal of members of the workforce”. Moreover, this role as head of all government personnel falls within the tasks deemed non-delegable to other bodies.

The questionnaire administered to the mayors included several questions related to their internal management functions. Thus, they were asked to indicate the extent to which they agreed with various statements regarding measures for the monitoring of the municipal activity. Mayors responded on a Likert-type scale where a value of one corresponded to a position of strong disagreement and a value of five corresponded to the highest level of agreement. Table 1 shows the main descriptive statistics and reveals that mayors agreed with most of the options presented to them. The mean responses to the first two statements regarding the effectiveness of internal target agreements and internal reporting systems stand out as being particularly high. Indeed, the mean score is higher than four in both cases, a finding that is confirmed if we observe the distribution of values: 269 out of 299 mayors “agreed” or “strongly agreed” with the first statement as did 273 out of 298 in the case of the second statement.

TABLE 1.

EXTENT TO WHICH MAYORS AGREE WITH THE EFFECTIVENESS OF SEVERAL INTERNAL MANAGEMENT MEASURES

	Nº	Min.	Max.	Mean	SD
Internal target agreements contribute to a more effective management	299	1	5	4.21	.665
Internal reporting systems contribute to better departmental management	298	2	5	4.22	.607
Selection and systematic training of future managers is a permanent task	298	1	5	3.69	.785
Workers' performance appraisals are linked with significant performance-related pay or bonuses	298	1	5	3.12	.911

Thus, mayors value very highly both the effectiveness of internal target agreements and internal reporting systems for ensuring better management. In contrast, their responses to the two statements related to human resource management, that is, the selection and training of managers and workers' performance appraisals, are more tempered. Likewise, it is interesting to note mayors' responses to questions about intervention measures in the internal operation of local government and which have a particular impact on aspects of human resource management. Table 2 shows the results obtained in response to some of these statements. In this case, the mayors were asked about how they would define some of the changes that had occurred over the

previous decade —specifically, the rationalization of the number of employees, public employees' motivations and the general adaptive capacity of the organization. Again, a five-point Likert-type scale was used where a value of one corresponded to a highly negative perception (“intense negative change”) and a value of five corresponded to a highly positive perception (“intense positive change”).

TABLE 2.

EVALUATION OF MEASURES OF INTERVENTION IN THE INTERNAL OPERATION OF THE LOCAL AUTHORITY

	Nº	Min.	Max.	Mean	SD
Rationalization of the number of employees	252	1	5	3.09	1.039
Motivation of local employees	251	1	5	2.98	.963
General adaptive capacity of the organization	252	1	5	3.25	.947

Overall, the results show that mayors have a more negative perception of the instruments directly related to the workforce than they have about the adaptive capacity of the organization. In the economic and political framework of recent years, it is also interesting that they appraise more negatively public employees' motivation than the rationalization of staff numbers which, in general, can be understood to entail a reduction in personnel. Thus, both questions reveal that mayors were, in general, concerned about and attentive to matters involving the internal management of the organization; but they were less so in relation to the elements that have specific consequences for personnel management.

## MAYORS AND OUTSOURCING AND/OR REMUNICIPALIZATION

The questionnaire administered to the Spanish mayors included a strategically worded question to determine where they stand in relation to the outsourcing of municipal public services (see results in table 3). Interestingly, a majority of mayors expressed a preference for maintaining the current form of service delivery; a response that is not entirely clear given that it depends on the method of service provision being operated within the municipality. To clarify this situation, the (few) data available on the form of service delivery suggest that the direct provision is the main option for the delivery of most municipal basic services, while outsourcing is reserved to a number of specific areas, in particular, waste collection and water supply (Magre and Pano, 2016).

It is also surprising that the most common preference —and by some distance—, among the mayors wishing to change the service delivery system, is that of reducing outsourcing; this can be interpreted as a wish to increase the direct provision or, what amounts to the same, the remunicipalization of services. This distribution of preferences

TABLE 3.  
THE MAYORS' PREFERENCES REGARDING SERVICE DELIVERY

	Frequency	Percentage
My council should increase outsourcing and the privatization of services	36	12.5
My council should reduce outsourcing and the privatization of services	103	35.6
There is no need to change the form of public service delivery	150	51.9
Total	289	100.0

is particularly interesting when analyzed from a temporal perspective and placed within the framework of the changes and reforms over recent years. Again, in the absence of clear data that might allow us to undertake a methodologically rigorous analysis, two elements should be borne in mind. Firstly, the last major reform of the Basic Principles of Local Government (Law 7/1985), which was approved under the title of the Rationalization and Sustainability of Local Government Act (Law 27/2013) in the final days of 2013, did not seem to promote this preference at all. Moreover, in the preamble to the Act, its essential objectives were “to favor private economic initiatives, avoiding disproportionate administrative interventions”. Later, in reiterating this line of policy, the legislator stated that by applying this regulation “municipal monopolies inherited from the past and which impede today’s thriving economic sectors were to be suppressed”. Above and beyond any possible interpretations and alleged problems of constitutionality of some of its precepts, this legislation evidences a clearly different will on the part of the State’s higher institutions, and this just a few months before the completion of the field work for this project.

Secondly, Magre and Pano (2016) expressly refer to this matter, but claim not to have any evidence of material changes in the form of management that would suppose a shift from some form of indirect service provision to direct one. The authors claim “remunicipalization does not seem to be gaining ground in Spain”, although they go on to say that “in the context of [...] economic crisis: the local government community may begin to show more interest in remunicipalization”. In light of the opinions expressed by the mayors, it seems that Spain will once again confirm its habit of being a somewhat late adopter of continental trends as it hitches its wagon to the remunicipalizing tendencies that seem to have taken center stage in the surrounding States. In summary, the mayors’ answers are “only” indicative of where they stand on this matter, but they also point to a shift in direction, although we will have to wait and see if and how it manifests itself.

The next two questions asked mayors to state their motives for changing the form of service delivery (in either direction), and again their responses were interesting. Table 4 shows the results; among the most common arguments for changing the

provision of services were the improvement of the service quality and the reduction of costs payable by citizens. The next two motives—greater flexibility from a change in the orientation and greater control over service provision—were much less frequent responses. Service quality is, by far, the main motivation for changing the management system and would seem to be the mayors' main concern when it comes to delivering municipal services. In the next section we explore the possible links between these two questions and the response options.

TABLE 4.  
REASONS FOR CHANGING SYSTEM OF SERVICE DELIVERY

	Frequency	Percentage
Quality of service delivery	62	43.1
Costs of service delivery for citizens	39	27.1
Flexibility and change of orientation of service delivery	17	11.8
Control over service delivery	15	10.4
Others	7	4.9
Local authority budget	4	2.8
Total	144	100.0

TABLE 5.  
PREFERRED FORM OF DELIVERY BY SERVICE TYPE

	Public-private partnership		Private sector		Public sector		Don't know		Nº
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Public transport	108	41.7	51	19.7	95	36.7	5	1.9	259
Maintenance of school buildings	38	13.7	29	10.4	209	75.2	2	0.7	278
Waste management	84	29.6	77	27.1	122	43.0	1	0.4	284
Sewage system and water supply	29	10.4	3	1.1	244	87.8	2	0.7	278
Nursing homes for the elderly	70	25.1	13	4.7	194	69.5	2	0.7	279

As for mayors' stand in relation to the delivery of different service types, their preference for the public sector is clearly seen in relation to practically all services except that of public transport where mixed delivery is preferred (table 3). Even in an area that has traditionally been highly permeable to the incorporation of the private

sector, as is the case of waste management, the public sector option is the one preferred by most of the mayors. The preference for the direct provision of sewage systems and water supply is striking (with almost 88% of the mayors interviewed expressing themselves in favour of public service management). Unfortunately, the questionnaire does not allow us to determine if there are any differences in preference regarding these two services given that in Spain they are managed as independent services. Even so, the results provide a very clear indication of the standpoint taken by the mayors.

### MAYORS AND INTER-MUNICIPAL COOPERATION. A TOOL FOR GENERATING SYNERGIES WITHIN THE ORGANIZATION?

Mayors' attitudes towards the formation and operation of amalgamations of local authorities, and the importance they attach to them, have received little attention in the literature. In general, such studies have restricted themselves to examining their cost-related effects (Bel *et al.*, 2013; Bel and Warner, 2015) and, to a lesser degree, the internal operation of these new entities. In Spain, most studies have focused on their evolution, their legal nature and the position they occupy in the broader institutional framework (Martínez-Alonso, 2013; Nieto, 2007). Yet, the inter-municipal cooperation project promoted by a number of international research groups (IMC Project<sup>1</sup>) recognizes the importance of the role played by the mayors in the creation of these entities. Consequently, the standpoint adopted by mayors in relation to them is a key factor in the search for cooperative solutions to municipal problems.

The questionnaire administered to Spanish mayors included several questions dealing with this subject; the one that provides the best outcomes incorporated a set of scenarios and asked the mayors to select the most effective response from inter-municipal cooperation, the amalgamation of municipalities or neither of these two options. Mayors were presented with four scenarios: namely, professionalization and quality of administrative staff; service quality; cost saving and political participation. Although the last scenario falls outside the scope of interest of this article, the results showed in table 6 might be of interest for comparative purposes. As regards the professionalization and quality of staff, the number of mayors who identified cooperation as the most effective method was almost matched by those that considered there was no real utility in either option. In the case of the next two scenarios, however, the mayors showed themselves to be quite strongly in favor of cooperation: more than 65% of them

- 
1. A research project led by Filipe Teles (University of Aveiro) and Pawel Swianiewicz (University of Warsaw) within the framework of the COST Action IS1207 Local Public Sector Reforms: An International Comparison. The project has gathered data using a common questionnaire about tools of inter-municipal cooperation in more than a dozen European countries. At the time of writing, its results are in the process of being published.

considered cooperation to be effective for improving service quality and 60 % expressed it to be effective for cutting costs. Yet, mayors showed to be quite sceptical as regards the effectiveness of these measures for promoting political participation.

TABLE 6.

PERCEPTION OF THE EFFECTIVENESS OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION AND AMALGAMATIONS

	Inter-municipal cooperation is more effective		Amalgamation is more effective		There is no real utility in cooperation or amalgamation		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Professionalisation and quality of administrative staff	127	45.8	30	10.8	120	43.3	277	100.0
Service quality	180	65.5	43	15.6	52	18.9	275	100.0
Cost saving	168	60.0	90	32.1	22	7.9	280	100.0
Political participation	95	34.3	24	8.7	158	57.0	277	100.0

It is worth highlighting that the amalgamation of municipalities is not chosen as the most effective solution for any of the four scenarios. Even in the case of cost savings, mayors are very clearly in favor of inter-municipal cooperation. While these results are expected, given Spain's traditional tendency towards fragmentation at this level of government rather than taking steps towards a reduction in the number of municipalities, they also reflect a clear line of discourse in relation to this question. Spanish mayors do not even perceive municipal amalgamations as offering an effective method for cutting costs; which is the typical assumption associated with this tool. In short, Spanish mayors show no inclination towards adopting this type of measures.

## MAYORS AND LOCAL GOVERNMENT REFORM: LINES OF INTERPRETATION

The aim of this section is to further the study of the elements identified up to this point and to offer interpretations of the linkages between the perceptions held by the mayors and the main lines of reform. First, we address the tools adopted to intervene in the organization of local government and in matters related to the personnel at its service. Here, also, we employ the construct of mayors proposed by Egner and Heinelt (2006), in particular, their definition of mayors with an 'inward looking' profile. This way, we were able to examine Spanish mayors' attitudes towards public administration and their preference for employing certain tools of governance. Second, we analyze their perceptions about remunicipalization and outsourcing of services and we propose

possible explanations for their preferences. Finally, we briefly discuss inter-municipal cooperation and the attitude mayors show towards the use of these mechanisms.

#### TYPES OF MAYORS: THE “*INWARD LOOKING*” MAYOR AND THE INTERNAL MANAGEMENT OF MUNICIPAL ADMINISTRATION: ORGANIZATION AND HUMAN RESOURCES

With the aim of analyzing the standpoint adopted by Spanish mayors in relation to their managerial and monitoring functions of public administration, we have opted to construct an index based on the profiles identified by Egner and Heinelt (2006: 336). Unlike these authors, however, we have chosen to work with this concept in the form of an aggregate index, constructed out of the responses to the questions included in the first section of the survey. Mayors were asked to evaluate the importance they attach to a set of different tasks on a Lickert-type scale from 1 to 5, where a value of one corresponds to a task that is “not the mayor’s responsibility” and a value of five corresponds to a task “of utmost importance”. To construct this index, the following tasks were taken into consideration:

- Guarantee the quality of local services.
- Set goals for transforming the administrative structure.
- Attract resources from external sources.
- Guarantee that the political-administrative process operates correctly.
- Guide public administration personnel in their day-to-day activities.

For each task, an index value was assigned only to those responses awarded a score corresponding to a four or five on the scale. Due to various effects associated with responses on surveys of this type, we decided that only answers given a high value should be reflected in the final index score. More specifically, a value of 0.5 was assigned to answers awarded a four, corresponding to the category of “great importance”, and a value of 1 was assigned to answers awarded a 5, corresponding to the category of “utmost importance”. Consequently, the aggregate index ranges between 0 and 5. Table 7 reports the descriptive statistics for the index and the variables from which it was constructed.

Table 7 presents high mean values for all the variables. Indeed, this was the reason why it was decided not to assign values to mayors’ responses below four (corresponding to a task considered to be of “great importance”). Guaranteeing the quality of local services and attracting resources from external sources stand out in terms of the importance attached to them, with means close to the maximum possible values, and minimums corresponding to category three (i.e., a task deemed to be of “moderate importance”). The composite index shows that some of the mayors’ responses are not included (that is, they did not rate any of the functions as being of either “great” or of “utmost” importance), indicating that they do consider their role in the managing and monitoring of certain municipal activities to be relevant.



TABLE 7.  
MAIN DESCRIPTIVE STATISTICS OF THE 'INWARD LOOKING' INDEX AND ITS VARIABLES

	Nº	Min.	Max.	Mean	SD
Guarantee the quality of local services	303	3	5	4.69	.498
Set goals for transforming the administrative structure	297	1	5	3.76	.669
Attract resources from external sources (...)	301	3	5	4.48	.575
Guarantee that the political-administrative process operates correctly	294	1	5	4.03	.683
Guide public administration personnel in their day-to-day activities	295	1	5	3.26	.956
'Inward looking' index	291	.00	5.00	2.7285	.90412

We also considered it interesting to index the mayors' perceptions of certain activities and tools linked to the management of the municipal council. In this case, the elements were extracted from two questions, one that asked them about the challenges a mayor has to face and how much of a priority it was to them and another which asked them how far they agreed with statements related to specific actions. The final index included the following items:

- Address questions of a politico-administrative nature [...].
- Internal target agreements contribute to a more effective management.
- Internal reporting systems contribute to better departmental management.
- Selection and systematic training of future managers is a permanent task.
- Workers' performance appraisals are linked with significant performance-related pay or bonuses.

The index is constructed in a similar way to that of the "inward looking" index, so that here again a value was only associated with the answers that indicate positions of greatest agreement. We refer to this index as the "municipal management" index since it includes elements linked to the management of the local authority. Table 8 shows the main descriptive values of the index and the variables from which it is constructed. The results for some of these statements have been discussed in earlier sections, so we shall not repeat ourselves here. However, it can be seen that the "municipal management" index, as with the previous index, fluctuates between 0 and 5 and, although this table does not allow us to observe it, presents a normal distribution.

These two variables, with the structure of aggregate indexes, were constructed in order to obtain explanatory models connected to hypothesis number 1 ( $H_1$ ). Unfortunately, the outcomes derived from them are not as informative as expected. In the case of the profile of the "inward looking" mayor, this index was based on a number of

TABLE 8.  
MAIN DESCRIPTIVE STATISTICS OF THE ‘MUNICIPAL MANAGEMENT’ INDEX AND ITS VARIABLES

	N	Min.	Max.	Mean	SD
Address questions of a politico-administrative nature, e.g. improve relations with citizens, offer better and more efficient services, protect integrity and fight corruption, etc.	300	2	5	4.31	.676
Internal target agreements contribute to a more effective management	299	1	5	4.21	.665
Internal reporting systems contribute to better departmental management	298	2	5	4.22	.607
Selection and systematic training of future managers is a permanent task	298	1	5	3.69	.785
Workers’ performance appraisals are linked with significant performance-related pay or bonuses	298	1	5	3.12	.911
‘Municipal management’ index	303	.00	5.00	2.4340	.91017

models that work with hypotheses underpinned by the theory; however, none of them seems to be confirmed by our data. Specifically, our initial hypothesis was that, in line with neo-institutional planning, forming part of the institution could explain a different position regarding the functions of the mayor within local government. In this sense, we employed various models of operationalization that did not produce results of any great interest. In contrast, the variable linked to mayors’ ideological stances does reveal a certain relationship. Table 9 shows the Pearson correlation coefficient values between a series of variables and between those of ideology and the ‘inward looking’ index. The literature to date has provided little insight about ideology and mayors’ perceptions of their role in the management of the administration. In fact, Egner and Heinelt (2006) opted for an endogenous analysis with respect to the constituent elements of the institutional position of responsibility. Thus, in full awareness that we should be cautious about our claims, given that we are dealing with survey data, it seems that mayors who are ideologically more conservative tend to express a greater concern for aspects related to municipal administration and management. It should be added, however, that the distribution of the variable corresponding to the mayors’ self-reported ideological position shows a tendency for them to identify themselves as being more progressive, with a mean value of 3.4 on a left to right spectrum from 0 to 10. This does not detract from the result of the analysis that points to a relationship between these two dimensions; yet, it should be borne in mind that, in general, center-right mayors placed themselves in fairly moderate positions on the spectrum.

Similarly, the analysis of the extent to which the mayors agreed with a series of statements in relation to certain municipal activities also failed to produce results of

any great interest. As expected, both indices ('inward looking' and 'municipal management') show a moderate, statistically significant relationship, but they present very few relations with other variables identified in the literature. In this sense, both the mayors' sector of origin (public or private) and ideology show signs of a relationship. But, applying a significance parameter threshold of 0.05 leaves both above this boundary. Even so, they are both significant at the 0.01 level, suggesting some evidence of a positive relationship in both cases, where a more conservative ideology may contribute to greater agreement with certain activities of municipal management.

TABLE 9.  
BEHAVIOR OF THE 'MUNICIPAL MANAGEMENT' INDEX

		<i>Municipal management index</i>	<i>Inward looking index</i>	<b>Ideology</b>	<b>Sector of origin</b>
<i>Municipal management index</i>	Pearson correlation	1	.338**	.103	.120
	Signif. (bilateral)		.000	.085	.064
	Nº	303	291	278	241
<i>Inward looking index</i>	Pearson correlation	.338**	1	.130*	.031
	Signif. (bilateral)	.000		.033	.635
	Nº	291	291	269	233
Ideology	Pearson correlation	.103	.130*	1	-.097
	Signif. (bilateral)	.085	.033		.136
	Nº	278	269	278	240
Sector of origin	Pearson correlation	.120	.031	-.097	1
	Signif. (bilateral)	.064	.635	.136	
	Nº	241	233	240	241

\* The correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\* The correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

## FROM OUTSOURCING TO REMUNICIPALIZATION: CHANGING THE METHODS OF SERVICE DELIVERY

As discussed in the previous section, the results of the survey allow us to explore mayors' perceptions regarding the current trends in the provision and management of public services. Indeed, the literature had previously captured a change that seemed to point to a return to the remunicipalization of certain public services, after a long period in which outsourcing had been the most commonly adopted system for the modernization of the public administration (Wollmann and Marcou, 2010; Kuhlmann and Wollmann, 2014). The section dedicated to this question has allowed us to

confirm that remunicipalization (or the reduction in outsourcing) was the preferred option when considering a change in the method of service delivery.

Specifically, the descriptive results show that the motives reported for changing the delivery method were centered primarily on cost savings and on enhancing the quality of public services. Table 10 presents the reasons proffered by the mayors for changing service delivery to one or other of the two systems. Interestingly, both in the case of a preferred increase in outsourcing and in that of a reduction in this form of service provision (which we interpret as being a vote in favor of remunicipalization), the reasons most frequently given by the mayors coincide. That is, mayors who believe it necessary to increase privatization and those who feel it should be reduced, both consider that these changes will result in cost savings for citizens and an increase in the quality of public services.

TABLE 10.  
REASONS FOR INCREASING OR REDUCING OUTSOURCING

	Increase outsourcing		Reduce outsourcing		Total
	Nº	%	Nº	%	
Costs of service delivery for citizens	11	30.6	27	26.5	38
Local authority budget	3	8.3	0	0.0	3
Flexibility and change of orientation of service delivery	7	19.4	8	7.8	15
Control over service delivery	3	8.3	12	11.8	15
Quality of service delivery	12	33.3	49	48.0	61
Others	0	0.0	6	5.9	6
Total	36	100.0	102	100.0	138

The fact that their respective reasons coincide has led us to question the underlying discourse on which these changes are based. To help to interpret the results, a series of variables were used to build analytical models that might enable us to examine the relationships that occur —as we suggested in hypothesis number 2 (H<sub>2</sub>). Specifically, two dichotomous variables were constructed: mayors that expressed an intention to introduce changes (in one direction or another) and mayors who believed outsourcing should be reduced (at the expense, that is, of increased remunicipalization). In doing so, we identified three variables that might have an effect on this decision: the mayor’s ideology, the amount of time the mayor had been involved in politics and the mayor’s sector of origin (public or private).

In the case of the first model, the analysis yielded no significant results. That is, it appears that that the intention to maintain the status quo and the intention of introducing changes in the system are unrelated to any of the variables analyzed. In the second case, by contrast, the model produced significant results and gave rise to an interesting interpretation. Table 11 shows the results for the binomial logistic model

that analyzed the reduction in the outsourcing of service delivery. The model is significant and two of the variables, namely ideology and the number of years in politics, present statistically significant negative coefficients. That is, mayors to the left of the ideological spectrum and with fewer years in politics are more favorable to a reduction in the outsourcing of public services.

TABLE 11.  
LOGISTIC MODEL FOR THE REDUCTION IN OUTSOURCING

	<b>Reduce outsourcing</b>
Ideology	-0.292*** (0.088)
No. years in politics	-0.037** (0.018)
Sector	0.408 (0.304)
Constant	0.642 (0.429)
Observations	213
Log likelihood	260.711
Nagelkerke's R-squared	0.124

*Note:* \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01.

From an analytical perspective, this points to a coherent explanation: mayors' ideology is a determinant of the decision to remunicipalize and, if we complement this with our analysis of their underlying motives, it seems that it is their ideology that determines the outcome of their reasoning but not the reasoning itself. In other words, both mayors who defend an increase in outsourcing and those who seek its reduction do so by resorting to similar arguments, namely a reduction in costs and an improvement in the quality of public services. According to our data, it seems that in facing this dilemma, mayors' ideology and the number of years they have been engaged in politics (albeit the first of these to a much greater degree) are both relevant factors.

## THE MAYORS' STANCE ON INTER-MUNICIPAL COOPERATION

Table 6, in the section dedicated to the analysis of the mayors' perceptions of inter-municipal cooperation, examines various elements in seeking the mayors' opinions about various courses of action that might lead to an improvement in local government. Specifically, mayors were offered three options: seeking improvements by means of inter-municipal cooperation, seeking improvements by means of amalgamations or

failing to consider either option useful for the actions stated. By focusing on four specific elements, we propose a new index to capture mayors’ stance on inter-municipal cooperation. This index allows us to explore hypothesis number 3 (H<sub>3</sub>). Although the last of these elements is unrelated to management—given that it is presented as a possible element of improvement, it has been included in the index since it does not measure the perceived utility for the specific improvement of the administrative organization, but rather the perceived utility of cooperation as an instrument of administrative reform. The elements included are:

- Professionalization and quality of administrative staff
- Service quality
- Cost saving
- Political participation

In this case, the bivariate models once more reveal a number of points of interest. Table 12 shows the results for these models. Somewhat unusually in this case, the statistically significant relationships present a negative coefficient. That is, according to the data gathered, the mayors that score highest on the “inward looking” index value the possibilities of inter-municipal cooperation more negatively; likewise, it seems that the ideology held also intervenes in mayors’ perceptions of inter-municipal cooperation, so that mayors who hold more conservative beliefs are less favorable to instruments of this type.

TABLE 12.  
BEHAVIOR OF THE ‘INTER-MUNICIPAL COOPERATION’ INDEX

		<i>Cooperation index</i>	<i>Inward looking index</i>	<i>Ideology</i>	<i>Sector of origin</i>
<i>Cooperation index</i>	Pearson correlation	1	-.142*	-.141*	.059
	Signif. (bilateral)		.021	.021	.368
	Nº	274	265	267	232
<i>Inward looking index</i>	Pearson correlation	-.142*	1	.130*	.031
	Signif. (bilateral)	.021		.033	.635
	Nº	265	291	269	233
<i>Ideology</i>	Pearson correlation	-.141*	.130*	1	-.097
	Signif. (bilateral)	.021	.033		.136
	Nº	267	269	278	240
<i>Sector of origin</i>	Pearson correlation	.059	.031	-.097	1
	Signif. (bilateral)	.368	.635	.136	
	Nº	232	233	240	241

\* The correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

In any case, and in the same way as in the previous examples, it is essential to remember that, although the models present points of interest, they must be treated with caution, since they are survey data based on the subjects' perceptions.

## CONCLUSIONS

This article has analyzed the perceptions held by Spanish mayors on a range of aspects related to the reform of public administration. To do so, we opted to employ a theoretical approach based on the construction of the figure of the mayor based in the way in which they define their functions and the inclusion of the main axes of reform identified in the comparative literature. Our point of departure, therefore, recognizes the important position held by Spanish mayors in relation to the management of the municipal council. This approach has been vindicated by our survey data, since the majority of mayors rate very high the importance of their functions in leading and managing the public administration. In short, Spanish mayors see this area as forming a significant part of their specific responsibilities.

Likewise, we have analyzed the different lines of reform that the literature identifies as constituting the main axes of transformation of local governments in Europe. Here, we find that Spanish mayors hold a favorable or highly favorable opinion of most of these reform measures. This is of particular relevance if we bear in mind that most of these actions necessitate the unequivocal intervention of the mayor in the affairs of local government. Thus, the figure of the mayor as a manager is reinforced; in other words, mayors adopt a role with a clear vocation to act and to introduce measures to improve municipal management. This idea is connected with our hypothesis number 1 ( $H_1$ ), seeking to test the consistency of this classification.

The position taken up by the mayors in relation to the remunicipalization of service delivery is of particular interest, as we propose in our hypothesis number 2 ( $H_2$ ). While the overall tendency is one of continuity (that is, neither increasing nor reducing outsourcing), a good third of mayors express their support for remunicipalization, a considerably higher number than those expressing a preference for outsourcing. Interestingly, the motives in both cases are identical (the improvement of service quality and a reduction in costs), while the analyses undertaken confirm the relevance of ideology in these stances. That is, the ideological stance is the determining factor in an otherwise identical discourse that seeks the improvement of the service and a cut in costs.

Our analysis of the mayors' views on inter-municipal cooperation shows that the mechanism is typically seen as being useful for overcoming municipal fragmentation, according to hypothesis number 3 ( $H_3$ ). However, it should be borne in mind that the survey was conducted in municipalities with a population larger than 10 000 inhabitants, which most likely influenced opinions on the subject. Mayors expressed a stronger preference for inter-municipal cooperation than for amalgamations, even in

the case of achieving greater cost reductions. As such, the situation remains the same on this matter and Spanish mayors continue to resist amalgamations preferring other measures of a less aggressive nature, such as inter-municipal cooperation.

The Spanish mayors' profile that emerges from this study is that of a figure closely involved in running and managing the local government and who is open to the implementation of certain measures; in short, mayor-managers who intervene and act in the organization and operation of their municipal authorities. The enormous difficulties to analyze a local map of 8124 municipalities prevents us from applying this type of methodologies to mayors from smaller municipalities; yet this remains a pending task for the discipline given the great relevance of these institutions that represent 90% of all Spanish municipalities.

### References

- Alba, Carlos R. and Carmen Navarro. 2006. "Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Avellaneda, Claudia N. 2012. "Mayoral Decision-Making: Issue Salience, Decision Context, and Choice Constraint? An Experimental Study with 120 Latin American Mayors", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23: 631-661.
- Baldersheim, Harald and Lawrence E. Rose. 2010. "Territorial choice: Rescaling governance in European states", in H. Baldersheim and L. E. Rose (eds.), *In Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, Harald and Hellmut Wollman. 2006. "Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda", in Harald Baldersheim and Hellmut Wollman (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Bassoli, Matteo. 2010. "Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case)", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23 (3): 485-508.
- Bel, Germà, Xavier Fageda and Melania Mur. 2013. "Why do municipalities cooperate to provide local public services? an empirical analysis", *Local Government Studies*, 39 (3): 435-454.
- Bel, Germà and Mildred E. Warner. 2015. "Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence", *Public Administration*, 93 (1): 52-67.
- Bherer, Laurence. 2010. "Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements: Why is there a Participatory Movement at the Local Level?" *Journal of Urban Affairs*, 32 (3): 287-303.
- Borins, Sandford. 2014. *The Persistence of Innovation in Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.



- Bouckaert, Geert and Sabine Kuhlmann. 2016. "Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context", in Kuhlmann, S. and G. Bouckaert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Springer.
- Cheyne, Christine and Margie Comrie. 2002. "Enhanced legitimacy for local authority decision making: challenges, setbacks and innovations", *Policy and Politics*, 30 (4): 469-482. Available at: <https://doi.org/10.1332/030557302760590404>.
- Cochrane, Allan. 1991. "The changing state of local government: restructuring for the 1990s", *Public Administration*, 69 (3): 281-302.
- Considine, Mark and Jenny M. Lewis. 2007. "Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (4): 581-607.
- Davis, Paul. 1998. "The burgeoning of benchmarking in British local government. The value of 'learning by looking' in the public services", *Benchmarking for Quality Management & Technology*, 5 (4): 260-270. Available at: <https://doi.org/10.1108/14635779810245099>.
- Egner, Björn and Hubert Heinelt. 2006. "European Mayors and Administrative Reforms", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geurtz, Casper and Ted Van de Wijdeven. 2010. "Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands", *Local Government Studies*, 36 (4): 531-549.
- Hefetz, Amir and Mildred Warner. 2004. "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2): 171-190.
- Hendricks, Frank and Pieter Tops. 2005. "Everyday fixers as local heroes: a case study of vital interaction in urban governance", *Local Government Studies* 31 (4): 475-490. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930500136899>.
- Hulst, Rudie and André van Montfort. 2007. "Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon", in Rudie Hulst and André van Montfort (eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Ihrke, Douglas, Rick Proctor and Jerry Gabris. 2003. "Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective", *Journal of Urban Affairs*, 25 (1): 79-90.
- Kersting, Norbert and Angelika Vetter (eds.). 2003. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske und Budrich.
- Korac, Sanja, Iris Saliterer and Richard M. Walker. 2016. "Analysing the environmental antecedents of innovation adoption among politicians and public managers", *Public Management Review*, 19 (4): 566-587.
- Sciences*, 82 (2): 233-254.

- Kuhlmann, Sabine and Hellmut Wollmann. 2014. *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Magre, J. and Esther Pano. 2016. "Delivery of Municipal Services in Spain: an uncertain picture", in H. Wollmann, I. Kopic and G. Marcou (eds.), *Public and social services in Europe. From public and municipal to private sector provision*. London: Palgrave Macmillan.
- Morgan, David R. and Sheilah S. Watson. 1992. "Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager", *Public Administration Review*, 52 (5): 438-446.
- Mouritzen, Poul Erik and James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Martínez-Alonso Camps, Josep Lluís. 2013. "Les personificacions instrumentals locals: Estat de la qüestió", *Revista Catalana de Dret Públic*, 47: 61-86.
- Nieto, Eva. 2007. "Inter-Municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government" in Rudie Hulst and André van Montfort (eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*. Netherlands: Springer.
- Peters, B. Guy. 2013. "Institutions in context, and as context", in Christoher Pollitt (ed.), *Context in public policy and management: The missing link?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform: A comparative analysis. New public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramió, Carles. 2012. *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Barcelona: La Catarata.
- Ramió Carles and Salvador Miquel. 2012. "Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración local de España: el papel de los factores políticos e institucionales y la externalización de los gobiernos locales", *Gestión y Política Pública* 21 (2): 375-405.
- Salvador, Miquel and Carles Ramió. 2011. "Institutionalizing Participatory Democracy and the Emergence of an Epistemic Community in Spanish Local Government", *Journal of Urban Affairs*, 33 (5): 491-509.
- Salvador, Miquel and Clara Riba. 2015. "Epistemic Communities and Service Delivery Choices in Spanish Municipal Administrations", *Journal of Urban and Regional Analysis*, 7 (2): 145-159.
- Sancino, Alessandro and Alex Turrini. 2009. "The Managerial Work of Italian City Managers: An Empirical Analysis", *Local Government Studies*, 35 (4): 475-491.
- Simmons, Richard and Johnston Birchall. 2005. "A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the 'Participation Chain'", *Social Policy and Administration*, 39 (3): 260-283.
- Tat-Kei Ho, Alfred. 2002. "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative", *Public Administration Review*, 62 (4): 434-444.

- Teles, Filipe. 2014. *Local Government and Inter-Municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Torres, Lourdes and Vicente Pina. 2002. "Changes in Public Service Delivery in the EU Countries", *Public Money and Management*, 22 (4): 41-48.
- Warner, Mildred E. 2006. "Inter-municipal Cooperation in the U.S: A regional governance solution?", *Urban Public Economics Review*, 6: 221-239.
- Warner, Mildred. E. and Robert Hebdon. 2001. "Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2): 315-336.
- Wollmann, Hellmut. 2013. "Public Services in European Countries. Between Public/Municipal and Private Sector Provision and reverse?", Paper prepared for the *IPSA Conference* June 26-28, 2013. Available at: <https://goo.gl/txKPXy>.
- Wollmann, Hellmut and Gérard Marcou (eds.). 2010. *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zhang, Yahong and Richard C. Feiock. 2009. "City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (2): 461-476.

Submitted for evaluation: 13 March 2017.

Accepted for publication: 25 January 2018.

#### MIQUEL SALVADOR

miquel.salvador@upf.edu

Currently Associate Professor at the Department of Political and Social Sciences of the Universitat Pompeu Fabra (UPF). He is Doctor of Political Science and Administration by the Universitat Pompeu Fabra (UPF). His PhD thesis *Institutions and public policies in human resource management of the comunidades autonomas* obtained the first prize of the II edition of the Prizes Enric Prat de la Riba of the School of Public Administration of Catalunya (2005). Miquel Salvador obtained his Master of Arts in Public Management (1996) at the Universitat Autònoma of Barcelona (UAB) and his Master of Arts in Political and Social Theory (1999) at the UPF. His research interests are related to public administration, human resources management, institutional analysis, local government, and innovation in public policies and public management.

#### ESTHER PANO

epano@ub.edu

Phd in Political Science by the University of Barcelona (UB). She is associated lecturer at the Department of Constitutional Law and Political Science, at the UB. She is also the coordinator of the project "Local Government Observatory" held by the

Fundació Carles Pi i Sunyer (<http://www.pisunyer.org/>). She is currently member of GREL (research group in local politics, [www.ub.edu/grel](http://www.ub.edu/grel)). Her research interests are related to empirical institutional analysis, local government, and questions connected to institutional design both from a political perspective as from an organizational point of view.

---

# Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain

*Percepciones de los alcaldes sobre las reformas y la descentralización en España*

LLUÍS MEDIR

Universitat de Barcelona

JAUME MAGRE

Universitat de Barcelona

MARIONA TOMÀS

Universitat de Barcelona

## **Cómo citar/Citation**

Medir, L., Magre, J. y Tomàs M. (2018). Mayors' perceptions on local Government reforms and decentralization in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 129-155. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.06>

## **Abstract**

This article analyses Spanish Mayors' perceptions on three areas of possible reforms that are currently on the local government agenda: re-scaling, amalgamations and metropolitanization. This study shows two main features: On the one hand, a relative homogeneity regarding mayors' perceptions of reforms and, on the other hand, a consistent difference in the mayors' orientations from two groups of autonomous communities. The first ones acceded to the "fast track" decentralization process that unfolded in Spain since 1978, due to the pressure exerted by their political leaders; the second group acceded to autonomy in a later wave, equating the distribution of power in all the territories of the state.

Specifically, it is found that homogeneity in responses is only apparent when the two groups of mayors are considered. Thus, those from "fast track" regions are more in favor of decentralization towards their regions and structures of coordination or cooperation between levels of government than mayors in "slow track" autonomous communities. We conclude that, in a scenario of shared power and multilevel interdependence, fast-track mayors tend to protect more intergovernmental agreements that favor spaces where they can control the formulation of policies that affect them.

*Keywords:* mayors, local government, amalgamation, metropolitan governance, decentralization.

## Resumen

Este artículo analiza la percepción de los alcaldes españoles en tres áreas de posibles reformas que actualmente están en la agenda del gobierno local: reordenación, fusiones y creación de gobiernos metropolitanos. Este estudio revela dos características principales. Por un lado, una homogeneidad relativa de las posiciones de los alcaldes respecto a las reformas y, por otro, una diferencia consistente en las orientaciones de los alcaldes de dos grupos de comunidades autónomas. Las primeras accedieron al proceso de descentralización por la vía rápida que se desplegó en España a partir de 1978, debido a la presión ejercida por sus líderes políticos; el segundo grupo accedió a la autonomía en una ola posterior, equiparando la distribución del poder en todos los territorios del Estado.

Específicamente, se ha descubierto que la homogeneidad en las respuestas sólo se aprecia cuando se consideran los dos grupos de alcaldes mencionados. Así, los de las regiones de la vía rápida están más a favor de la descentralización hacia sus regiones y de estructuras de coordinación o cooperación entre niveles de gobierno que los alcaldes en las comunidades autónomas de la vía lenta. Concluimos que, en un escenario de poder compartido y de interdependencia multinivel, los alcaldes de la vía rápida tienden a proteger más los acuerdos intergubernamentales que favorezcan los espacios donde puedan controlar la formulación de políticas que los afectan.

*Palabras clave:* alcaldes, gobierno local, fusiones, gobernanza metropolitana, descentralización.

---

## THE TERRITORIAL ISSUE AND THE SPANISH MULTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM

Today, Spain is a highly decentralized country. However, the process of devolution started quite recently, in the early 1980s following the approval of the 1978 Spanish Constitution. The process of decentralization of the old unitary state was mainly driven by territorial pressures, especially coming from Catalans and Basques, and to a lesser extent, from Galicians, because this process was not clearly designed in the Constitution. Therefore, territorial issues, particularly the functioning and legitimation of the distribution of political powers between the regions and the state has been a controversial subject since the beginning of democracy.

In the process of decentralization of Spain, some regional political powers appeared as either leaders and laggards. The leaders were the main resistant territories during the Francoist regime, namely, those identified with a more democratic resistance and which enjoyed some political autonomy under the first Republic (1931 to 1939) before the Spanish civil war. Their stronger democratic struggle against Franco served to identify peripheral nationalist claims of strong self-government as democratic claims that needed to be treated differently in the new Constitution. Therefore, Catalonia, Galicia and especially the Basque Country recovered regional self-government with a faster and deeper institutional setting. For other political reasons, Andalusia also reached this “fast-track”, even if it has never been very different from the rest of Spain in cultural, historical or linguistic terms.

This foundational division between “fast-” and “slow-track” regions has been largely scrutinized at diverse levels and with different approaches. It has been argued to have different political effects on citizens' perceptions and behaviors (León, 2011; León and Ferrín, 2007; Lago-Peñas and Lago-Peñas, 2013), electoral issues (Molas and Bartomeus, 1998; Pallarés and Keating, 2003; Riera, 2012; 2013) and constitutional regulations or intergovernmental relations (Aja, 2014; Aja and Colino, 2014). Specifically from a citizen's perspective, there is a large amount of research scrutinizing the impact of the differential territorial distribution of powers in Spain on public opinion (for an intensive review, see Liñera, 2014), and the process of state building (for classical works, see Linz, 1973; 1985). Regarding citizens' perceptions, it has been demonstrated that the Spanish historical regions have distinctive perceptions on how the state needs to be politically organized. On the process of state building, the role of culturally different nations has been highlighted.

However, up to the present, no work has paid attention to this divide when considering mayors' perceptions of multilevel arrangements and territorial reforms. Mayors play a crucial role in legitimizing the political system in a country with more than 8000 municipalities. Therefore, their views and positions over local reforms are of undoubted relevance in academic fields. Indeed, mayors are privileged actors inside the local councils, with specific agendas and perceptions over territorial reforms potentially affecting them. We assume that mayors are “captured” inside the actual, nested multilevel scenario, and therefore, their perceptions of territorial reforms might be in some way affected by this fact. Therefore, this work links the institutional design of decentralized Spain with the willingness of local government reforms to study their relationship.

Therefore, in complex multilevel settings, crossed by organizational and identity issues, mayoral perceptions of territorial reforms and options may also be affected (or mediated) by these different institutional and identity settings. That is to say, even with a high and quite homogeneous level of decentralization at the regional level, strong standardized regulation at the local level and regional-centralism, as we will see further on, we can still account for differences in perceptions based on this foundational dichotomy between fast-track and slow-track regions.

Thus, taking as a starting point the absence of strong differences among mayors' perceptions due to some institutional isomorphism, our theoretical argument functions as follows: mayors belonging to fast-track regions will be more prone to reforms and changes in the multilevel system only when these reforms are designed to preserve both strong regional powers and intermunicipal cooperation. The basic assumption is that, in a scenario of shared powers and wide multilevel interdependence, mayors in fast-track regions will be more likely to shield their main intergovernmental arenas. In sum, by preferring stronger regions and intermunicipal cooperation —rather than amalgamations or reductions in the power of regions— they are in fact willing to limit a wider spread of power across “non-close” tiers. Conversely, mayors in slow-track regions are more likely to show more attenuated preferences for reforms empowering regions and intermunicipal cooperation because the perceived importance of the

regional level is not as deeply felt as in fast-track regions. Nevertheless, it is worth noting from the very beginning that we draw neither a strong divide nor a fundamental split separating Spanish mayors; rather, we aim at scrutinizing the dim but lasting effects of a foundational constitutional divide and the effect of some sort of regional nationalism in mayors' perceptions.

We organize our work as follows: after this introduction, we build a theoretical part where we briefly describe and explain the multi-layered and complex architecture of Spain, followed by a descriptive analysis of the mayors' responses of regarding the three main sources of reforms that have been implemented (or attempted) in Spanish local governments: re-scaling, amalgamations and metropolitanisation. In the fourth section, we specify our hypotheses and main recodifications. We use data from the second round of the Political Leaders in European Cities survey (2015-16), which sought to study the role of mayors and the transformation of political representation at the local level in several European countries. Afterwards, the fifth section presents of the results of the analysis, followed by some general conclusions.

## BUILDING AN ASYMMETRIC DECENTRALIZED STATE BEHIND THE LOCAL GOVERNMENT'S BACK

The political process of decentralization from 1978 to the mid-1980s was far from straightforward. Powerful territorial elites' pressures were in place to determine the final structure of the new decentralized state. Today, Spain is formed by seventeen Autonomous Communities (ACs) —but none of them is specifically named in the Constitution—, fifty provinces (second-tier units of local government) and 8124 municipalities. In fact, the process of transition was so tempestuous that, because of the need for an agreement between all actors involved, the Constitution finally approved only a formal procedure to regionally decentralize the state. A striking feature of this procedure is the absence of a clear number, scope or concrete competencies of the new regional units that were to be created. Thus, this procedural provision in the Constitution led to a process from 1978 to 1985 where most of the actual AACC were created, through the *Estatutos de Autonomía*, in some sort of multiple bilateral negotiations between central and territorial elites.

The controversial, and rather nebulous, article two of the Constitution points from the beginning and together with the insoluble unity of the state, to a political differentiation among “ordinary regions” and “nationalities”: “The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish nation, the common and indivisible country of all Spaniards; it recognizes and guarantees the right to autonomy of the nationalities and regions of which it is composed, and the solidarity amongst them all”. This foundational dichotomy between a differentiated set of four more powerful regions lasted, in juridical terms, up to 1992, where an increase in self-government capacities for slow-track (ordinary) regions was generally implemented, formally equalizing the system, representing a second wave of decentralization. In fact, the



system implemented according to the Constitution has proved to be highly political, since no clear constitutional provisions are in place, and the decentralizing dynamics and the intergovernmental game are characterized by a deep political struggle (Agranoff and Ramos-Gallarín, 1997; Aja and Colino, 2014; Amat, 2012; Amat *et al.*, 2009; Arbós *et al.*, 2009; León and Ferrín, 2011). In fact, the intertwined nature of governments in Spain, together with their different and overlapping elections, generate a system in which political bargaining is constant for almost every matter, and especially, the territorial structure and competencies of devolution.

The Spanish devolved system underwent a third wave of change, a process led again by fast-track regions, which began with the failure to approve a new Statute of the Basque Country, and the approval in 2006 of the Catalan Statute. The latter was brought before the Constitutional Court, which issued the crucial Sentence 31/2010. This limited the federative evolution of Spain, thus frustrating the attempt to increase the weight of autonomous powers set out by regions, especially over the regulation of local governments (Galán y Gracia, 2011). As a matter of fact, the decentralization process was mainly addressed to empower regional units, rather than local ones, which were dramatically left outside the debates during the transition and the consequent institutional design (Rodríguez, 2011).

Concerning local governments, a completely different path of decentralization and institutional design was in place during the transition. The fundamental number of units, basic functions and structure remained untouched from the dictatorship (and before, coming from the mid-18th century). The whole process of the democratic transition was made without democratically elected politicians at the local level, and the first free elections for the local government were held in 1979, almost half a year after the approval of the Constitution. From an institutional perspective, local governments were totally left outside the transition and devolution processes, and this was translated into the absence of a set of minimal competencies and also the weakness of the basic traits of local structures. Indeed, the basic law regulating local governments was not in force until 1985, seven years after democracy was in place<sup>1</sup>. It is true that local political autonomy is constitutionally granted; however, in practical terms, it is narrow and conditioned. Moreover, since the approval of the *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (also known as LRSAL), the question of how local governments must be organized in a complex multilevel scenario has put the reorganizational aspects at the top of the political agendas.

Therefore, the legal configuration of local governments is quite particular, an expression of a fussy multilevel system, where the state dictates the basic regulations and the AACCC can develop and implement this legal basis. Some authors claim Spanish local governments had moved from a “central centralism” under Francoism to a

---

1. Year of the approval of the *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL).

“regional centralism”, where municipalities mostly depend on AACCC’s decisions and regulations (Velasco, 2014; Galán, 2012; 2015). Therefore, to deepen the multilevel logic of the system, the developments of the constitutional provisions regarding local government are determined at the same time by a central government law and a regional law; the Spanish law establishes the basis of the system, while the regional law can specify and adapt that central basis with little room for maneuver. In spite of political diversity, homogenization is the key concept in local regulations; all municipalities that share the same compulsory competencies that are mainly related to the provision of basic services (with small variations based on the population), have a similar political structure, which only changes with population bands, and the same financial limitations and obligations.

When it comes to analyzing local governments and intergovernmental relations, scholars tend to look at the relative place and objectives of municipalities embedded in the multi-tiered system. For the Spanish case, their intergovernmental relations are strongly conditioned by the fact that the budget of each municipality is quite contingent on transfers from both the central and regional levels. Therefore, municipalities are not provided with financial autonomy that is powerful enough to fulfil their political autonomy. This complex landscape puts local governments in a difficult position, where local elites fight to ensure some independence in a process of consolidation of local levels of government, which has been characterized by the intervention of both the central government and regional governments.

In this scenario, some authors argue that the system of intergovernmental relations in Spain is much more political than in other federal countries (Agranoff, 2010). In this sense, the entire Spanish intergovernmental system is strongly marked by the political relations among levels of government and the lack of transparency and accountability of those links (Agranoff, 2007). In small and medium towns, local elites use their skills and contacts to conduct intergovernmental transactions (Agranoff, 2010), promoting, at a first sight, regional governments to have a predominant role in the whole system.

As a result, Spanish localities are a canonical member of the “Napoleonic” or “Franco-type” form of local government, mainly located in the south of Europe (Heinelt and Hlepas, 2006). This group of local government systems is characterised by a high level of political autonomy and elite bargaining capabilities, but with low functionality—which is to say, low performance in terms of output production (John, 2001; Page and Goldsmith, 1987; Wolman and Goldsmith, 1992). This southern group, originally formed by Spain, France, Greece and Portugal, seems to cling mostly to the idea of a strong local representative elite and a centralised bureaucracy. Its members’ notion of democracy is more related to creating a sense of identification around the mayor as a powerful representative of the local community, rather than any other consideration (Haus and Sweeting, 2006; Magre and Bertrana, 2005). The political expression of local autonomy, together with the generalised lack of capabilities and resources, is a constellation of strong political institutions with narrow margins for real manoeuvres, and with a low or very moderate economic impact in aggregate terms.

## MAYORS' GENERAL PERCEPTIONS OF REFORMS IN TROUBLED TIMES

It is noteworthy that since 1985 there have been several attempts to reform local governments in Spain without much success; but the main reforms addressed by the questionnaire have regularly been on the political agenda. The main political and academic debates concerning the Spanish local government system had turned around the constitutional fit of local governments, questions of funding and competences and the nature and extent of inter-municipal cooperation. By happenstance, most of them were of the utmost relevance at the time when the fieldwork was conducted. We will comment on three basic sets of questions. A first group of questions refers to re-scaling processes, followed by a piece on amalgamations, which mainly coincide with LRSAL reform. The third set refers to processes of metropolitanisation, which are also on the Spanish political agenda, but less clearly articulated.

Under the concept of re-scaling reforms, it is usually considered all those measures and decisions aiming to change and move political capacities and competences between levels of government, including horizontal and vertical movements. Under the amalgamation concept, it is usually considered all kinds of mergers and fusions of local political units, generally in order to improve their economic performance (generating economies of scale). Finally, metropolitanization usually includes all kind of actions tending to create processes of metropolitan institution building.

The questionnaire devoted up to six questions to mayors' perceptions concerning the more usual reforms on local governments. These questions are designed to be answered by mayors regardless their country, and regardless of whether a concrete reform is in place or not. The questions address individuals' perceptions, from which we can only extract individual willingness, or the degree of individual agreement for each concrete reform. Regarding our data, the survey received responses from mayors elected in municipalities larger than 10 000 inhabitants; the original sample size was 752 mayors (all municipalities beyond that population threshold), and the actual responses amounted to 303, which yields a response rate of 40%. Despite the low response rate, the final sample is rather representative of the studied universe both in terms of territorial distribution and gender, and therefore, we do not expect the results to be biased due to an unbalanced response rate.

### *Mayors' perceptions on re-scaling reforms and amalgamations*

The re-scaling reforms of LRSAL are framed in the context of an economic crisis and under the indications of European and international organizations. Thus, the conductive line content was clearly dominated by an overall objective of ensuring the financial sustainability at the municipal level. The LRSAL reform has been the widest, but still an ineffective, reform of the Spanish local governments' system (Galán, 2015), and an attempt to control local governments' budgets, with limited effects though

(Medir *et al.*, 2017). However, this law attempted to change the foundational law of 1985 profoundly, with several changes in local autonomy, mainly the following: through the reallocation and reduction of local competencies, the re-scaling processes among regions, provinces and local governments, and the setting aside of the general competence clause<sup>2</sup> (Velasco, 2014; Jiménez-Asensio, 2014). In a nutshell, the main measures implying re-scaling were the introduction of coordination and oversight from provinces, the elimination of non-compulsory services and the transfer of welfare services to the regions (Magre and Pano, 2016), and the economic stimulation of voluntary amalgamations.

The LRSAL was backed and designed mainly by the central state, approved solely thanks to the absolute majority of the conservative party (PP) in Congress from 2011 to 2015. The reception of this bill was far from peaceful from other tiers of government. Specifically, regions and municipalities opposed it, since the proposed homogenous regulation challenged not only municipalities' powers, but regions' self-government on local matters: "The autonomous communities have also opposed local reform. They have raised the flag of the defense of the autonomy of their local entities, but mainly they were acting against what they considered a State invasion of their powers" (Galán, 2015: 12). In this scenario, two main adverse reactions to the LRSAL are clearly identified by Galán (2015): several appeals to the constitutional court, challenging most of the contents of the law on the one hand, and the blocking and reinterpretation of the regional implementation of the law on the other hand. In fact, the autonomous communities have chosen not to proceed to autonomic development of the precepts of the LRSAL, or to do it in a very restricted way, usually driven by the intention to obstruct its application regardless of the political party governing the region. As a result, we can claim that the bill is still under "non-practical implementation". Nevertheless, its political impact is enormous.

How does this tumultuous situation translate into the mayors' general perceptions? Question 29 asks about how desirable or undesirable were considered five "classical" reforms affecting local governments: decentralization of tasks to the municipalities; decentralization of tasks to the regions; reduction in the number of counties; reduction in the number of regions; and creating metropolitan governments. All of these are answered on a Likert scale from highly undesirable to highly desirable. Table 1 shows the raw percentage for every reform in our sample.

First, there is the question of decentralization of tasks to municipalities. As it can be reasonably expected, 47,7% of respondents considers decentralization of tasks to municipalities as a desirable reform and 27,6% a highly desirable reform. However and significantly, if we take into account the fact that those are mayors' responses, 7,8% of them considers decentralization to municipalities to be undesirable.

---

2. The previous art. 28 of LBRL allowed municipalities to act in whatever matter if a 'local interest' was at stake.

TABLE 1.  
PERCENTAGES OF MAYORS ON DESIRABILITY OF RE-SCALING REFORMS

	Decentralization of tasks to municipalities		Decentralization of tasks to the regions		Reduction in the number of counties		Reduction in the number of regions		Creating metropolitan governments	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Highly undesirable	6	2,1	8	2,8	48	17,3	60	21,5	16	5,8
Undesirable	16	5,7	22	7,8	85	30,6	88	31,5	56	20,4
Neither desirable nor undesirable	48	17,0	45	16,0	113	40,6	103	36,9	127	46,4
Desirable	135	47,7	123	43,8	17	6,1	18	6,5	64	23,4
Highly desirable	78	27,6	83	29,5	15	5,4	10	3,6	11	4,0
Total N	283	100,0	281	100,0	278	100,0	279	100,0	274	100,0

Source: European Mayor 2nd. Round.

On a second issue, mayors were asked to rate the desirability of enhancing decentralization to regions. Here we found a strong pattern, where 73,3% of respondents considers this reform to be a (highly) desirable one, and only 10,6% considers it undesirable. These results seem consistent in the LRSAL context, where regions have been the main protective shield of local governments' autonomy. Congruently, when asked about the reduction in the number of regions, only 10,1% of mayors considers this reform as desirable, even if 36,9% of them do not take side for any option, probably reflecting the convenience of *status quo*.

Patterns seem less clear when asking about the reduction of counties and the creation of metropolitan governments. With respect to the former, almost 90% of the answers are distributed among the categories highly undesirable (17,3%), undesirable (30,6%) and neither desirable nor undesirable (40,6%). Concerning the latter, opinions are more divided, with a high percentage (46,4%) of ambiguous answers (neither desirable nor undesirable). The rest of the opinions are quite polarized: 5,8% considers it highly undesirable and 20,4% undesirable, while 23,4% considers desirable and 4% highly desirable. These answers are logical for the Spanish case, where there has been no national policy of metropolitan reforms. The picture emerging from this first set of questions clearly shows wide support for local governments' decentralization and, especially, to empower autonomous communities. These results show that the aforementioned "regional centralism" is perceived as a suitable and comfortable intergovernmental arena for Spanish mayors.

On the same re-scaling debate, in recent years, Europe has found itself immersed in a grave economic crisis that has reopened old debates about the strategies available to public administrations with regard to the rationalization and economizing of their resources in order to reduce public deficit. This has led to different member states pushing through policies of austerity and a reduction in expenditures that, in some cases, have resulted in a profound transformation of municipal structures. Along these lines, in 2010, Greece completed a reorganization of its municipal map that resulted in a reduction in the number of municipalities to practically one-third of those that had existed up to that time. Some other European countries had also previously entered into this debate, one example of which was the redrawing of the Danish municipal map in 2008 (Bertrana and Heinelt, 2013).

LRSAL also devoted some room to the promotion of amalgamations, since Spain's municipal map is highly fragmented and unequally distributed in the territory. On the one hand, this is based on a few population centers, mainly urban, with a very high population density and, on the other hand, on a high number of medium-sized or small centres with low population densities, located in inland areas of the country. This fragmentation has often been seen as an impediment to taking on, developing and providing public services, given that the Spanish Local Government Regulatory Law, 7/1985, defines the municipality as an essential body in terms of territorial organization, which is provided with its own legal entity and full capacity to exercise the public functions that it is charged with. In effect, the application of the law requires that the municipality, whether on its own or in collaboration with another entity, must provide a series of obligatory services, the extent of which will depend on its size. Apart from these generalized, obligatory services, other sectorial laws also attribute a number of functions to town or city councils that, in many cases, do not establish any limit in terms of population, as the provision thereof is, in principle, obligatory for all municipalities.

Concerning amalgamations, the Spanish state has not remained at the margins of this European tendency. Indeed, the first drafts of LRSAL provided for the suppression of all municipalities with populations under 5000 inhabitants, along with their absorption into a neighboring municipality should the provision or financial sustainability not comply with the standards of quality stipulated in the text of the law. However, the final version of the bill in 2013 introduced technical, specific measures aimed only at encouraging the voluntary merging of municipalities and introducing a new procedure for mergers between neighbouring councils within the same province, by way of the so-called "convenio de fusión" —merger agreement— (Calonge, 2015).

In this regard, and to understand the evolution of the bill, it must be taken into account that, generally speaking, autonomous communities have an exclusive competence with regard to their municipal structure. Consequently, the policy regarding municipal structure (and as a result, municipal mergers) corresponds to each autonomous community. The Spanish Constitution, firstly, followed by the Statutes of Autonomy allow the different autonomous communities to take responsibility for the process of reform and modernization of their territorial organization structures

(Calonge, 2015). The central State itself may only partially condition the exercise of these regional competences through its power to establish the basic rules of local government (Velasco, 2014: 121).

Notwithstanding the direction taken in recent years by the regulations concerning municipal structure in Europe, in Spain, mayors have notably distanced themselves from these trends; Spanish mayors were asked to choose between amalgamation and inter-municipal cooperation in order to provide improvements to certain aspects associated with municipal management (question 30). It must also be taken into account that, in a context of municipal fragmentation and *minifundismo* (division into small units), the creation of second-level institutions and the use of instruments of cooperation have represented a clear alternative to amalgamations. In this case, the goal of the entity is centered on a double function: on the one hand, to operate as a support mechanism making the presentation of the service possible, above all, for very small municipalities; and, on the other, to incorporate economies of scale through an increase in the volume of the provision. Definitively, these two mechanisms (amalgamation and cooperation) are often considered as possible ways of compensating for municipal fragmentation.

Thus, the mayors were presented with the dichotomy between amalgamation and inter-municipal cooperation, based on four axes that, in the end, are those highlighted by the academic literature —i.e., the professionalization of public servants, the quality of the public service, economic costs and political participation. Table 2 shows their answers.

TABLE 2.  
PERCENTAGE OF MAYORS ON EFFECTIVENESS OF AMALGAMATIONS OR INTERMUNICIPAL COOPERATION

	Professionalization of administrative staff		Service quality		Cost saving		Political participation	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Intermunicipal cooperation is more effective	127	45,8	180	65,5	168	60,0	95	34,3
Amalgamation is more effective	30	10,8	43	15,6	90	32,1	24	8,7
There is no real utility in cooperation or amalgamation	120	43,3	52	18,9	22	7,9	158	57,0
Total N	277	100,0	275	100,0	280	100,0	277	100,0

Source: European Mayor 2nd Round.

In each of the cases presented, inter-municipal cooperation turns out to be largely the preferred mechanism. The surprising thing, in view of the distribution of the

results is, first of all, the unanimity in considering that mergers are not the best instrument for dealing with local government rationalization, distancing the Spanish local elite from the regulatory solutions that have been introduced recently and, above all, separating them from the analysis of many academics who continue to insist on the benefits of amalgamation. It is only recently that studies have appeared that place these solutions in any doubt (Magre and Pano, 2012). Moreover, it is only when the question is raised regarding economic benefits that the percentage of endorsements for municipal amalgamation increases, to the point of reaching a third of those interviewed. While it is true that the main argument that has supported the different merger proposals is of an essentially economic aspect (Christoffersen *et al.*, 2007; Bel, 2012), those in favor of inter-municipal cooperation as a means of achieving a saving in costs duplicates those that consider mergers to be the best instrument.

### *Metropolitan arrangements in Spanish mayors' perceptions*

The 20<sup>th</sup> century has witnessed the transformation of the European territory: nearly three-quarters of the European population currently live in metropolitan and urban areas (Eurostat, 2014). The challenges posed by the metropolitan phenomena are diverse, including those related to political and institutional issues (like the coordination of policies and services or democratic representation). The debate on how metropolitan areas, urban agglomerations and, more recently, city-regions, should be governed has become recurrent in the field of urban studies (for a review see Savitch and Vogel, 2009; Tomàs, 2012). Most of the literature has focused on showing which is the appropriate model of metropolitan governance, ranging from high institutionalized models to informal arrangements and showing different conceptions of democracy and efficiency at the local and metropolitan scale (Heinelt and Kübler, 2005).

Evidence from diverse comparative studies on models of metropolitan governance according to their level of institutionalization shows that metropolitan areas in Europe and North America are mostly fragmented political spaces and that powerful metropolitan governments are exceptional (OECD, 2015; Keil *et al.*, 2016). Indeed, implementing highly institutionalized models of metropolitan governance is complicated since the meso- and local levels of governments fear losing their powers or even being abolished. Indeed, municipalities are jealous of their competences and funding and they don't want to share them with a metropolitan government. Moreover, in general, central governments have difficulties in empowering metropolitan areas by giving them special legal status. For instance, in France, the recent creation of Grand Paris comes 50 years after the metropolitan councils were created in other cities.

In our survey, some questions are related to the mayors' role in this system of multi-level governance and the way they conceive institutional reforms and the models of metropolitan governance. Despite evidence of a metropolitanization process, the Spanish political system has not responded to this phenomenon (Alba and Navarro, 2005). The central government has not given incentives for the creation of metropolitan areas and



this issue has not been important in the political agenda. At a state level, a bill approved in 2003<sup>3</sup> aimed at modernizing the management of councils and the development of citizen participation in large cities, recognizes that these bigger cities share some particularities, but the law does not address metropolitan problems. In 2006, the cities of Madrid and Barcelona were given special status as the biggest Spanish cities<sup>4</sup>. However, in these two special laws there are no references to or dispositions regarding the metropolitan scale. In sum, governing metropolitan areas is a decentralized competence that, a priori, should open the door to the existence of a plurality of models of metropolitan governance, as in federal states such as Germany (Heinelt and Zimmermann, 2011).

The law regulating local government sets a general framework of local government, while it establishes that the regions are responsible for creating, modifying and abolishing metropolitan areas through their own Statutes of Autonomy (article 43 of the law regulating local government). In other words, specific legislation on the issue is necessarily regional, while the central government determines general legislation (laws on local financial resources, on local government, etc.). This may explain why there is not an official statistical definition of "the metropolitan phenomenon" in Spain; it is considered a regional affair. Unlike countries such as the United States or Canada, there is no systematic statistical definition to define metropolitan areas. In fact, the National Institute of Statistics does not have a metropolitan category in its classification, and there is none provided by most of the regional statistical institutes, either.

Traditionally, AACC have been jealous of their autonomy and have been suspicious of the metropolitan bodies. This was especially true during the 1980s, when the *corporaciones metropolitanas* created during the dictatorship in Barcelona, Valencia, Bilbao and Madrid were abolished sooner or later and replaced, in some cases, by sectorial agencies. The abolition was decided by the new regional governments and was particularly polemic in Barcelona and Valencia. Thirty years later, only in Barcelona is there a light version of a metropolitan government, while the rest of urban agglomerations are governed by sectorial agencies or directly by the regional governments (for further details on the Spanish models of metropolitan governance, see Tomàs, 2017).

If we compare the different legislation of each autonomous community where the main urban agglomerations exist (Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Sevilla, Bilbao) we find one main difference. The statutes of autonomy in three of them recognize the possibility of creating metropolitan areas by a regional law (article 93 in Catalonia, article 65 in Comunitat Valenciana, article 94 in Andalusia). However, in the statutes of autonomy of Madrid and the Basque Country there is no reference to the creation of metropolitan areas. These references are to be found on their respective legislation on local government: the law of 2003 in the case of Madrid (article 76) and the law of 2016 in the Basque Country (article 108). To sum up, the degree of institutionalization of

---

3. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

4. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid and Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona.

metropolitan governance depends on the regional parliaments, and they have used this prerogative scarcely.

Question 32 mainly reveals the importance of the regional level in metropolitan affairs, leaving aside the concrete implementation of metropolitan governments (asked in question 29). Here, mayors were asked about the effectiveness of several modes of governance for the development of their agglomeration. Table 3 shows raw percentages for the whole sample<sup>5</sup>:

TABLE 3.

PERCENTAGES OF MAYORS ON EFFECTIVENESS OF MODES OF METROPOLITAN GOVERNANCE

	Multi-purpose governance bodies for the urban agglomeration		Single-purpose authorities / special purpose districts		Inter-municipal contracts and cooperation		Support and regulations by upper-level governments	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1 Not effective at all	12	7,5	27	17,1	3	1,9	10	6,2
2	23	14,3	29	18,4	3	1,9	13	8,0
3	62	38,5	78	49,4	45	27,8	60	37,0
4	58	36,0	21	13,3	67	41,4	61	37,7
5 Highly effective	6	3,7	3	1,9	44	27,2	18	11,1
Total N	161	100,0	158	100,0	162	100,0	162	100,0

Source: European Mayor 2nd Round.

The majority of respondents considers the support and regulations by upper-level governments moderately effective (37,0%) or quite effective (37,7%) (values 3 and 4 out of 5), while 11% of them considers it highly effective. Again, this is not surprising considering that regional governments are responsible for creating or abolishing both metropolitan areas and mechanisms for metropolitan cooperation. Mayors are more critical when asked about the effectiveness of creating multi-purpose governance bodies for urban agglomerations. Indeed, 7,5% considers this not effective at all, while 14,3% considers it not very effective; 38,5% of the answers is located in the middle point and 36% considers it effective. Only 3,7% considers it highly effective. The solution of introducing single-purpose governance bodies (special districts) has less support. Indeed, almost half of the respondents (49,4%) consider it moderately effective (value 3). The rest of the respondents tend to consider

5. We have to notice here that only those municipalities part of a large urban agglomeration were allowed to respond to this question; therefore, our total N for these questions is 184.

it not effective at all (17,1 %) and not effective (18,4 %). Only 13,3 % considers it effective and 1,9 % really effective.

Finally, mayors were asked about the effectiveness of inter-municipal contracts and cooperation, a solution that is very common in smaller urban agglomerations. In the last 30 years, the number of inter-municipal associations has grown: from 109 in 1986 to 996 associations in 2015 (according to the Register of Local Entities from the Ministry of Public Administration, 2015: 15). In this case, almost all the answers are situated between values 3 and 5, that is, 27,8% of the respondents considers inter-municipal contracts and cooperation as moderately effective, 41,4 % as effective and 27,2 % as highly effective. In other words, the option of less institutionalized mechanisms of metropolitan governance are well evaluated by mayors.

## HYPOTHESIS AND MAIN RECODIFICATIONS

From the previous responses we have already drawn a picture that partly confirms some theoretical insights from the position of the municipalities within the Spanish multilevel governance system. These partial results seem to confirm a strong—and well perceived— regional centralism, a preference for intermunicipal cooperation rather than amalgamations for several important aspects, and also a preference for cooperative solutions to urban problems. These patterns are general and homogeneous, and no significant differences appear when comparing Autonomous Communities.

We know that the fundamental basis of the system is very strong, and does not allow for significant institutional differences. However, our theoretical argument considers that the foundational divide between fast-track and slow-track regions may still have an influence on mayors' perceptions. Obviously, the argument is not strictly institutional, but rather attitudinal, since we are probably capturing the effect of the closeness and relative importance of historical regions in local elites' minds. In this sense, we hypothesize that mayors in fast-track regions will be more prone to keep political power between them and the region. In other words, in fast-track regions, mayors will be more likely to safeguard their closest intergovernmental arenas, by preferring stronger regions and intermunicipal cooperation, rather than amalgamations or reductions in the power of regions.

This general hypothesis unfolds in several aspects that cannot be straightforwardly analyzed and pooled in a single statistical model, given the high number of issues involved. Instead, we propose to construct different models for every of the aforementioned reforms, and to draw a general picture of the difference between fast-track and slow-track regions. Therefore, our conclusions will be derived from the interpretation of all results taken together.

Our main independent variable will always refer to the division between ordinary regions and nationalities, and we always control for different individual and contextual factors, such as gender, age, education, hours devoted to mayoralty, political party (recoded), number of political parties in the municipality and population in 2014.

Our main independent variable is created by clustering the Andalusian, Basques, Catalans and Galician mayors against the rest of Spain (“Slow-track Regions”, N=155; “Fast-track Regions”, N=148). Table 4 offers a description of the rest of the main independent variables used:

TABLE 4.  
INDEPENDENT VARIABLES: DESCRIPTIVE STATISTICS

		Hours spent each week as a mayor	Age	Logged population 2014	Number of municipal groups
N		279	277	303	303
Missing		24	26	0	0
Mean		65,738	46,31	10,2066	5,10
Median		60,000	46,00	9,9664	5,00
Mode		60,0	40	9,21a	5
St. Dev		21,7691	8,991	,86214	1,226
Minimum		12,0	20	9,21	2
Maximum		168,0	73	13,41	9
				N	%
Gender	Female			65	21,5
	Male			238	78,5
				N	%
Education	Elementary school			4	1,4
	Secondary school			41	14,8
	University or equivalent			232	83,8
				N	%
Political Party (recoded)	BNG			3	1,0
	C's			1	,3
	CCa-PNC			9	3,0
	CIU			21	6,9
	COMPROMIS			12	4,0
	EH BILDU			8	2,6
	ERC-AM			18	5,9
	IU / ICV			12	4,0
	OTROS			25	8,3
	PA			3	1,0
	PNV-EAJ			12	4,0
	PODEMOS Y ASIMILADOS			7	2,3
	PP			41	13,5
	PSOE			131	43,2

Source: European Mayor 2nd Round.

Our dependent variables are the reforms that were presented in the previous section; however, we recode them to capture better the information they provide. We show some descriptive data of the recoded dependent variables, reordered by the fast-track and slow-track divide. Moreover, in order to deal with all the complexity of the questionnaire and its information, we have dichotomized all dependent variables contained in Q29 and Q32, to better capture the direction of the perceptions, in the same restrictive manner. We considered two values (out of five, from the Likert scales 1-5) as “desirable” and “effective”, clearly stating such options, and recoding the three remaining values as “non-desirable” and “not effective”. Concerning amalgamations and intermunicipal cooperation, we dichotomized the variables in order to keep in each option (mergers or IMC), those who consider more effective in tackling the concerned issue, against those that do not consider it more effective than the opposite option, or neither of them. Table 5 shows the data only for the “Desirable, “More Effective” and “Effective” options for each respondent belonging to the slow-track or fast-track setting:

TABLE 5.  
DESCRIPTIVE STATISTICS OF ALL DEPENDENT VARIABLES BY TYPE OF REGION

	<b>Q29. Rescaling processes</b>	<b>Decentralization to municipalities</b>	<b>Decentralization to regions</b>	<b>Reduction of counties</b>	<b>Reduction of regions</b>	<b>Creation of metropolitan governments</b>
<b>Fast-track Regions</b>						
Desirable	N	111	123	19	18	47
	%	78,2%	87,2%	13,8%	12,9%	34,1%
<b>Slow-track Regions</b>						
Desirable	N	102	83	13	10	28
	%	72,3%	59,3%	9,3%	7,1%	20,6%
	<b>Q32. Effectiveness of modes of governance</b>	<b>Regulations of upper-levels</b>	<b>Contracts and cooperation</b>	<b>Multipurpose governance</b>	<b>Single purposes or Special Districts</b>	
<b>Fast-track Regions</b>						
Effective	N	47	67	37	9	
	%	53,4%	77,0%	43,0%	10,7%	
<b>Slow-track Regions</b>						
Effective	N	32	44	27	15	
	%	43,2%	58,7%	36,0%	20,3%	

.../...

.../...

<b>Amalgamation (Q30)</b>		<b>Administrative staff</b>	<b>Service Quality</b>	<b>Cost saving</b>	<b>Political participation</b>
<b>Fast-track Regions</b>					
Is more effective	N	18	16	38	12
	%	13,1 %	11,8 %	27,3 %	8,8 %
<b>Slow-track Regions</b>					
Is more effective	N	12	27	52	12
	%	8,6 %	19,4 %	36,9 %	8,6 %

<b>Intermunicipal cooperation (Q30)</b>		<b>Administrative staff</b>	<b>Service Quality</b>	<b>Cost saving</b>	<b>Political participation</b>
<b>Fast-track Regions</b>					
Is more effective	N	66	103	92	51
	%	48,2 %	75,7 %	66,2 %	37,2 %
<b>Slow-track Regions</b>					
Is more effective	N	61	77	76	44
	%	43,6 %	55,4 %	53,9 %	31,4 %

Source: European Mayor 2nd Round.

Finally, to empirically test all these variables in multivariable models, we ran logistic regressions for each variable, with the same independent variables each, to obtain a complete picture of Spanish Mayors perceptions<sup>s</sup>, mediated by the fast-track and slow-track division.

## THE PERSISTENT AND (STILL) OBSERVABLE EFFECT OF POLITICAL AND INSTITUTIONAL DIFFERENTIATION

Before getting into multivariate analysis, the results displayed in table 5 shows the types of reforms where the fast-track and slow-track divide makes a difference. At first sight, we can observe some patterns of continuity from the whole sample, but there are also some interesting deviances.

In relation to the re-scaling strategies, both types of mayors' perceptions are similar in almost every kind of reform, since all mayors consider the same reforms either desirable or undesirable. Both groups are in favor of decentralization for municipalities and regions, but substantive differences appear in the regionalization reform, where fast-track mayors' perceptions are stronger (87,2% versus 59,3%), but their positions are similar with regard to municipalities (78,2% versus 72,5%). Both groups also take a homogeneous stance opposing the idea of

reducing counties and regions. Again, both groups show minor differences regarding the creation of metropolitan governments. Even though it is largely non-desirable for both, 34 % of fast-track mayors consider it desirable, while only 20,6 % of "slow track" ones do it.

As for amalgamations and intermunicipal cooperation, there are no strong differences for the former. According to the raw numbers in section 3, Spanish mayors are widely and strongly against mergers in any form and for any purpose. Concerning IMC, a different pattern emerges, since both groups consider intermunicipal cooperation not to be more effective in dealing with administrative issues and increasing citizens' political participation. However, when it comes to cost savings and service quality, the differentiation appears again. Mayors in fast-track regions are more prone to consider these reforms as "effective" (75,5 % versus 55,4 % for service quality and 66,2 % versus 53,9 % for cost savings).

Finally, concerning the effectiveness of the four different governance modes of metropolitan municipalities, results show great variation. For instance, regulations coming from upper levels of government are the sole exception where perceptions differ. Mayors in ordinary regions do not consider this governance option as effective (43,2%), whereas mayors in fast-track regions consider this effective to a greater extent (53,4%). Apart from this, mayors in fast-track regions consider the contracts and cooperation option to be better (77 % consider them effective, versus 58,7 %) and are less opposed to multipurpose bodies (43 % consider them effective, versus 36 %). The last option under examination, namely single purpose bodies, is strongly rejected by both groups, but with 20,3 % of the slow-track mayors considering them effective, and only 10,7 % of fast-track mayors.

The picture emerging from these results accounts for somehow divergent profiles. As mayors' perceptions are substantially equal in all senses, slight differences appear, the main ones concerning the strength of the preferences. As we have already indicated, it seems that mayors in fast-track regions are more prone to reinforce regions and are less against the creation of metropolitan regions. Moreover and to a larger extent, they consider intermunicipal cooperation, as more effective for cost savings and service quality. Similarly, they see the reforms based on contracts and cooperation much more positively than their counterparts in slow-track regions. Thus, in general terms, this picture seems to corroborate the fact that differences in mayors' perceptions can be explained by their belonging to one or another group.

In any case, to what extent are the slight differences we have considered significantly different in a multivariate environment? Are those small differences systematic, or due to chance? A complete set of logistic regressions is carried out to finally assess the robustness of the results we have just shown. In order to increase the reliability of our results, we ran the regressions with the same set of independent variables; thus, the only variation affects the dependent variable. Indeed, for reasons of space and clarity of the interpretations, we offer here only a summary table of our findings. Table 6 includes only the independent variable that is significant, together with coefficient  $t$   $\beta$ , of selected variables.

TABLE 6.  
RESUMED LOGISTIC MODELS ON REFORMS

	Fast-track regions	Population 2014 (log)	Age	Secondary education	University education	Male	Hours devoted	N political groups	Political party	Constant	N
Decentralization to municipalities	0.415	-0.017	0.014	-0.820	-0.270	-0.096	-0.002	0.106	Yes	16.558	251
Decentralization to regions	<b>1.436***</b>	-0.299	0.020	0.576	1.202	-0.674	-0.0002	<b>0.428***</b>	Yes	-0.040	250
Rescaling	0.285	-0.336	-0.004	-1.306	-1.297	0.779	-0.020	-0.080	Yes	5.699	247
Reduction of regions	0.490	-0.457	0.013	17.099	16.802	<b>2.382**</b>	0.003	-0.039	Yes	-34.467	248
Creation of metropolitan	<b>0.884**</b>	0.170	0.001	-1.081	-0.337	-0.050	-0.013	0.161	Yes	-2.953	244
Administrative staff	0.678	-0.373	0.030	16.930	17.139	0.571	-0.002	-0.279	Yes	-34.656	248
Service Quality	<b>-0.798**</b>	-0.106	0.022	15.064	15.250	0.053	0.003	<b>-0.277*</b>	Yes	-15.364	247
Cost saving	-0.340	0.257	0.002	-0.275	-0.851	-0.021	-0.003	-0.239*	Yes	-1.153	251
Political participation	0.318	0.139	0.026	15.922	16.310	1.119	-0.023	0.167	Yes	-39.717	249
Administrative staff	-0.044	0.102	0.020	0.883	1.616	0.091	0.010	0.020	Yes	-5.043**	248
Service Quality	<b>0.877**</b>	-0.026	0.006	-0.411	-0.534	-0.049	-0.003	0.159	Yes	-0.199	247
Cost saving	<b>0.632**</b>	-0.191	0.022	1.468	1.814	0.239	0.004	0.189	Yes	-2.352	251
Political participation	0.183	-0.265	0.009	0.692	0.824	-0.014	0.014**	-0.012	Yes	-17.084	249
Regulations of upper-levels	0.602	0.287	<b>-0.067***</b>	15.396	15.872	-0.588	0.008	0.059	Yes	-32.202	146
Modes of	<b>0.835*</b>	-0.174	-0.034	-0.804	-0.905	-0.193	0.021*	<b>0.552***</b>	Yes	-16.241	145
govern-	0.202	-0.090	-0.075*	14.689	14.179	-0.558	<b>0.039***</b>	0.196	Yes	-31.128	143
ance	<b>1.698***</b>	-0.113	-0.010	-1.499	-0.986	-0.190	-0.004	<b>0.543**</b>	Yes	-1.105	146

Source: European Mayor 2nd Round.

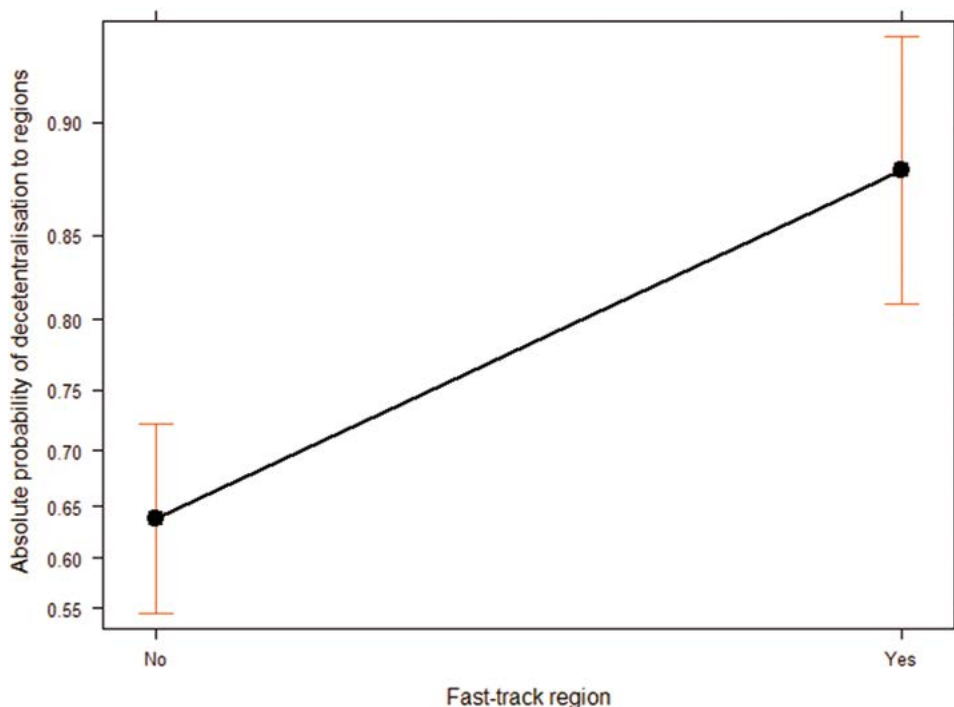
Note: \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01.



The models show interesting results, partially confirming our hypothesis. First, even when controlling for seven relevant independent variables accounting for individual traits, context and political elements, it appears quite clearly that the most discriminant variable of all those considered is our variable of interest —the divide between fast-track and slow-track regions. This independent variable is significant, to different degrees, in 7 out of 17 models. Secondly, the direction of the relations between it and our dependent variables in every model, when significant, is in line with the theoretical expectations and the current political mood. Thirdly, the resulting picture configures a slightly identifiable profile of mayors based on their belonging to one or another institutional setting.

We built our hypothesis under the assumption of high homogeneity of perceptions, but with identifiable specificities derived both from the institutional setting and the perceptions of the elites from the devolved Spain. In fact, the picture emerging from the analysis of all models shows no significant differences in the willingness to reduce the current multi-tier institutional system (reduce regions and counties), and also a wide homogeneity in desiring decentralization towards local units, and considering amalgamations as a bad solution in general terms. Therefore, slight differences appear between our two groups of interest.

FIGURE 1.  
ABSOLUTE PROBABILITY TO BE MORE PRONE TO EMPOWER DECENTRALIZATION TO REGIONS



As expected, the perceptions of mayors from fast-track regions seem to configure a homogeneous pattern of protecting their main intergovernmental arenas and institutional counterparts. These mayors prefer, to a larger and significant extent, decentralization to regions (Q29), placing the autonomous community not only as the legal-political center, but also as a confident player in the intertwined game of intergovernmental relations. This is the strongest effect of all, as figure 1 shows in absolute probabilities:

Moreover, the significant and relevant coefficients on considering effective contracts and cooperation (Q32), analyzed together with a consideration of IMC solutions to be more effective with regard to quality of services and cost efficiency, show a clear and robust preference for generating intergovernmental spaces where they can control—or at least, be aware of—policy-making that affects them.

## CONCLUSIONS

In this paper, we have assessed mayors' perceptions of three issues: re-scaling reforms, mergers and metropolitan governance. An analysis of the complete sample shows a higher homogeneity in responses and relevant continuities, regardless whether mayors belong to fast-track or slow-track regions. This homogeneity of local elites' perceptions is not surprising, but it is rather to be expected, since the institutional environment of local government units is rather similar across the territory, due to the existence of statewide basic laws.

In fact, through the process of decentralization of the state, each autonomous community has become the key institution concerning local government management. In other words, besides basic regulation coming from the state, autonomous communities are the key actors to determine local governments' day-to-day functioning. Our expectations are that this institutional link between local and regional units might have an impact on local elites' perceptions of local government reforms. Therefore, to understand these perceptions it is necessary to consider the process of political decentralization that occurred since the end of the 1970s.

The main results show that, generally speaking, Spanish mayors are in favor of strengthening decentralization towards municipalities and regions, and therefore, similar majorities are against the reduction of counties and regions. Most mayors' positions are less clear when considering the creation of metropolitan governments. Moreover, a vast majority of mayors is against mergers and amalgamations, while mayors are slightly more favorable to intermunicipal cooperation as a preferred way to overcome municipal fragmentation. Finally, the processes of metropolitanization are perceived as not particularly adequate for the main local governments' governance challenges.

However, our results show identifiable specificities in mayors' perceptions derived from the institutional setting and the perception of elites from the decentralized Spain. Although there are no significant differences in the willingness to reduce

regions and municipalities or the desire for more decentralization towards local units, slight differences appear between mayors belonging to fast-track regions and slow-track ones.

Indeed, mayors from fast-track regions are prone to protect their main intergovernmental arenas and institutional counterparts. These mayors advocate for higher decentralization to the autonomous community, which emerges as a key actor in the intertwined game of intergovernmental relations. To sum up, in this paper we show that mayors' perceptions are influenced by intergovernmental relationships and especially by the asymmetric process of decentralization that has unfolded over the last forty years.

## ACKNOWLEDGMENTS

This work has benefited from the funds of the LoGoRef project: "Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia" (CSO2013-48641-C2-2-R, MCOC, Ministerio de Economía y Competitividad), and the Catalan Government through AGAUR, 2014-SGR-838. We are also grateful for the comments made to the paper by two anonymous reviewers, together with the comments made by our colleagues from the LoGoRef project.

## References

- Agranoff, Robert and Juan A. Ramos-Gallarín. 1997. "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations", *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (4): 1-38.
- Agranoff, Robert. 2007. "Local governments in Spain's multilevel arrangements", in H. Lazar y C. Leuprecht (eds.), *Spheres of governance*. Québec: McGill-Queen's University Press.
- Agranoff, Robert. 2010. *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*. Québec: McGill-Queen's University Press.
- Aja, Eliseo and César Colino. 2014. "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", *Comparative European Politics*, 12 (4-5): 444-467. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>.
- Aja, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Barcelona: Alianza.
- Alba, Carlos and Carmen Navarro. 2005. "Metropolitan Areas in Spain, a diverse and unknown reality", in V. Hoffmann-Martinot y J. Sellers (eds.), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: Springer.
- Amat, Francesc, Ignacio Jurado and Sandra León. 2009. *A political theory of decentralization dynamics*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Amat, Francesc. 2012. *Identidad y cambio institucional: Los efectos de la competición política*. Madrid: Fundación Alternativas.

- Arbós, Xavier, César Colino, María Jesús García Morales and Salvador Parrado. 2009. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Bel, Germà and Antonio Miralles. 2003. Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, 40: 1323-1334.
- Bertrana, Xavier and Hubert Heinelt. 2013. "The Second Tier of Local Government in the Context of European Multi-level Government Systems: Institutional Settings and Prospects for Reform", *Revista Catalana de Dret Públic*, 46: 73-89. Available at: <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.4>.
- Calonge Velázquez, Antonio. 2015. "La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinario.
- Christoffersen, Henrick, Martin Paldam and Allan Wurtz. 2007. Public versus private production and economies of scale, *Public Choice*, 130 (3): 311-328.
- Galán Alfredo. 2012. *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Galán, Alfredo and Ricard Gracia Retortillo. 2011. "Estatuto de autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 12: 237-301.
- Galán, Alfredo. 2015. "La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinario.
- Haus, Michael and David Sweeting. 2006. "Mayors, Citizens and Local Democracy", en Annick Magnier and Henry Bäck (eds.), *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert and Daniel Kübler. 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. ECPR Studies in European Political Science. London and New York: Routledge.
- Heinelt, Hubert and Karsten Zimmermann. 2011. "How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? Some Reflections on Recent Developments in Germany", *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (6): 1175-1192.
- Heinelt, Hubert and Nikos Hlepas. 2006. "Typologies of Local Government Systems", en Annick Magnier and Henry Bäck (eds.), *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jiménez Asensio, Rafael. 2014. *Vademècum sobre la Llei de Racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. 100 qüestions sobre la seva aplicació*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- John, Peter. 2001. *Local governance in Western Europe*. London: Sage.

- Keil, Roger, Julie-Anne Boudreau, Pierre Hamel and Stephen Kipfer, S. (eds.) 2016. *Governing Cities Through Regions: Transatlantic Perspectives*. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier Press.
- Lago-Peñas, Santiago and Ignacio Lago-Peñas. 2013. "La atribución de responsabilidades políticas en Estados descentralizados", *Cuadernos Económicos de ICE*, 85: 43-64.
- León, Sandra and Mónica Ferrín Pereira. 2007. "La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel", *Administración y Ciudadanía*, 2 (1): 49-75.
- León, Sandra and Mónica Ferrín Pereira. 2011. "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain", *South European Society and Politics*, 16 (4): 1-20. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2011.602849>.
- León, Sandra. 2011. "Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain", *European Journal of Political Research*, 50 (1): 80-109. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01921.x>.
- Liñeira, Robert. 2014. *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Linz, Juan José. 1973. "Early State-building and Late Peripheral Nationalism Against the State: The Case of Spain", in Eisendstad and Rokkan (eds.), *Building States and Nations*. London: Sage.
- Linz, Juan José. 1985. "De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías", in Fernández Rodríguez (ed.), *La España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Magre, Jaume and Esther Pano. 2012. "La reobertura del debat sobre la fusió municipal: buscant la resposta a algunes preguntes", *Anuari Polític*, 2011: 153-159.
- Magre, Jaume and Esther Pano. 2016. "Deliver of Municipal Services in Spain: An Uncertain Picture", in Wollman, Kopric and Marcou (eds.), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. London: Palgrave MacMillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2>.
- Magre, Jaume and Xavier Bertrana. 2005. "Municipal presidentialism and democratic consolidation in Spain", in Berg and Rao (eds.), *Transforming local political leadership*. Basingstocke: Palgrave MacMillan.
- Medir, Lluís, Esther Pano, Alba Viñas and Jaume Magre. 2017. "Dealing with Austerity: a case of local resilience in Southern Europe", *Local Government Studies*, 43 (4): 621-644. Available at: <http://doi.org/10.1080/03003930.2017.1310101>.
- Molas, Isidre and Oriol Bartomeus. 1998. *Estructura de la competència política a Catalunya*. Barcelona: ICPS.
- OECD. 2015. *Governing the City*. Paris: OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- Page, Edward and Michael Goldsmith. 1987. *Central and local government relations : a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.

- Pallarés, Francesc and Michael Keating. 2003. "Multi-Level Electoral Competition", *European Urban and Regional Studies*, 10 (3): 239-255. Available at: <https://doi.org/10.1177/09697764030103005>.
- Riera, Pedro. 2012. "La abstención diferencial en la España de las autonomías. Pautas significativas y mecanismos explicativos", *Revista Internacional de Sociología*, 70 (3): 615-642. Available at: <https://doi.org/10.3989/ris.2010.10.07>.
- Riera, Pedro. 2013. "Voting differently across electoral arenas: Empirical implications from a decentralized democracy", *International Political Science Review*, 34 (5): 561-581.
- Rodríguez Álvarez, José María. 2011. "El gobierno local en España desde mediados del siglo XX: continuidades y cambios", in Arenilla (ed.), *La administración pública entre dos siglos: ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Savitch, Hank and Robert Vogel. 2009. "Regionalism and Urban Politics", in Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio (eds.), *Theories of urban politics*. London: Sage.
- Tomàs, Mariona. 2012. "Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36: 554-567.
- Tomàs, Mariona. 2017. "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain", *Raumforschung und Raumordnung*, 3. Available at: <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>.
- Velasco Caballero, Francisco. 2014. "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas", *Revista Catalana de Dret Públic*, 48: 1-23. Available at: <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.18>.
- Wolman, Harold and Michael Goldsmith. 1992. "The study of urban politics and policy", in Wolman and Goldsmith (eds.), *Urban politics and policy: a comparative approach*.

Submitted for evaluation: 16 March 2017.

Accepted for publication: 4 February 2018.

LLUÍS MEDIR

lluismedir@ub.edu

Assistant professor in Political Science in the Political Science section of the Faculty of Law of the University of Barcelona and a member of GREL ([www.ub.edu/grel](http://www.ub.edu/grel)). His areas of interest are local public policies, local institutional design and intergovernmental relations of local governments. He has coordinated the data collection of the European Major project for Spain, from which the data of this monographic section come from.

JAUME MAGRE

[jmagre@ub.edu](mailto:jmagre@ub.edu)

Lecturer in Political Science at the Department of Political Science, Constitutional Law and Philosophy of Law of the University of Barcelona (UB). He is the Principal Investigator of the GREL ([www.ub.edu/grel](http://www.ub.edu/grel)) and director of the Fundació Carles Pi i Sunyer ([www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)). His research interests are focused on local institutions, territorial governance and democracy.

MARIONA TOMÀS

[marionatomas@ub.edu](mailto:marionatomas@ub.edu)

Associate Serra Húnter Professor of Political Science at the University of Barcelona (UB) and member of the Research Group in Local Studies (GREL). Her research focuses on metropolitan governance, urban policies and local government. She has published in journals such as the *International Journal of Urban and Regional Research*, *Urban Studies* or the *Journal of Urban Affairs*. She has been a researcher at the National Institute of Scientific Research of Quebec (INRS) and post-doctoral candidate at the University of Montreal.

---

# Analyzing governance through local leaders' perceptions: Comparative surveys, academic networks and main results (review article)

*El análisis de la gobernanza desde las percepciones de líderes locales: encuestas comparativas, redes académicas y resultados principales*

HUBERT HEINELT  
Technische Universität Darmstadt

ANNICK MAGNIER  
University of Florence

## **Cómo citar/Citation**

Heinelt, H. y Magnier, A. (2018). Analyzing governance through local leaders' perceptions: Comparative surveys, academic networks and main results (review article). *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 157-172.  
Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.07>

## **Abstract**

For about 20 years, a group of scholars organized into the standing groups on Local Government and Politics (LOGOPOL) of the European Consortium of Political Science (ECPR) and/or the European Urban Research Association (EURA) have carried out surveys on political leaders performing different roles within local government (mayors, councilors and CEOs). The main aim of these surveys has been to shed light on issues such as values, policy priorities, behavior, role definition, perception of self-influence, patterns of recruitment, leadership style or attitudes towards local government reforms of these political leaders. It has attempted to identify patterns of similarities and differences among these political leaders and the factors influencing them. This contribution depicts the trajectory and research approach of this joint endeavour as well as their main results; among them, the building of typologies on local government, the decline in the power of assemblies or the different notions of democracy leaders express.

*Keywords:* local government, local government reforms, local political leaders, mayors, councilors, urban politics, comparative political leadership.

## **Resumen**

Durante veinte años, un grupo de académicos organizados en los Grupos Permanentes sobre Gobierno y Política Local (LOGOPOL) del Consorcio Europeo de Ciencia Política (ECPR)



y/o la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA) han llevado a cabo encuestas sobre los líderes políticos que desempeñan diferentes papeles dentro del gobierno local (alcaldes, concejales y directores ejecutivos). El principal objetivo de estas encuestas ha sido aportar luz sobre asuntos como los valores, prioridades de política, comportamiento, definición de papeles, percepción de autoinfluencia, patrones de reclutamiento, estilos de liderazgo o actitudes hacia las reformas del gobierno local de estos líderes políticos. Se ha intentado identificar patrones de similitudes y diferencias entre estos líderes políticos y los factores que los influyen. Esta contribución describe la trayectoria y el enfoque de investigación de esta empresa conjunta, así como sus principales resultados; entre ellos, la construcción de tipologías sobre el gobierno local, la disminución del poder de las asambleas o las diferentes nociones de democracia que manifiestan los líderes.

*Palabras clave:* gobierno local, reformas del gobierno local, líderes políticos locales, alcaldes, concejales, política urbana, liderazgo político comparado.

---

## WHY CONDUCT COMPARATIVE SURVEYS FOCUSED ON THE LOCAL LEVEL?

Cross-national surveys were developed as a fundamental instrument for social research. They are often used as sources for political studies on many core issues of political life —such as electoral behavior, trust in institutions, evaluations or perceptions of policy outcomes, and personal characteristics ranging from wealth, health, and quality of life to political values. Nevertheless, since the 1960s, when Verba and Almond (1963) launched the “Civic Culture Survey”, the academic community has increasingly refrained from applying this instrument. Surveys are used, but they are mainly conducted by statistical offices, pollster organizations, and consultancy firms, in some cases jointly with academic researchers. The “World Values Survey” and the “Quality of Life Survey” and the “European Values Survey” in the European context, remain as exceptions. An obvious reason for scholars’ retreat from carrying out cross-national surveys covering many countries is the cost of such endeavours. Presumably it is also an effect of the rejection of positivist inheritance and of the questioning —since the 1970s and especially among European scholars— of the political culture approach, as it developed in American political science, and of the notions of development or modernization that it promoted: cross-national surveys are considered to be a legacy of an obsolete academic attitude.

The absence of cross-national surveys on local politics is particularly evident. In the World Values Survey or in the Quality of Life Survey, for example, the population investigated is always the “citizens”, yet their relationship with their local government is not taken into consideration. The same applies to localities as specific governance arrangements but also as social units in which people’s identity is formed. Galton’s problem is verified: in these cases, the focus on the “nation’s name” hides many local factors that contribute to the construction of social phenomena.

Against this background, an international academic network started twenty years ago to collect survey data on local European political and administrative leadership. In spite of the mainstream resistance to the survey as a research instrument and the traditional distance between local government studies and surveys, the network decided to exploit as fully as it could the opportunities offered by the local level to gather quantitative data on the current state of European democracy.

Numerous sources are available to gather information on the transformation of local politics and policies. Nevertheless, surveys on the elites of the “political leadership network” are based on the conviction that the interrogation of key local players is a particularly useful research strategy in urban political science<sup>1</sup>. The reason resides in the lack of data on certain dimensions that are increasingly crucial for the analysis of politics —not only local politics. Compared to documentary analysis, secondary analyses of national studies, or expert interviews, surveys of local leaders yield more direct information on the key issues challenging the scientific analysis of politics today: these issues often concern the interpretations of the situation by these leading figures.

Representatives contribute to forming requests and preferences: moreover, representation is viewed as a constructive, responsive, transformative process (see e.g. Ankersmith, 2002). Such dynamics can be read more easily at the local level. One of the recognized “qualities” of the local field —the “propinquity” between the political and the social actors interacting in a geographically close context— offers a double advantage. Firstly, it is easier to work on decision-making processes and on relational networks —usually with case studies as the preferred method. Secondly, propinquity facilitates the tracking of the effects of the different strategies and of the different decisional paths, and it grants more pertinence to any evaluative approach. The traditions and instruments of different areas of research in local government studies may help to comprehend how the representative process is changing and how the classic representative institutions react to the challenges of the citizens' new demands: that is, the analysis of coalitions and urban regimes, of the role of parties and associations in the formation of the agenda and of policies, of the notions of democracy, of the interpretation of the institutional roles, and of the corresponding mechanisms of recruitment and careers. In such areas of research, local leaders are the primary source of information, and they must be interrogated on their behavior, on their attitudes and values, and on their relations with the other actors in the local political arena. Analyzing the

---

1. By using the term ‘urban political science’, we aim to emphasize the interdisciplinary character of these studies. Decisive convergence among disciplines in the study of the local level of political systems can be observed over recent decades: the borders among urban studies, political science, and political sociology are increasingly difficult to trace. One decade ago, Peter John coined the expression ‘urban political science’ to denote this process (John, 2006). Abandoning the label ‘local’, traditional in European research, he adopted the label ‘urban’, typical of a North American body of research where the focus is more often on the policies in their relations with the social structure, but he used the term ‘political science’ to suggest renewed attention to the analysis of local government institutions.

transformation of representation also means furnishing new stimuli to research the professionalization of politics in its different possible definitions.

A further set of themes on which survey-based empirical research clearly assumes an irreplaceable function is defined by the current and intense processes of rescaling of political systems. Such research makes it possible to gain awareness of actors' interpretation of these reforms but also to understand the power the different levels of government have acquired in the formal and informal definitions of the relationships among them and how they have gained such power. They enable inquiries into the channels of political-administrative innovation and their degree of rhetorical and effective homogeneity in different geographical and cultural contexts.

Cross-national surveys on local elites may eventually have the healthy effect of developing the interest in the "intrinsic logic of cities" (Löw, 2012). They may do so not only because the comparison between background national data highlights and questions contextual specificities, which it tries to reduce with the help of reference typologies, but also and mainly because it constantly suggests assessing the usefulness of these typologies in evaluating public policies and institutional engineering. In the early 1990s, Dogan and Pelassy (1990: 5-13) replied to the question "Why compare?" by presenting comparison as a powerful means to "escape ethnocentrism". It improves the researcher's critical capacities by allowing him/her to experience different contexts. Years later, scholars of local politics often underlined the necessity to compare to uncover generalized trends of change (e.g. Denters and Rose, 2005). Today, paradoxically, comparison is becoming valuable in view of the predominance of "universal" interpretative models, because it obliges the researcher to emphasize contextual specificities (see e.g. Frank *et al.*, 2014).

## AN OVERVIEW OF THE ACADEMIC NETWORK AND ITS SURVEYS

For about 20 years, a group of scholars organized into the standing groups on Local Government and Politics (LOGOPOL) of the European Consortium of Political Science (ECPR) and/or the European Urban Research Association (EURA) have carried out surveys on actors performing different roles within local government<sup>2</sup>. The main aim of these surveys has been to shed light on issues that cannot be specified

---

2. This group consists mainly of scholars from the following countries: Austria (Werner Pleschberger), Belgium (Herwig Reynaert and Kristof Steyvers), Croatia (Dubravka Jurulina Alibegovic), the Czech Republic (Daniel Čermák and Dan Ryšavý), England (Colin Copus and David Sweeting), France (Eric Kerrouche), Germany (Björn Egner and Hubert Heinelt), Greece (Panos Getimis and Nikos Hlepas), Hungary (Gabor Soós), Italy (Annick Magnier), the Netherlands (Bas Denters and Pieter-Jan Klok), Norway (Lawrence E. Rose and Signy Irene Vabo), Poland (Pawel Swianiewicz), Spain (Carlos Alba, Xavier Bertrana, Jaume Magre, Lluís Medir, and Carmen Navarro), Sweden (Henry Bäck, David Karlsson, and Anders Lidström), and Switzerland (Daniel Kübler). Not all the scholars mentioned in brackets were involved in all the surveys.

either by comparative analysis of the institutional set-up of the local government or by comparative case studies on individual cities in different countries; that is, issues like problem perceptions or attitudes towards the administrative reforms of mayors, councilors, or high-ranking appointed employees as well as their values, policy priorities, behavior, role definition, perception of self-influence, and role behavior, including leadership style. Furthermore, little comparative information was available at the time on these actors' social profile. The same applies to their notion of democracy and whether and how it differs among countries, how differences in their notions of democracy can be explained, and whether different notions of democracy matter for instance with respect to role definition and role behavior or attitudes towards administrative reforms. Moreover, no information was available to determine whether problem perceptions and notions of democracy (a) differ among mayors, councilors, or high-ranking appointed employees as well as (b) among councilors from different levels of local government (i.e. municipalities and the so-called "second tier" of local government, like counties, provinces, and departments) and (c) whether they have changed over time.

The composition of the academic network and the themes that it addresses correspond to the current mixed configuration of "urban political science", namely the convergence among different approaches in political science and sociology, as more or less explicitly illustrated in many of the international assessments of the state of the art (e.g. Mossberger *et al.*, 2012; Loughlin *et al.*, 2012). From the very beginning, the different teams worked in collaboration from the definition of the research design (the research questions and the sampling strategy), through the construction of the instrument (the questionnaire), to data control and processing. This means that the design reflects a variety of academic and civic interests corresponding to different national and disciplinary contexts. The completion of the design finalization thus became a very delicate phase. The questionnaire was the best possible result of long negotiations, although it was not fully satisfactory for any partner. This patchwork structure was, nevertheless, one of the questionnaire's distinctive features aimed at answering different questions.

The first survey was focused on municipal executive officers (CEOs) or the highest-ranking appointed and non-elected civil servant or employee at the municipal level<sup>3</sup>. As it was supported by the UDITE (*Union des dirigeants territoriaux de l'Europe*), it was called the UDITE survey<sup>4</sup>. The next survey—named the POLLEADER ("political leader") survey—dealt with European mayors from municipalities with more than 10,000 inhabitants<sup>5</sup>. It followed a survey to councilors from municipalities

3. This survey covered not only European countries but also Australia and the United States.

4. The results of this survey were published by Dahler-Larsen (2002); Klausen and Magnier (1998), and Mouritzen and Svava (2002); see also Magnier (1997) and Heinelt and Haus (2002) for the results of the survey in Italy and in Germany

5. The comparative results of the POLLEADER survey were published by Bäck *et al.* (2006), whereas the results for single countries or particular issues were published separately. See Egner and Heinelt (2008) for mayors' perception of the role of municipal councils.

TABLE 1.

SURVEYS ON LOCAL GOVERNMENT ACTORS (NUMBER OF RESPONDENTS BY COUNTRY AND TIME WHEN THEY WERE CARRIED OUT)

Country	Municipal CEOs (1995-1997) <sup>1</sup>	Mayors (2002-2004)	Municipal councillors (2007-2008)	Councillors (at the second tier of local government) (2012-2013)	Mayors (2014-2016)
<b>Albania</b>	–	–	–	–	30
<b>Austria</b>	–	40	408	No second tier	34
<b>Belgium</b>	352	140	634	336	148
<b>Croatia</b>	–	–	233	331	34
<b>Czech Republic</b>	–	78	624	85	61
<b>Denmark</b>	200	108	–	No second tier	48
<b>Finland</b>	324	–	–	No second tier	–
<b>France</b>	266	188	720	308	69
<b>Germany</b>	414	636	894	1,672	592
<b>Greece</b>	–	145	235	233	99
<b>Hungary</b>	–	82	–	133	71
<b>Iceland</b>	–	–	–	–	5
<b>Ireland</b>	21	20	–	No second tier	–
<b>Italy</b>	541	256	1,201	131	251
<b>Lithuania</b>				No second tier	30
<b>Netherlands</b>	404	234	1,222	–	125
<b>Norway</b>	324	–	1,134	226	46
<b>Poland</b>	–	229	328	120	220
<b>Portugal</b>	104	41	–	No second tier	82
<b>Romania</b>	–	–	–	177	–
<b>Serbia</b>	–	–	–	–	50
<b>Slovenia</b>	–	–	–	No second tier	24
<b>Spain</b>	366	155	520	188	303
<b>Sweden</b>	224	142	1,346	1,225	158
<b>Switzerland</b>	–	94	1,616	No second tier	100
<b>GB/England</b>	284 <sup>2</sup>	123 <sup>2</sup>	700 <sup>3</sup>	140 <sup>2</sup>	43 <sup>2</sup>
<b>Total</b>	3,824	2,711	11,815	5,285	2,623

<sup>1</sup> In Germany the survey was carried out in 1999.

<sup>2</sup> The survey was carried out in England.

<sup>3</sup> The survey was carried out in GB.

Source: own elaboration.

with more than 10,000 inhabitants —called the MAELG (Municipal Assemblies in European Local Governance) survey. It was based on a stratified sample taking into account the regional distribution of the total number of municipal councilors in a country<sup>6</sup>. The next survey concerned the second tier of local government —or more precisely councilors as well as executive heads (like prefects) and the highest-ranking appointed and non-elected civil servant or employee acting at this level of local government. Unfortunately, only data for councilors could be used for comparative analysis, because there were too few responses from executive heads and the highest-ranking appointed civil servant or employee in most countries. The latest survey focused again on European mayors from municipalities with more than 10 000 inhabitants (therefore, it was called POLLEADER II). It was carried out between the end of 2014 and the summer 2016 in close cooperation with the COST project: “Local Public Sector Reforms. An International Comparison”<sup>7</sup>. This survey covered more countries than those shown in table 1 (namely Cyprus, Ireland, Latvia, Slovakia, and Romania). However, only countries with more than 20 responses each were included in the comparative analysis, with the exception of Iceland, where the survey attained a response rate of 83.3%<sup>8</sup>. The contributions to this monographic section of the *Spanish Journal of Political Science (Revista Española de Ciencia Política)* are based on the responses of Spanish mayors to this common questionnaire.

## OUTLINE OF THE MAIN FINDINGS OF THE SURVEYS

It is hard to select the main results from the analysis based on the above-mentioned surveys. The lines below mention only a few of the many findings obtained in these years.

One finding is not really surprising, but we are now able to highlight it with empirical evidence —i.e. that the social profile of mayors and councilors as well as of the highest-ranking appointed employees at the local government level is characterized by what can be called “the 3M-mantra” of elite research: male, middle-aged and middle class (see Steyvers and Reynaert, 2006; Steyvers and Medir, 2018). Based on the results of the survey on councilors for the second tier of local government, it could be clearly shown how important quota mechanisms are in achieving a higher representation of women (Navarro and Medir, 2016). Furthermore, it could be presumed that a higher

---

6. The comparative results of the MAELG survey were published in a special issue of *Lex Localis* (2012: Vol. 10, No. 1) and a special issue of *Local Government Studies* (2013: Vol. 39, No. 5) as well as in Egner *et al.* (2013b). For a comparison of attitudes towards administrative reforms among countries, see Krapp *et al.* (2013). In addition, the partners involved in the survey published national results (like Egner *et al.*, 2013).

7. LocRef; see <http://www.uni-potsdam.de/cost-locref/>.

8. The comparative results of this last survey can be found in Heinelt *et al.* (2018).

representation of women in line with the idea of “descriptive representation” (Navarro and Medir, 2016) is important because female councilors pursue particular policy objectives slightly different from those of their male colleagues (Navarro and Medir, 2016).

Also, over more than two decades, the various surveys followed the deep and different waves of reforms of the local institutional settings enforced in all the European countries. In the 1990s and at the beginning of the Millennium, in almost all the European countries, for different reasons and in different forms, reforms were launched to strengthen the local executives, especially the figure of the mayor. The surveys highlighted their impact on autonomy, political careers, the power structure within local governments, role interpretations, the relations among the main institutional actors, and those between main institutional actors and the local society.

Another result was the building of a typology of local government systems. To analyze the UDITE Leadership survey data, Mouritzen and Svava proposed one of the current reference typologies of local government systems built from the “horizontal” perspective. Observing that the structural features of municipal government in any specific country reflect a balance or compromise among three organizing principles—layman rule, political leadership, and professionalism (Mouritzen and Svava, 2002: 50-51)—they distinguished four different corresponding institutional arrangements: the strong mayor, the committee leadership, the collective and council manager form. Independently from the electoral rules, often changed in this wave of reform through the introduction of the direct election of the top local political leader, and the apparent success of the strong mayor form, especially the two surveys on European mayors documented common directions of the revision of role interpretations on the one hand and persistent strong path-dependency effects that steered the subsequent adaptive processes of the local institutions on the other hand. Some studies used the data gathered among mayors to show for example—concerning the countries of a “consensualist” tradition—that in such contexts this strengthening of the executive mainly followed the scheme of a progressive and mild “presidentialization” respectful of the main principles of relations among the traditional institutional leading figures (Steyvers, 2012).

A general decline in the power of assemblies has also been confirmed, with few exceptions (Denters *et al.*, 2006): local councilors themselves widely acknowledged an insufficient capacity to influence the overall activity of the local authorities (Egner, 2013). At the apex of the local executives, a long-term movement towards some forms of professionalization has increased the distance between the “amateur” positions in the assemblies and the steering executive positions: mayors dedicate themselves full time to the charge more and more often, with a heavy workload in terms of hours spent. The growing complexity of the decision-making process in the so-called context of governance, the changing structure of local authorities’ budgets, and the decentralization of decisive policies require specific types of leadership that are deeply engaged in agenda setting, long-term visioning, and networking activities. Also required is entrepreneurial leadership that is particularly committed to finding opportunities for

local development (Getimis, 2016). Such developments have been associated in North American research with exclusive agenda attention to projects supposed to foster the economic growth of the local community and its level of economic well-being in a context of open competitiveness between localities (Logan and Molotch, 1987).

The successive analyses of the European local agenda through the cross-national surveys (Cabria *et al.*, 2018; Egner *et al.*, 2013; Magnier *et al.*, 2006; Ramírez Pérez *et al.*, 2008) propose a more moderate assessment. They show that the large majority of local European mayors combine this developmental perspective with other priorities, mainly regarding social welfare provision, which has increasingly influenced the agenda during the persistent economic crisis. The most recent survey hence “confirms the significant presence of a third way agenda, beside the pro-growth agenda and the maintenance of one which forms the basis of the American theorization on urban regimes” (Stone, 1989). This European third way stresses redistribution and deprivation removal and has recently appeared to be linked to a slightly more attentive consideration of environmental protection (Cabria *et al.*, 2018).

Perceptions of problems with respect to the functioning of local government administration and attitudes towards administrative reforms were the themes of a number of articles resulting from the various surveys (Alba and Navarro, 2006; Egner and Heinelt, 2006; Krapp *et al.*, 2013). The main finding of the surveys on mayors, councillors, and the highest-ranking appointed employees can be summarized as follows: reforms have not been implemented following a widespread and strong belief in NPM ideas. In other words, it seems that these actors had already realized that NPM “was driven by lofty ideas, ideals and principles rather than by practical experiences” (Brunsson, 2011: 66). If something like a belief in a straightforward reform path according to NPM ideas has existed at all at some point in time, it has increasingly been replaced by pragmatic searches for a better—and this means mainly a more context related—way to change administrative practice. For sure, “such searches for more context-related solutions will lead to a diversity of post-NPM reforms<sup>2</sup> (Heinelt and Krapp, 2016: 50).

Furthermore, it can be shown “that the picture of support and refusal of NPM ideas in Europe is quite differentiated” (Heinelt and Krapp, 2016). This picture is obviously related to the existence of different local administrative systems in Europe, which can be explained by “organizational, cultural, and civil service-related features” (Kuhlmann *et al.*, 2018).

Another output of these survey series is the finding of clear differences in the understanding of democracy among the local actors analyzed (Haus and Sweeting, 2006; Heinelt, 2013; 2016; Vetter *et al.*, 2018). These differences can be related to the distinction between the two notions of democracy that can be found in a broader debate in political theory (see Heinelt, 2013)—namely a liberal or representative notion of democracy and a participatory one. These two notions of democracy are distinct because of their different axiomatic ideas of human nature and appropriate political behavior, as emphasized by Barber’s (1984) distinction between a “thin” (i.e. representative) democracy and a “strong” (i.e. participatory) democracy. Both notions



of democracy can be found among European mayors and councilors from both tiers of local government in all countries, although the proportion of proponents of the two notions of democracy differ slightly among countries and have changed only a little over time in most countries (as demonstrated by Vetter *et al.*, 2018).

Looking more closely at possible explanations for mayors' notions of participatory democracy, Vetter *et al.* (2018) found that especially the mayors' political ideology (left-right), their value orientation, their age, and the size of the municipality in which they serve show significant individual effects. Support for representative democracy, on the other hand, is significantly affected by mayors' value orientation, their gender, and whether or not they are party members. Nevertheless, the explanatory power of the individual-level models remains weak. Considering additional institutional and political culture macro-variables adds only a little to the explanatory power of the models. What seems to affect mayors' support for representative democracy significantly is the respective local government system in which they act—specifically the horizontal power structure, that is, the relation between the mayors, the council, and the local government administration.

The same applies to the understanding of democracy among councilors from the second tier of local government. Instead, the differences among the notions of democracy of provincial councilors can be explained mainly by personal characteristics—like age, gender, self-placement on a left/right political spectrum, and membership of particular parties—whereas the country-specific institutionalized horizontal power structure among the mayors, the council, and the local government administration does not matter (Heinelt, 2013). This may indicate that councilors at the second tier of local government are more spatially detached from the citizenry than those at the municipal level, at which citizens have more opportunities to participate directly in decisions and councilors can act more effectively with citizens to achieve a particular goal. However, what can be seen clearly for mayors and councilors is that their notion of democracy matters to their role definition, role behavior, and attitudes towards administrative reforms. Those who follow a participatory understanding of democracy are more oriented towards relationships with societal actors and to opening policy making to these actors, whereas those who have a representative understanding of democracy are more focused on what is happening in the city hall.

Regarding local leaders and political parties, mayors' party membership rate did not change in most European countries between the early 2000s and 2015 (Egner *et al.*, 2018). This is a clear indication that the party politicization of local government is still relevant in countries where parties have already played a major role in the past. More interesting is the finding on countries where political parties do not play a major role at the local level. As the local actors were asked to place themselves on a left-right scale, it was shown in the case of mayors that the country-wide left-right spectrum was similarly reflected among them. Furthermore, it could be shown that those mayors who declared that they were not a party member represent positions on the left-right spectrum that are not covered by parties in the different local contexts (*ibid.*).

## CONCLUDING REMARKS: THE ADDITIONAL OUTCOMES OF A COMMON ENDEAVOUR

The surveys were only made possible by the close collaboration of national partners in a European network; as a result, some other outcomes were also achieved. This applies firstly to the further elaboration of the existing typologies and the construction of new typologies of local government systems with respect to the embeddedness of local government in vertical power relations as well as horizontal power relations among mayors (political leaders), the council, and the local administrative system (Mouritzen and Svava 2002; Heinelt and Hlepas, 2006). It should be emphasized that such typologies did not previously exist for the second tier of local government (Bertrana and Heinelt, 2011a; 2011b) or in an updated form covering most East European countries (Heinelt *et al.*, 2018).

Secondly, the close collaboration of national partners was not only the precondition for conducting the surveys; it was also the basis for joint international projects funded by the European Union's Framework Programmes for Research and Development—namely the PLUS project (Haus *et al.*, 2005; Heinelt *et al.*, 2006) and the GFORS project (Atkinson *et al.*, 2011). Furthermore, the close collaboration of national partners in conducting the surveys, jointly analyzing their findings, and publishing the results enabled the German-Greek REPOS project to be conducted (Stolzenberg *et al.*, 2016).

To these two types of outputs—the comparative common analyses and the development of new collaborations between partners—may be added the numerous in-depth analyses of the national and regional cases proposed in a large series of publications, in English or in different national languages, based on the survey data. By emphasizing the different stimulating insights into the context specificities offered through comparison but grounded on local knowledge, and by illustrating a large variety of disciplinary and thematic academic approaches, they often allow a healthy distance to be taken from reductive interpretative models that assume substantial uniformity of trends and use the data gathered to address crucial questions in public debates about local democracy.

All these outputs have been possible thanks to the long-lasting academic collaboration of local government scholars, whose efforts over these twenty years have allowed the building of concepts, typologies, and empirical knowledge to inspire new works on this crucial piece of our political systems, local democracies. Their participants are convinced of the worth of this common endeavor, which will continue to undertake new projects in the years to come.

### *References*

Alba, Carlos R. and Carmen Navarro. 2006. "Mayors and local administrators: A puzzling relationship", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier

- (eds.), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_13).
- Ankersmit, Frank R. 2002. "Representational democracy: An aesthetic approach to conflict and compromise", *Common Knowledge*, 8 (1): 24-46. Available at: <https://doi.org/10.1215/0961754X-8-1-24>.
- Atkinson, Rob, Georgios Terizakis and Karsten Zimmermann (eds.). 2011. *Sustainability in European environmental policy. Challenges of governance and knowledge*. London; New York: Routledge.
- Bäck, Henry, Hubert Heinelt, and Annick Magnier (eds.). 2006. *The European Mayor: Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6>.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong democracy: Participatory democracy for a new age*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- Bertrana, Xavier and Hubert Heinelt. 2011a. "Introduction", in Hubert Heinelt and Xavier Bertrana (eds.), *The second tier of local government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*. London; New York: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.1016/B978-1-4377-0372-6.00001-3>.
- Bertrana, Xavier and Hubert Heinelt. 2011b. "Conclusion", in Hubert Heinelt and Xavier Bertrana (eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison*. London; New York: Routledge.
- Brunsson, Nils. 2011. "New public organisations: a revivalist movement", in Tom Christensen and Per Lægread (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham and Burlington: Ashgate.
- Cabria, Marcello, Annick Magnier and Patricia Pereira. 2018. "Mayors' agendas: emerging variations on the theme of entrepreneurialism", in Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.), *The European Mayor II. Political leaders in the changing context of local democracy*. London: Palgrave Macmillan. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_8).
- Dahler-Larsen, Peter. 2002. *Social bonds to city hall*. Odense: Odense University Press.
- Denters, Bas. 2006. "12 Duo or Duel? The relations between mayors and councils in democratic local government", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Denters, Bas and Lawrence E. Rose. 2005. *Comparing local governance-trends and developments*. London: Palgrave MacMillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-0-230-21242-8>.
- Dogan, Mattei and Dominique Pelassy. 1990. *How to compare nations: Strategies in comparative politics*. Chatham: Chatham House Publications.
- Egner, Björn, Adam Gendźwiłł, Paweł Swianiewicz and Werner Pleschberger. 2018. "Mayors and political parties", in Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.), *The European Mayor II. Political leaders in the*

- changing context of local democracy*. London: Palgrave Macmillan. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_11).
- Egner, Björn and Hubert Heinelt. 2006. "European Mayors and Administrative Reforms", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Egner, Björn and Hubert Heinelt. 2008. "Explaining the differences in the role of councils: an analysis based on a survey of mayors", *Local Government Studies*, 34 (4): 529-544. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930802217504>.
- Egner, Björn, David Sweeting and Pieter-Jan Klok (eds.) 2013. *Local councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer VS. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3>.
- Frank, Sybille, Petra Gehring, Julika Griem and Michael Haus (eds.). 2014. *Städte unterscheiden lernen. Zur Analyse interurbaner Kontraste*. Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- Getimis, Panagiotis. 2016. "Rescaling of planning power: comparing functional planning reforms in six European countries", in Sabine Kuhlmann and Geert Bouckaert (eds.), *Local public sector reforms in times of crisis*. London: Palgrave Macmillan. Available at: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2\\_14](https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_14).
- Haus, Michael, Hubert Heinelt, and Murray Stewart (eds.). 2005. *Urban governance and democracy. Leadership and community involvement*. London; New York: Routledge.
- Haus, Michael and David Sweeting. 2006. "Mayors, citizens and local democracy", in Henry Bäck, Hubert Heinelt, and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_7).
- Heinelt, Hubert. 2013. "Councillors' notion of democracy, and their role perception and behavior in the changing context of local democracy", *Local Government Studies* 39 (5): 640-660. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670746>.
- Heinelt, Hubert. 2016. "Notions of democracy of councillors at the municipal and second tier of local government, and their role perception and behaviour", in Xavier Bertrana, Björn Egner and Hubert Heinelt (eds.), *Policy making at the second tier of local government. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* London; New York: Routledge.
- Heinelt, Hubert and Xavier Bertrana (eds.). 2011. *The second tier of local government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*. London; New York: Routledge.
- Heinelt, Hubert and Michael Haus. 2002. "Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse", in Jörg Bogumil (ed.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*. Opladen: Leske und Budrich.

- Heinelt, Hubert and Nikolaos-K. Hlepas. 2006. "Typologies of local government systems", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_2).
- Heinelt, Hubert and Max-Christopher Krapp. 2016. "Perceptions of New Public Management reforms", in Xavier Bertrana, Björn Egner and Hubert Heinelt (eds.), *Policy making at the second tier of local government. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* London; New York: Routledge.
- Heinelt, Hubert, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.). 2018. *Political leaders and changing local democracy. The European Mayor*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0>.
- Heinelt, Hubert, David Sweeting and Pannagiotis Getimis (eds.). 2006. *Legitimacy and urban governance. A cross-national comparative study*. London; New York: Routledge.
- John, Peter. 2006. "Methodologies and research methods in urban political science", in Harald Baldersheim and Hellmut Wollmann (eds.), *The comparative study of local government and politics: overview and synthesis*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich.
- Klausen, Kurt K. and Annick Magnier (eds.). 1998. *The anonymous leader*. Odense: Odense University Press.
- Krapp, Max.-Christopher, Werner Pleschberger and Björn Egner. 2013. "Local councillors and administrative reforms", in Björn Egner, David Sweeting, and Pieter-Jan Klok (eds.), *Local councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, Sabine, Markus Seyfried and Irena Bačlija Brajnik. 2018. "Mayors and administrative reforms", in Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, and Herwig Reynaert (eds.), *The European Mayor II. Political leaders in the changing context of local democracy*. London: Palgrave Macmillan. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_13).
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- Loughlin, John, Frank Hendriks and Anders Lidström (eds.). 2012. *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Löw, Martina. 2012. "The intrinsic logic of cities: towards a new theory on urbanism", *Urban Research and Practice*, 5 (3): 303-315. Available at: <https://doi.org/10.1080/17535069.2012.727545>.
- Magnier, Annick, Clemente Navarro Yáñez and Pippo Russo. 2006. "Urban systems as growth machines? Mayors' governing coalitions against local indeterminacy", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Magnier A. (1997), *La leadership amministrativa nel comune italiano*. Bologna: Compositori.
- Mossberger, Karen, Susan E. Clarke and Peter John. 2012. "Studying politics in an urban world: research traditions and new directions", in Peter John, Karen Mossberger and Susan E. Clarke (eds.), *The Oxford Handbook of urban politics*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0001>.
- Mouritzen, Poul Erik and James Svara. 2002. *Leadership at the apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Navarro, Carmen and Lluís Medir. 2016. "Pattern of gender representation in councils at the second tier of local government. Assessing the gender gap in an unexplored institutional setting", in Xavier Bertrana, Björn Egner and Hubert Heinelt (eds.), *Policy making at the second tier of local government. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* London; New York: Routledge.
- Ramírez Pérez, Antonia, Clemente Navarro Yañez, and Terry Clark. 2008. "Mayors and local government coalitions in democratic countries: a cross national comparison", *Local Government Studies*, 34 (2): 147-178. Available at: <https://doi.org/10.1080/03003930701852245>.
- Steyvers, Kristof. 2012. "Mayoral leadership in consensual democracies. Towards presidentialization in the case of Belgium?", in *IPSA World Congress*, Madrid.
- Steyvers, Kristof and Lluís Medir. 2018. "From the few are still chosen the few? Continuity and change in the social background of European mayors", in Heinelt, Hubert, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.), *Political leaders and changing local democracy. The European Mayor*. London: Palgrave Macmillan. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_3).
- Steyvers, Kristof and Herwig Reynaert. 2006. "'From the few are chosen the few ...'. On the social background of European mayors", in Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_3).
- Stolzenberg, Philipp, Georgios Terizakis, Nikolaos-K. Hlepas and Panagiotis Getimis. 2016. *Cities in times of crisis. Fiscal consolidation in Germany and Greece*. Baden-Baden: Nomos.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Verba, Sidney and Gabriel Almond. 1963. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Vetter, Angelika, Hubert Heinelt and Lawrence E. Rose. 2018. "Mayors' notions of local democracy", in Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, and Herwig Reynaert (eds.), *The European Mayor II. Political leaders in the changing context of local democracy*. London: Palgrave Macmillan. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_6).

Submitted for evaluation: 5 December 2017.

Accepted for publication: 4 February 2018.

#### HUBERT HEINELT

heinelt@pg.tu-darmstadt.de

Professor of Public Administration, Public Policy and Urban Research at the Institute for Political Science, Technische Universität Darmstadt. Between 2010 and 2013 he was the President of the European Urban Research Association (EURA). His research covers various policies (particularly labour market, environment, climate policy) in multi-level systems. Furthermore, he is interested in how the shift from government to governance can be turned into a participatory form, meeting standards of democratic self-determination.

#### ANNICK MAGNIER

annick.magnier@unifi.it

Jean Monnet Chair “The City in European Integration” at the Department of Political and Social Science, University of Florence. As an urban sociologist, her research activity has been mainly dedicated to comparative analyses of local leadership and their recruitment and values. Her focus in research is currently on local spatial policies and planning systems.

# Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: lecciones desde el escenario de África Occidental

*United Nations and the early warning systems:  
Lessons from the West African context*

JARA CUADRADO

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)

## **Cómo citar/Citation**

Cuadrado, J. (2018). Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: lecciones desde el escenario de África Occidental. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 175-198. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.08>

## **Resumen**

El contexto actual de seguridad internacional, caracterizado por un conjunto de riesgos globalizados, ha llevado a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a adaptar sus políticas para tratar de gestionar los complejos retos que se plantean. Ante este contexto, el presente artículo destaca el papel que tiene la prevención de conflictos, una tendencia que ha adquirido un mayor peso en los últimos años en la agenda de la comunidad internacional, así como el potencial de una de las herramientas que integra las políticas de prevención de conflictos: los sistemas de alerta temprana, cuya aplicación no se ha explorado lo suficiente. Con el fin de demostrar la importancia de este mecanismo en la gestión de los retos de seguridad a los que se enfrenta la comunidad internacional, se analiza la experiencia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en este campo, ya que su modelo de alerta temprana es citado como ejemplo desde la esfera internacional. Se plantean, además, las posibilidades que ofrece la cooperación en el terreno de la alerta temprana entre este organismo regional y las Naciones Unidas.

*Palabras clave:* prevención de conflictos, alerta temprana, regionalización de la seguridad, Naciones Unidas, CEDEAO.

## **Abstract**

The current international security context is characterised by an array of globalised risks that has led the United Nations (UN) to adapt its policies to try to manage the complex challenges that are emerging. Within this context, the present article highlights the role played by conflict prevention —a trend that has gained more weight in the international community's agenda over



the last years, as well as the potential of one of the tools integrated into conflict prevention policies: the early warning systems, the application of which has not been sufficiently explored—. Aimed at demonstrating the importance of this instrument in managing the security challenges the international community faces, this article analyses the experience of the Economic Community of the West African States (ECOWAS) in this field, since its early warning model is used as an example within the international sphere. Besides, the article shows the possibilities the partnership ECOWAS-UN offers in the field of early warning.

*Keywords:* conflict prevention, early warning, regionalization of security, United Nations, ECOWAS.

---

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones que han tenido lugar en el contexto internacional durante las dos últimas décadas y media han condicionado la agenda de paz y seguridad de Naciones Unidas (ONU), impulsando importantes cambios en sus políticas y operaciones de mantenimiento de la paz con el fin de adaptarse a las circunstancias cambiantes del escenario global.

La evolución en el terreno de la seguridad que se inició en los años noventa, tras el fin de la Guerra Fría (Hough, 2004), dio paso a un escenario donde empezaron a valorarse elementos que habían estado olvidados hasta entonces. Factores como la degradación medioambiental y las catástrofes naturales, el terrorismo, las crisis de refugiados, la violencia sexual como arma de guerra o las desigualdades sociales y económicas, se convierten en elementos fundamentales contemplados como amenazas para la paz y seguridad mundial.

El concepto de seguridad ha experimentado una evolución y ampliación, en convergencia con los desafíos de un mundo cada vez más globalizado, donde se produce una securitización de nuevos aspectos (Buzan *et al.*, 1998). Los problemas, además, han adquirido un carácter transnacional, cuyos efectos atraviesan las fronteras. Se trata de factores de riesgo conectados, cuya relación se desarrolla en un escenario donde los cambios ocurren de forma rápida y las consecuencias se producen a escala mundial debido a las interconexiones que existen entre los actores globales. De esta manera, las actuales amenazas a la seguridad pueden tener efectos desestabilizadores más allá de su lugar de origen y acabar convirtiéndose en problemas regionales. Aspectos que antes se consideraban internos, se han convertido en factores de interés internacional.

Estos cambios conceptuales y normativos se traducen en nuevos retos para la agenda de la ONU. La organización ha tenido que impulsar y transformar nuevas líneas de actuación destinadas a la gestión de esas amenazas securitarias complejas. Dentro del abanico de medidas posibles, en este artículo se destaca el papel que tienen las políticas de prevención de conflictos, destinadas a evitar que una situación de tensión escale y derive en conflicto armado. En la actualidad, nos encontramos ante un

posible cambio de paradigma en la doctrina de la prevención de conflictos, debido al interés creciente que esta recibe y el impulso que parece darse desde la llegada a la Secretaría General de la ONU de António Guterres, el 1 de enero de 2017.

La prevención de conflictos cuenta con diferentes mecanismos para controlar y gestionar el desarrollo de enfrentamientos armados y de otro tipo de situaciones violentas, incluyendo aquellas en las que se producen violaciones masivas de los derechos humanos. Uno de los instrumentos más interesantes es la alerta temprana. Se trata de una herramienta que sirve para identificar las amenazas existentes en un contexto de forma lo suficientemente efectiva como para que las medidas de prevención puedan ser llevadas a cabo. El papel que juegan los sistemas de alerta temprana en la prevención de conflictos armados y de otros retos importantes de seguridad se estudia en este artículo en el escenario de África Occidental, una región de importante interés estratégico para la comunidad internacional debido al conjunto de amenazas que alberga y la naturaleza transnacional de estas. Por otro lado, la elección de la zona responde al papel que la organización regional, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), juega tanto en materia de gestión de crisis como especialmente en el desarrollo de políticas preventivas aplicadas a contextos donde existen amenazas a la seguridad.

La CEDEAO es una organización regional con experiencia en operaciones de mantenimiento de la paz y un ejemplo en materia de prevención para el resto del continente africano. Sus misiones han sido repetidamente señaladas como exitosas y su política preventiva ofrece lecciones interesantes, por lo que se menciona como un modelo a seguir. Por esta razón, su trayectoria debe considerarse de gran interés en la agenda de prevención de la ONU y debe impulsarse una mayor colaboración entre ambas organizaciones.

El objetivo principal de este artículo es analizar el potencial y la aplicación de los sistemas de alerta temprana en contextos de interés para la seguridad internacional. Se pretende, por un lado, conocer la evolución de las políticas de prevención de conflictos y el papel de los mecanismos de alerta temprana y, por otro, analizar la experiencia y el potencial que tiene la CEDEAO en esta materia y las lecciones que pueden extraerse de su experiencia para la ONU. Teniendo en cuenta estos objetivos de investigación, la hipótesis que se plantea es que los sistemas de alerta temprana tienen un importante potencial en la gestión de crisis y que, sin embargo, no han recibido la suficiente atención en la agenda internacional. Para poder desarrollar este planteamiento se propone un estudio de caso a través de la experiencia de la CEDEAO en este campo.

La estructura del artículo se detalla a continuación. Primero, se presenta la doctrina de la prevención de conflictos y su evolución en la agenda internacional, para después centrar la atención en los sistemas de alerta temprana. Posteriormente, se hace hincapié en la importancia de la cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales, teniendo en cuenta la tendencia actual hacia una mayor regionalización de la seguridad. Estos aspectos teóricos son analizados a través de un caso práctico, el de África Occidental y la CEDEAO. Una vez presentada la trayectoria de la organización africana en materia de prevención de conflictos, el texto analiza sus sistemas de alerta

temprana con el fin de conocer el potencial que estos suponen para la gestión de futuros escenarios de conflicto en la zona. El artículo finaliza con una exposición de la ventana de oportunidades que ofrece el trabajo conjunto entre la ONU y la CEDEAO en esta materia.

## LA DOCTRINA DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

La celeridad y complejidad con la que aparecen y se expanden las actuales amenazas para la paz y seguridad sitúa a la ONU ante un reto permanente de reacción. En la trayectoria de las misiones de mantenimiento de la paz se han producido algunos puntos de inflexión importantes, en la mayoría de los casos como respuesta a fracasos a la hora de reaccionar a tiempo y de forma eficaz ante amenazas a la paz y seguridad internacional. El historial de la organización en la gestión de crisis pone en evidencia la falta de lectura de las causas estructurales de los conflictos o la ausencia de capacidad para adaptarse a los contextos en los que estos se desarrollan y actuar de forma temprana, como lo demuestran numerosos ejemplos<sup>1</sup>, predominando una cultura de reacción que la organización no ha logrado superar.

Desde mediados de los años noventa, la prevención de conflictos ha empezado a ocupar un espacio mayor en las líneas de actuación de la comunidad internacional, tanto en el seno de la ONU como en otras organizaciones regionales, como se pone de manifiesto en la mayor referencia a esta en la documentación oficial. Así, organizaciones regionales como la CEDEAO han convertido la prevención de conflictos en una de sus prioridades. Las catástrofes humanitarias que tuvieron lugar en esa década<sup>2</sup> y que significaron una mancha negra para la historia de la comunidad internacional, evidenciaron la importancia de la prevención, sobre todo si se tiene en cuenta que determinadas decisiones hubiesen podido evitarlas (Dorn y Matloff, 2000).

La ONU ha desarrollado diferentes medidas para la gestión de crisis. Estas pueden resumirse de la siguiente manera: prevención de conflictos; establecimiento de la paz; mantenimiento de la paz, y construcción de la paz (Naciones Unidas, 2008a: 17-18). Algunas de esas medidas se aplican en un momento determinado de la crisis y otras abarcan distintas fases, por lo que no pueden entenderse como medidas aisladas o conceptos estancos. Además, algunos de esos términos son muy amplios y abarcan aspectos que también están presentes en otras medidas, lo que lleva, en ocasiones, a confusiones entre los distintos términos. Pero esta divergencia no debe entenderse como una contradicción, ya que las distintas fases de una crisis se relacionan entre sí y, por lo tanto, las medidas destinadas a la gestión de la misma se complementan. La prevención de conflictos constituye un amplio abanico de tareas destinadas a evitar

- 
1. Algunos casos recientes en el continente africano son: República Centroafricana, Sudán o Burundi.
  2. Especialmente en Somalia, Bosnia y Ruanda.

que se desencadene la violencia o que un conflicto activo empeore, por lo que se pone en marcha en las primeras fases de la gestión de crisis, pero debe estar presente a lo largo de toda la crisis.

La prevención de conflictos constituye uno de los rasgos distintivos y principal propósito de la ONU, tal y como se recoge en la Carta fundacional de la organización (Naciones Unidas, 1945). En este documento (capítulo VI) se exponen medidas preventivas como la mediación, la negociación o el arbitraje para el arreglo pacífico de controversias. Así nace el término de diplomacia preventiva, que empezó a ser utilizada a partir de la década de 1960 bajo la Secretaría de Dag Hammarskjöld. Posteriormente, en la *Agenda para la Paz* (1992), la prevención se diferenciaba de las acciones de *peacemaking* y *peacekeeping*, y en el *Suplemento a la Agenda para la Paz* (1995) se contemplaba un punto de avance en el proceso de institucionalización de la prevención. La idea de diplomacia preventiva dará paso a otro tipo de medidas, que evolucionan a lo largo de las siguientes décadas, como se recoge en el informe del entonces secretario general Kofi Annan titulado *Renovando las Naciones Unidas: un Programa de Reforma*, donde se habla de despliegue preventivo<sup>3</sup>, desarme preventivo, acción humanitaria preventiva o desarrollo preventivo. Esta evolución se recoge en el gráfico 1.

Ya en el siglo XXI, las políticas de prevención de conflictos se convierten en un pilar fundamental para alcanzar la paz y seguridad internacional. En el *Informe Brahimi* (2001) se incidía en la importancia de la prevención, pues se consideraba «una opción menos costosa para la comunidad internacional que las acciones militares, el socorro humanitario de emergencia o la reconstrucción después de una guerra» (Naciones Unidas, 2000: 5-6). El mayor protagonismo que adquiere la prevención de conflictos en la agenda internacional a lo largo de la primera década del siglo XXI se refleja en varios documentos y medidas adoptadas<sup>4</sup>.

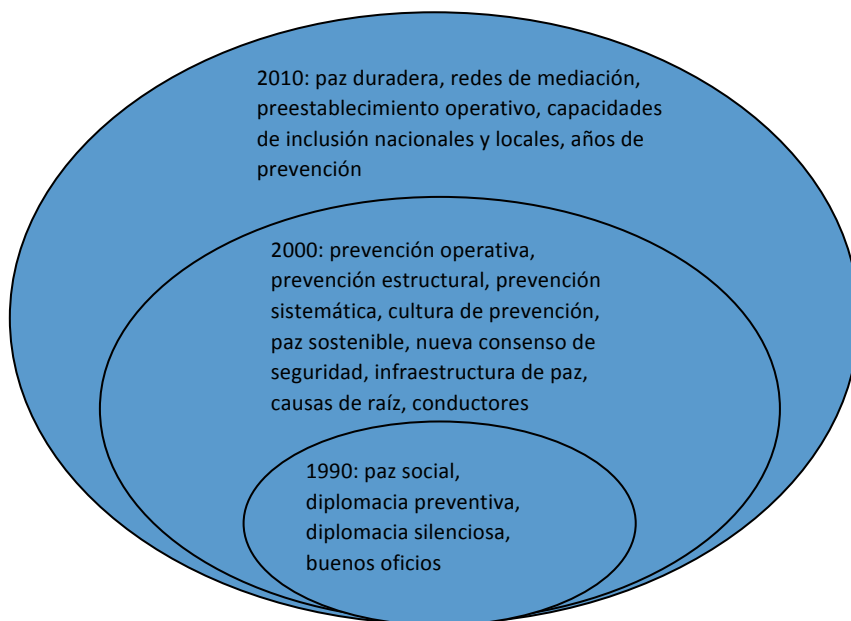
Un avance importante ha sido la constitución en 2014, del Equipo de Trabajo sobre Prevención de Conflictos (Inter-Departmental Task-Force on Conflict Prevention), que

3. Un ejemplo lo encontramos en el caso de Macedonia en 1992, donde se utilizó la fuerza como despliegue preventivo (Aguirre y Bruhn, 2002: 16-17).
4. Por ejemplo, el informe del secretario general titulado *Prevención de Conflictos Armados* de 2001, donde se hace una clasificación del tipo de medidas preventivas, la Resolución del Consejo de Seguridad 1366 de 30 de agosto de 2001 sobre el papel del Consejo en la prevención de conflictos armados, el Informe de la Asamblea general (A/RES/57/337) del 18 de julio de 2003 sobre prevención de conflictos armados, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio del 2004, o el *Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 1625 (2005) del Consejo de Seguridad relativa a la prevención de los conflictos, en particular en África*, de 2008. Además, debido al interés que empezaba a despertar la doctrina de la prevención de conflictos en África, se crea en 2002 un Grupo de Trabajo Especial sobre la Prevención y la Solución de Conflictos en África (*ad hoc* Working Group on Conflict Prevention and Resolution in Africa), encargado de informar al Consejo de Seguridad de cualquier situación ante la que fuese necesario actuar.

actúa «como mecanismo interinstitucional [y sirve] de foro para dar a conocer asuntos relativos a la prevención de conflictos, comunicar información y determinar las prioridades del sistema de las Naciones Unidas» (Naciones Unidas, 2015a: 13).

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO ‘ACCIÓN PREVENTIVA’ EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS<sup>5</sup>



Fuente: elaboración propia adaptado de Muggah y White (2013: 3).

El Consejo de Seguridad tiene un papel fundamental en la prevención de conflictos que, sin embargo, no se ha reclamado con suficiente insistencia. Recientemente, el representante permanente de Reino Unido en la ONU recordaba la obligación de este órgano decisorio de garantizar que todos los Estados cumplan con su responsabilidad de prevenir conflictos, siguiendo el principio de responsabilidad de proteger (Rycroft, 2017)<sup>6</sup>.

Tal y como reconocía el anterior secretario general, Ban Ki-moon, la experiencia ha demostrado que la inversión en prevención es menos costosa y que «dar prioridad

5. En este gráfico se podría añadir en un futuro la nueva fase en la que está entrando la doctrina de prevención de conflictos con la nueva Secretaría General.

6. Este principio, aprobado por la Asamblea General de la ONU e incorporado al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, hace referencia a tres áreas de responsabilidad: prevenir, reaccionar y reconstruir.

a la prevención de conflictos es, con diferencia, nuestra opción más pragmática y económica» (Naciones Unidas, 2015a: 4). A través de la prevención se pueden abordar las causas estructurales de los conflictos de manera más eficiente y duradera que con otro tipo de medidas, pues el objetivo final de las acciones preventivas es trabajar sobre los contextos antes de que surjan tensiones, es decir, transformar «conflictos real o potencialmente violentos en procesos pacíficos de cambio político y social» (Ramsbotham *et al.*, 2011: 113), situando a la prevención como instrumento de cambio social.

Con el despliegue de medidas preventivas se busca evitar que se desencadenen situaciones de violencia e inseguridad que pueden llevar a un conflicto armado y prevenir la escalada de violencia. Así, la ONU contempla la prevención de conflictos como aquellas acciones y medidas diplomáticas para gestionar las tensiones y evitar que se conviertan en conflictos violentos. La prevención de conflictos cuenta con diversas posibilidades: desde herramientas como la diplomacia preventiva, los buenos oficios y la mediación como instrumentos preventivos ante situaciones de guerra hasta otro tipo de acciones más completas, adaptadas a la complejidad de los contextos conflictuales. Debido a que el tipo de conflictos en los que se deben poner en marcha las medidas preventivas tiene diferentes elementos que se interrelacionan, para que la prevención sea efectiva «requiere de una estrategia integrada por diferentes sectores (diplomático, militar, político, económico, social y cultural) y con diferentes periodos de actuación» (García, 2002: 23). Son necesarias tanto la prevención estructural como la operativa, es decir, una combinación de medidas.

Siguiendo la clasificación que en su día estableció la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales en su informe final titulado *La Prevención de Conflictos Letales (Preventing Deadly Conflict)* de 1997, y que han adoptado otros organismos como la Comisión Europea, la ONU, la Unión Africana (UA) o la CEDEAO, se pueden diferenciar dos tipos de prevención:

- operativa, caracterizada por medidas que se ponen en marcha ante una crisis inminente. Son medidas que actúan cuando se presentan factores de riesgo y son directas, a corto plazo, como la mediación, la diplomacia preventiva, o las sanciones económicas.
- Estructural, con medidas que abordan las fuentes de los conflictos, las causas de fondo, e implican procesos de cambio a largo plazo. Son medidas para la estabilidad económica, social y política, como los programas de ayuda al desarrollo o las reformas en el sector de la gobernanza.

Una tercera categoría, entendida como la prevención sistemática<sup>7</sup>, aparece en el informe de 2005 *Un Mundo Más Seguro: la responsabilidad que compartimos*, del

---

7. Esta también aparece en otros documentos, como en el *Informe del secretario general sobre la prevención de conflictos armados* del 18 de julio de 2006 (A/60/891).

Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Se centra en el tipo de amenazas transnacionales y se entiende como un tipo adicional de prevención de conflictos «que busca reducir los conflictos a nivel global con mecanismos que no estén enfocados en un Estado en particular» (Rubin y Jones, 2007: 393). Se trata de una forma comprehensiva de entender la prevención, que demuestra la evolución conceptual que ha experimentado la agenda de la ONU. En el documento citado sobre la aplicación de la Resolución 1625, por ejemplo, se pone de manifiesto cómo de la línea de diplomacia preventiva (los buenos oficios) se aspira a caminar hacia un enfoque más amplio, entendiendo la prevención de conflictos como

la prevención estructural para hacer frente a las causas profundas de los conflictos; la prevención operacional para asegurar el funcionamiento efectivo de los mecanismos de alerta temprana, mediación, acceso humanitario y respuesta, la protección de los civiles y las sanciones selectivas frente a las crisis inminentes; y la prevención sistémica para evitar que los conflictos existentes se extiendan a otros Estados (Naciones Unidas, 2008b: 3).

La evolución del tipo de medidas destinadas a la prevención muestra cómo esta doctrina ha ido evolucionando y adquiriendo un mayor protagonismo en el seno de la comunidad internacional.

António Guterres, el actual secretario general, parece que quiere focalizar más esfuerzos en la prevención, e incluso darle un papel protagonista, pues ha señalado que es necesario «un «nuevo enfoque integral» para salir de la tendencia actual en la que se gasta más tiempo y recursos en el conflicto que en prevenirlo» (Leone, 2017). La organización se encuentra actualmente en un proceso de revisión y de cambios conceptuales. En la primera intervención de Guterres como secretario general ante el Consejo de Seguridad, el 10 de enero de 2017<sup>8</sup>, la prevención ocupó un espacio importante de su discurso, señalando que la organización tiene que concentrar sus esfuerzos en «surge in diplomacy for peace» (Leone, 2017) es decir, en fomentar la diplomacia como medida para garantizar la paz, como herramienta preventiva. Se trata de una vuelta a los orígenes de la organización. Las bases en las que propone apoyarse el secretario general son: el trabajo conjunto con las organizaciones regionales; la movilización de actores influyentes, como los líderes religiosos y las organizaciones de la sociedad civil; un mayor desarrollo y apoyo a las capacidades de mediación de los órganos regionales y nacionales, así como utilizar con más frecuencia las opciones que recoge la Carta (en su capítulo VI) sobre la resolución pacífica de controversias (Mahmoud, 2017).

De esta manera, podrían darse pasos más definitivos hacia la consolidación de la prevención. Superar la cultura de reacción, que significa que las acciones se desarrollan una vez que la violencia ha estallado, ha sido uno de los objetivos prioritarios de la organización internacional desde que se creó. A pesar del mayor protagonismo que

---

8. Esta información se puede consultar en <https://www.un.org/press/en/2017/sc12673.doc.htm>.

la prevención de conflictos ha adquirido en la agenda internacional, esta sigue siendo una tarea pendiente (Rubin, 2005; Muggah y White, 2013). Así lo demuestra el fracaso de las medidas desarrolladas por la ONU en crisis recientes como las que viven la República Centroafricana o Sudán del Sur (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2017; Burke y Pilkington, 2017).

La realidad muestra, por tanto, un avance importante en la documentación oficial y en las intenciones políticas que, sin embargo, no se ha traducido con éxito sobre el terreno.

### LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA EN LA AGENDA DE LA ONU: UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DE LOS RETOS DE SEGURIDAD INTERNACIONALES

Para poder superar la teoría y pasar a la acción, existen numerosas herramientas que trabajan de forma preventiva sobre los contextos y situaciones que amenazan la paz y la seguridad. De especial interés es el potencial de los sistemas de alerta temprana y su aplicación para la gestión de los retos de seguridad presentes en la agenda de la ONU. Se trata de un instrumento que ofrece importantes oportunidades para escenarios futuros de crisis. Con un mayor y mejor estudio de sus capacidades, se pueden elaborar recomendaciones para los políticos tanto locales como internacionales acerca de las opciones posibles orientadas a la acción preventiva.

Los sistemas de alerta temprana tienen la misión de identificar las amenazas existentes en un contexto de forma lo suficientemente efectiva y a tiempo como para que las medidas de prevención puedan ser llevadas a cabo. Tras definir unos factores (o variables) como indicadores de riesgo, esta herramienta monitoriza y recoge información en zonas de conflicto potencial previamente seleccionadas para controlar los cambios que pueden experimentar esas variables. La recogida de información se produce gracias a una red de actores que se encuentran sobre el terreno, como pueden ser los miembros de organizaciones no gubernamentales y los agentes humanitarios, y utiliza sistemas informatizados de datos. La información viaja del terreno a los centros de análisis<sup>9</sup>, donde los expertos deben verificar y evaluar los datos recibidos. Estos se transmiten a los actores y órganos pertinentes encargados de la toma de decisiones (*decision makers*) para que se desarrollen medidas tempranas, o lo que es lo mismo, acciones preventivas. El éxito de la alerta temprana se basa, por tanto, en que la recogida, análisis y comunicación de los datos sea a tiempo y se traduzca en la puesta en marcha de respuestas tempranas, cumpliendo así con el objetivo de la prevención. La tabla 1 muestra un resumen del funcionamiento de los sistemas de alerta temprana.

---

9. Las principales organizaciones internacionales y regionales, como la ONU, la Unión Europea, la UA o la CEDEAO, cuentan con oficinas conocidas como «situation rooms», a las que llegan datos relacionados con crisis internacionales y zonas de riesgo.



TABLA 1.

FASES DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS ARMADOS

Fases	Proceso
Observación y monitorización	Selección de los indicadores o variables que van a ser observadas (indicadores de riesgo) y sobre las cuales va a realizarse un seguimiento con el objetivo de monitorizar su evolución.
Recogida de la información	Herramientas y actores que trabajan en la recogida de datos, ya sea sobre el terreno ( <i>field reporters</i> ) o desde el exterior, a través de intercambios de información y con sistemas informáticos programados. Papel clave de los actores locales.
Verificación y análisis	Del terreno a los centros de análisis. Validación e interpretación de la información primaria. Valoración del riesgo y desarrollo de un posible escenario.
Transmisión para generar respuestas	Llegada de los análisis a los actores y órganos pertinentes encargados de la toma de decisiones ( <i>decision makers</i> ) para que se desarrollen medidas tempranas (acciones preventivas).

Fuente: elaboración propia.

Los primeros estudios sobre alerta temprana se desarrollaron en los años cincuenta en el campo de la inteligencia y el reconocimiento militar. Una segunda fase de evolución tiene lugar en los años ochenta, cuando ese tipo de sistemas se amplían a estudios sobre la anticipación de desastres naturales o crisis humanitarias o a otros estudios de corte económico, como las condiciones del mercado. Esa perspectiva humanitaria de la alerta temprana la encabezaban organizaciones de asistencia no gubernamentales que trabajaban sobre crisis de refugiados, hambrunas o desastres ambientales, como por ejemplo Relief Web o la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

Fue en la década de los noventa cuando los sistemas de alerta temprana se empiezan a utilizar con el objetivo de prevenir la violencia y garantizar la paz y seguridad mundial. En ese contexto de posguerra fría se publica la ya mencionada *Agenda por la paz* del secretario general Boutros-Ghali, cuando la «cultura preventiva» empieza a ocupar más espacio en organismos internacionales y regionales.

Estos sistemas son utilizados hoy día en distintos contextos y campos, con el fin de detectar factores de riesgo y anticiparse a ellos. Por citar algunos ejemplos, se pueden utilizar para advertir sobre violaciones de derechos humanos, movimientos de armas pequeñas, tensiones intergrupales, emergencias humanitarias complejas (en las que intervienen diversos factores a la vez), cambios de tendencias en los mercados, procesos de radicalización entre determinados grupos sociales, etc.

La alerta temprana enfocada en la prevención de conflictos armados y crisis humanitarias lleva años en la agenda de las organizaciones internacionales. Por ejemplo, en el *Informe Brahimi* se animaba a la ONU a convertirse en un actor más activo en la alerta temprana, con la capacidad de «proporcionar una ayuda más sólida a la comunidad, al país o a una región, para alertar de un conflicto y para terminar la violencia» (Mesa, 2008: 43).

Desde entonces se han desplegado misiones sobre el terreno a través de diferentes agencias y organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación. El Departamento de Asuntos Políticos (DAP) es el encargado de gestionar los temas relacionados con la prevención de conflictos. En el 2003 el DAP y el PNUD establecen un programa conjunto sobre la prevención de conflictos en determinados países considerados vulnerables o en tensión (Programa Conjunto sobre el Fomento de las Capacidades Nacionales para la Prevención de Conflictos), mientras que el Banco Mundial crea la Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción. Por su parte OCHA ha asumido cada vez más tareas relacionadas con la alerta temprana.

Documentos más recientes, como el plan del anterior secretario general Ban Ki-moon conocido como «programa de acción quinquenal del secretario general *The Future We Want*, del 25 de enero de 2012, reflejan la importancia que se da a la alerta temprana. En él se expone la necesidad de priorizar la alerta y respuesta tempranas para prevenir conflictos, a través de: la relación, recogida e integración de información a lo largo del sistema internacional; el apoyo a las capacidades nacionales para facilitar el diálogo, y garantizar que los buenos oficios, la mediación, la respuesta a crisis y los servicios de *peacebuilding* que realiza la ONU sean fácil y rápidamente desplegables (Naciones Unidas, 2012: 6).

La alerta temprana aparece como el punto de partida para cualquier labor preventiva en el último informe del secretario general sobre prevención de conflictos (2015). Esta herramienta es, por tanto, un instrumento imprescindible en las líneas de actuación de la organización y tiene un potencial para distintas situaciones y contextos que no puede ignorarse. Por ejemplo, en el campo económico, sanitario, ambiental o humanitario, pero también en el campo militar y de la seguridad.

En suma, la utilización de esta herramienta en los contextos actuales de crisis puede ser muy eficaz, integrándose como parte esencial de las políticas preventivas, ya que es la llave para elaborar una serie de estrategias tempranas que permitan actuar antes de que la violencia estalle o escale hacia el conflicto armado. Ahora bien, para que este instrumento sea aprovechado al máximo por la organización internacional, el trabajo conjunto con los actores locales es clave, pues son estos los que se encuentran sobre el terreno y conocen el contexto mejor que nadie, por lo que son más capaces de desarrollar una tarea de alerta temprana. En este sentido, el punto de inflexión que podría estar viviendo la doctrina de la prevención de conflictos desde la llegada del nuevo secretario general hace hincapié en un aspecto que tiene una larga trayectoria en el campo de la paz y seguridad, pero que en los últimos años ha cobrado un mayor protagonismo: la regionalización de la seguridad.

## REGIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD: LA EXPERIENCIA EN EL CONTINENTE AFRICANO

En las dos últimas décadas y media se ha producido una transición en las misiones internacionales de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), encargadas de garantizar la paz y seguridad en todo el mundo, que ha llevado a centrar el protagonismo en los actores regionales. Esta práctica ha tenido especial acogida en el continente africano, donde, desde la iniciativa en Darfur con la operación híbrida conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas (UNAMID) en 2008, se ha producido una clara tendencia en virtud de la cual organizaciones como la UA o la CEDEAO se encargan de sus propios asuntos en materia de paz y seguridad.

La implicación de las organizaciones regionales en temas securitarios (Berman, 2002; Moller, 2009) tiene importantes ventajas, entre las que se encuentra un mejor conocimiento del contexto y, por lo tanto, de las raíces de los conflictos. Esto hace que en materia de prevención y alerta temprana los actores regionales y locales jueguen un papel protagonista, respaldados por la comunidad internacional. Además, se trata de actores que, al conocer mejor el terreno, entienden las situaciones desde otra perspectiva, pueden mover recursos con mayor facilidad y rapidez y tienen un interés directo en las repercusiones y en las soluciones. Por ello, la ONU «está cada vez más comprometida en compartir responsabilidades en *peacekeeping*, especialmente en situaciones de fragilidad estatal y violencia protagonizada por actores no estatales» (Wulf y Debiel, 2009: 6).

La ONU, consciente de que las organizaciones regionales se encuentran en una situación privilegiada para comprender las causas profundas de los conflictos armados, y siguiendo el capítulo VIII de la Carta, apoyan las acciones de los organismos regionales para actuar en pro de la defensa de la paz y seguridad internacional (Naciones Unidas, 2014: 2). La cooperación con dichos organismos es en la actualidad un aspecto prioritario para ONU, como prueban numerosos documentos<sup>10</sup>.

La organización promueve las iniciativas de estos actores regionales para preparar el terreno a futuras operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. Esto es algo que ocurre con frecuencia en el continente africano, y donde el caso de Somalia –African Union Mission in Somalia (AMISON)– sería un modelo para seguir.

El trabajo conjunto entre la ONU y la UA en el ámbito del mantenimiento de la paz se plasma en distintos aspectos; por ejemplo, en el apoyo de la primera a la segunda en «la elaboración de políticas, directrices y programas de capacitación, en particular en las esferas de la reforma del sector de la seguridad, la reconstrucción después de los conflictos, las mujeres, y la paz y la seguridad, la protección de los civiles, incluida la

---

10. Por ejemplo, los informes del secretario general Ban Ki-moon del 29 de diciembre de 2011 (S/2011/805) y del 1 de abril de 2015 (S/2015/229), conocido como *Alianzas para la paz: hacia las asociaciones de colaboración en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz*, o la Resolución del Consejo de Seguridad 21/67 del 28 de julio de 2014 (S/RES/2167).

protección de los niños, la prevención de la violencia sexual y por razón de género en los conflictos armados, las situaciones posteriores a los conflictos y la respuesta en esos casos» (Naciones Unidas, 2014: p.3).

Esta cooperación de ambas organizaciones, donde la UA abrió paso a operaciones de la ONU, se ha materializado en distintas misiones: transición de la Misión Africana en Burundi (AMIB) a la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) y de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) a la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Otro ejemplo interesante es el de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA), convertida posteriormente en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA).

Los organismos regionales africanos, como la UA o la CEDEAO, asumen cada vez con más frecuencia la gestión de sus problemas de paz y seguridad<sup>11</sup>, a través del desarrollo de nuevas políticas y mecanismos, y es, desde la última década, una constante la cooperación en esta materia.

Resulta interesante destacar en este punto la labor que desarrolla la CEDEAO. La organización, a través de su Grupo de Monitorización de la Cesación del Fuego (ECOMOG), supuso «la primera iniciativa africana regional en mantenimiento de la paz, desplegada en Liberia, Sierra Leona y Guinea-Bissau» (Wulf y Debiel, 2009: 14). De acuerdo con un estudio del Parlamento Europeo (2008: 16) «la experiencia de la CEDEAO en el campo de la paz y seguridad ofrece mucho para que el resto de África pueda aprender». El modelo de la CEDEAO en la gestión de conflictos ha servido de referencia en algunos aspectos a la UA.

A pesar de que los fines para los que se crea la organización en 1975 son principalmente económicos, en el tratado fundacional se recogen principios –como por ejemplo, la protección de los derechos humanos– que marcarán las actuaciones de la organización en temas de paz y seguridad, los cuales irán adquiriendo más importancia con el tiempo.

Las actuaciones en materia de paz y seguridad se basan en el Tratado fundacional (modificado en 1993), y especialmente en el Protocolo sobre el Mecanismo para la Prevención, Gestión, Resolución de Conflictos, Mantenimiento de la Paz y Seguridad, acordado en la Cumbre de Lomé en 1999. En el artículo 25 de este Protocolo se recoge que el Consejo de Mediación y Seguridad puede actuar en situaciones de conflictos violentos, violaciones masivas de derechos humanos, ante situaciones en las que gobiernos democráticamente elegidos han sido derrocados, o puedan serlo, y ante amenazas humanitarias y sobre la estabilidad regional.

La CEDEAO es la más activa de todas las organizaciones subregionales del continente y tiene una larga trayectoria en el despliegue de operaciones de mantenimiento

---

11. El número de operaciones lanzadas por la UA ha aumentado significativamente en los últimos años, además de ser el continente africano uno de los principales contribuidores a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

de la paz. Tras las intervenciones en Liberia (ECOMOG Liberia), Sierra Leona (ECOMOG Sierra Leona) y Guinea Bissau (ECOMOG Guinea-Bissau), donde empezó a poner en práctica sus incipientes herramientas de mantenimiento de la paz, la CEDEAO ha desplegado operaciones de diferente naturaleza, como misiones electorales en países como Guinea-Bissau, Nigeria, Togo, Guinea, Costa de Marfil, Burkina Faso, Níger, Benín, Cabo Verde y Ghana y más recientemente en Gambia, o intervenciones militares en Liberia (ECOMIL), Costa de Marfil (ECOMICI) o Guinea-Bissau (ECOMIB).

El papel de la CEDEAO en este campo ha sido una referencia para la comunidad internacional, incluida la UA. Así lo expresaba en 2015 el entonces representante especial del presidente de la Comisión de la UA, Augustine Philip Mahiga, quien señalaba que tanto la ONU como la UA «deben seguir el ejemplo de la CEDEAO a la hora de desplegar una misión de imposición de la paz» (CEDEAO, 2015).

La tendencia actual es hacia una mayor implicación de la organización en la gestión de las amenazas que existen en la región a través de este tipo de operaciones, y en cooperación con la ONU, así como con Estados que bilateralmente intervengan en la zona, como ha sido el caso de Francia con las operaciones Serval<sup>12</sup> y Barkhane<sup>13</sup>. Para cumplir con tal objetivo, la CEDEAO –como también ha hecho la UA– ha dado un valor especial a las políticas preventivas, tratando de impulsarlas en diferentes contextos y valiéndose, entre otras herramientas, de su sistema de alerta temprana, que cuenta con la colaboración de la sociedad civil. Su experiencia se puede considerar un modelo para la ONU y un impulso a la colaboración entre ambas organizaciones en materia de prevención de conflictos.

## LA CEDEAO COMO MODELO EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y ALERTA TEMPRANA

Siguiendo la práctica de la comunidad internacional, las organizaciones del continente africano, empezando por la propia UA, han dado un peso importante a las políticas de prevención de conflictos, superando así obstáculos relacionados con los principios de soberanía y no intervención. En este sentido, la Carta Constitutiva de la UA (2001, artículo 4) contempla que, basándose en una decisión de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, se puede intervenir en los Estados miembros ante graves circunstancias, como crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, y se otorga a la UA el derecho a intervenir en un Estado miembro si existen serias amenazas para la estabilidad de un Gobierno legítimo, con el fin de restaurar la paz y seguridad.

12. Se trata de la intervención militar que protagonizaron Francia y el gobierno de Malí en este país a partir de enero de 2013 como reacción a los avances de grupos yihadistas hacia el sur del país.

13. Esta sustituyó a la anterior.

La Organización para la Unidad Africana (OUA), antecesora de la UA, ya integraba la prevención como una de sus líneas de actuación a través del Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos (creado en 1993). Este mecanismo disponía de un Órgano Central cuya tarea era analizar la información que recibía desde el terreno con el objetivo de alertar sobre las causas de inestabilidad, violencia e inseguridad en el continente. El desarrollo de este organismo reflejaba «el deseo de la OUA en centrarse en la prevención de conflictos [...] —dejando las áreas más costosas y complejas a las operaciones de mantenimiento de la paz y reconstrucción posconflicto de las Naciones Unidas (Cilliers, 2005: 3)—.

Este interés lo hereda la UA, que, a través de la constitución de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana —African Peace and Security Architecture (APSA)<sup>14</sup>—, incorpora la prevención y alerta temprana como objetivos prioritarios (Engel y Gomes, 2009) para abordar los desafíos en materia de paz y seguridad. El órgano ejecutor de la APSA es el Consejo de Paz y Seguridad —Peace and Security Council (PSC)—, que tiene autoridad para desarrollar, entre otros fines, medidas destinadas a la alerta temprana y la diplomacia preventiva (Unión Africana, 2002). Dentro del Departamento de Paz y Seguridad de la UA se integra una División de Prevención de Conflictos y Alerta Temprana.

Uno de los pilares de APSA<sup>15</sup> es el Sistema Continental de Alerta Temprana (CEWS)<sup>16</sup>, que aún se encuentra en un proceso de mejora de su funcionamiento. Se trata de un instrumento diseñado para recibir y gestionar la información que llega desde el terreno a su órgano central, la *situation room*, para, posteriormente, transmitirla a los actores encargados de tomar las decisiones, como son la Comisión de la UA y el Panel de Sabios.

Uno de los pilares de la política de prevención de conflictos de la UA es la armonización y coordinación con las Comunidades Económicas Regionales (REC por sus siglas en inglés). Así se recoge en distintos documentos, como en el Protocolo del PSC. Para ello, en enero de 2008, la UA y las REC firmaron un Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en el Área de Paz y Seguridad.

Para cumplir con sus objetivos, el sistema continental necesita la colaboración de los Mecanismos Regionales de Alerta Temprana (Regional Early Warning Mechanisms), ya que estos trabajan sobre el terreno y deben remitir la información al órgano

---

14. Se trata del sistema africano para abordar los desafíos en materia de paz y seguridad, que se crea a partir de 2002.

15. Junto al PSC y el CEWS, se encuentran: el Panel de Sabios (Panel of the Wise), institución dedicada a la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos.; la Fuerza Africana de Reserva (African Standby Force), una fuerza que puede ser utilizada, por ejemplo, para despliegue preventivo, y que cuenta con cinco brigadas (dependientes de cada zona regional); y el Fondo para la Paz (Peace Fund).

16. El CEWS se crea a través del artículo 12 del Protocolo del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, donde se especifican sus funciones, destinadas a facilitar la anticipación y prevención de conflictos violentos.

central del CEWS. Existen en África dos modelos destacados de sistemas de alerta y respuesta temprana: uno es el CEWARN, el mecanismo de la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (Intergovernmental Authority on Development), la organización integrada por Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda; y otro es el ECOWARN (ECOWAS Warning and Response Network), el Sistema de Alerta Temprana de la CEDEAO, que lleva en marcha desde el año 2003. Este último representa un modelo para el resto del continente y para el sistema continental y, por ello, el artículo centra la atención en él.

La CEDEAO ha desarrollado una actividad importante en diplomacia preventiva y mediación en procesos electorales pacíficos. Su sistema de alerta temprana se encarga de monitorizar y analizar indicadores sobre violencia, buena gobernanza, paz y seguridad, violaciones de los derechos humanos, conflictos sociales, o tensiones étnicas (CEDEAO, 2008). Este sistema, que fue establecido en línea con las bases del artículo 58 del Tratado revisado de la CEDEAO y con el Protocolo sobre el Mecanismo para la Prevención, Gestión, Resolución de Conflictos, Mantenimiento de la Paz y Seguridad,<sup>17</sup> cuenta con el Departamento de Alerta Temprana (antes conocido como Centro de Observación y Monitorización y Vigilancia) situado en Abuja, como órgano principal. El sistema dispone de cuatro oficinas distribuidas por la región (*zonal bureaus*)<sup>18</sup>, que transmiten información al centro situado en Nigeria (Terefe, 2010).

Para que la información llegue a esta oficina central, se necesita un trabajo de colaboración regional entre los distintos Estados miembros. Cada país cuenta con monitores de campo (dos por cada país, lo que hace un total de quince) y comités locales desde donde se envía la información a cada una de las cuatro oficinas zonales, encargadas de reunir y analizar los datos en una base diaria, para después enviar la información a la oficina central. La base de datos de la que se sirve ECOWARN trabaja con una serie de indicadores de diferentes campos (económicos, políticos, sociales y de seguridad). Posteriormente, esos datos, convertidos en informes, se transmiten a la Comisión de la CEDEAO, con el fin de que se identifiquen posibles crisis emergentes, de monitorizar crisis latentes y otras situaciones de interés.

Un aspecto sin duda positivo ha sido la decisión de la CEDEAO de integrar en el sistema de alerta temprana a las organizaciones de la sociedad civil, que proporcionan un apoyo insustituible. La organización cuenta con el trabajo de la West Africa Network for Peacebuilding (WANEP), que colaboró con la CEDEAO durante el proceso de puesta en marcha del Sistema de Observación y Monitorización de la organización subregional. WANEP utiliza un modelo de trabajo de alerta temprana que

---

17. En 2008 la organización desarrolló su marco de actuación en prevención de conflictos –ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF)–, dando también una gran importancia a la alerta temprana.

18. Estas oficinas se encuentran en Banjul (encargada de recibir y analizar la información de Gambia, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Senegal), Cotonú (para Benín, Nigeria y Togo), Ouagadougou (para Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí y Níger), y Monrovia (para Liberia, Ghana, Guinea y Sierra Leona).

actúa conjuntamente con ECOWARN. Entre ambas se elabora un trabajo importante y complementario, pues mientras WANEP cuenta con información de primera mano por el contacto directo sobre el terreno, la CEDEAO tiene los recursos y el mandato de los Estados para intervenir.

La aplicación práctica de esta herramienta de alerta temprana se ha puesto de manifiesto en diferentes contextos de inestabilidad en la región. Sirvan de ejemplo los contextos electorales, momentos de observación clave para la alerta temprana, debido a los niveles de violencia que muchas veces se asocian a ellos. Este fue el caso del proceso electoral que tuvo lugar en Gambia a finales de 2016 y donde la participación de la CEDEAO y sus políticas preventivas han sido aplaudidas por toda la comunidad internacional.

Tras la negativa del presidente Yahya Jammeh de aceptar su derrota en las elecciones de diciembre de 2016, se produce un clima de tensión en el país que lleva a la CEDEAO a involucrarse, a través de una intervención militar, conocida como «Restaurar la Democracia», con el objetivo de respaldar los resultados de las elecciones<sup>19</sup>.

El ambiente de crisis que existía en el país y que se había deteriorado a lo largo del 2016, anunciaba la posibilidad de una escalada hacia la violencia. Así lo ponían de manifiesto factores como, por ejemplo, un mayor número de detenciones arbitrarias de las personas críticas con el presidente o de desapariciones forzadas (Amnistía Internacional, 2016). Ante tal contexto de crisis, la CEDEAO inicia labores diplomáticas y de mediación con el presidente Yahya Jammeh para que aceptase el resultado de las elecciones (CEDEAO, 2017). Finalmente, la CEDEAO decide intervenir el 19 de enero de 2017, con el respaldo de la ONU, forzando en poco tiempo a Jammeh a aceptar su derrota y la posterior consolidación de Adama Barrow como el nuevo presidente del país.

La CEDEAO ha cumplido con éxito la intervención. Esto podría haberse debido a factores como la experiencia de entrenamiento conjunto que tienen las fuerzas de los diferentes Estados miembros, las lecciones aprendidas de casos pasados (Liberia, Costa de Marfil, Guinea-Bissau), la capacidad de autofinanciación por parte de la organización<sup>20</sup>, lo que le permite actuar de forma rápida, además del hecho de que la ECOMIG se ha creado para facilitar la salida pacífica, y no como una intervención de naturaleza militar (Nantulya, 2017). Gambia ha supuesto un ejemplo del éxito de las políticas de prevención de la CEDEAO y podría servir de paradigma para futuras crisis en la región. Se ha demostrado cómo los sistemas de alerta temprana de la CEDEAO son capaces de generar respuestas tempranas; este despliegue preventivo ha servido para evitar que un contexto postelectoral de tensión condujese hacia una escalada de la violencia.

---

19. Para ello se ha apoyado en la Carta de la UA sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza, así como en el artículo 25 del Protocolo sobre Mecanismo para la Prevención, Gestión, Resolución de Conflictos, Mantenimiento de la Paz y Seguridad.

20. La misión de la CEDEAO en Gambia ha sido autofinanciada, como también ha ocurrido en el caso de Guinea-Bissau (De Coning, 2017).



El ejemplo de Gambia contrasta con situaciones como la de Burundi, donde tanto las organizaciones de la región como el propio sistema continental, CEWS, han sido incapaces de actuar preventivamente. El caso de Sudán del Sur es también llamativo. Así lo recordaba el representante permanente de Reino Unido en la ONU, remarcando la necesidad en la organización de implementar las políticas de prevención y los mecanismos de alerta temprana: «El mensaje que se transmite desde el Consejo el Consejo de Seguridad [de la ONU] es el de la desunión y confusión. Tuvimos una oportunidad el pasado año para ejercer presión sobre las partes en Sudán del Sur, pero fallamos en el momento más importante. No podemos quejarnos ahora del trágico status quo de ese país si nosotros mismos no estamos preparados para actuar» (Rycroft, 2017). Frente a estos casos de incapacidad, la intervención en Gambia puede considerarse un ejemplo a seguir para el resto del continente, que lleva años estancado en la implementación de sus políticas preventivas y del CEWS.

En la crisis de Gambia se han puesto en marcha medidas preventivas, acudiendo en primer lugar a la mediación y, finalmente, haciendo uso del despliegue preventivo de fuerzas. Se trata de una medida disuasoria que se utiliza antes de que un conflicto estalle o antes una situación de escalada hacia la violencia.

Los sistemas de alerta temprana suponen una herramienta eficaz para la gestión de amenazas como las que están presentes en África Occidental (movimientos de radicalización, flujo de armas, tráfico de personas, violencia electoral, etc.). Una utilización adecuada de estos mecanismos, que trabajan detectando factores de riesgo, conduce a la elaboración de respuestas tempranas, objetivo prioritario de ONU desde su nacimiento, pero que, sin embargo, ha permanecido relegado al plano teórico. La experiencia positiva de la CEDEAO, reconocida por la propia organización internacional, debe servir de ejemplo para el giro que parece que podría darse en este campo con la llegada del nuevo secretario general.

## CONCLUSIONES: LECCIONES PARA UNA FUTURA COOPERACIÓN ONU-CEDEAO EN PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

El actual secretario general de la ONU ha remarcado la necesidad de potenciar la prevención de conflictos a través de la colaboración con las organizaciones regionales (Leone, 2017). La ONU es consciente del potencial que supone mejorar el trabajo conjunto con estas organizaciones para hacer frente a los problemas de paz y seguridad. Se trata de una meta presente desde la creación de la organización y que ha recibido cada vez mayor atención. La organización, «reafirma su intención de examinar otras medidas para propiciar una cooperación más estrecha y operacional entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en las esferas de la alerta temprana, la prevención de los conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz» (Naciones Unidas, 2014: 5). Además, la ONU destaca la importancia de esta cooperación, especialmente con la Unión Africana, para el desarrollo de respuestas tempranas ante crisis emergentes en el continente,

dando prioridad a la prevención de conflictos por encima de otras tareas (Naciones Unidas, 2008c).

Los beneficios de esta colaboración se materializan, por ejemplo, en la operacionización de la Fuerza de Reserva de la CEDEAO, gracias al apoyo recibido. Además, el secretario general adjunto de Asuntos Políticos de la ONU, Jeffrey Feltman, ha señalado recientemente que «trabajar con actores locales y con las organizaciones regionales puede hacer a la ONU más efectiva en la prevención de conflictos» (Shaban y Rahman, 2017).

Las lecciones que se pueden extraer de la experiencia de la CEDEAO en materia de prevención de conflictos y en la utilización de los sistemas de alerta temprana son importantes para el futuro de la agenda de ONU. Por ejemplo, para el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz ante diversas situaciones. La alerta temprana es una herramienta muy útil para la fase primera de la gestión de crisis que contempla la agenda internacional y se debe incorporar en la dinámica de las operaciones. Esta permite alertar a tiempo de situaciones de inestabilidad con la posibilidad de desarrollar medidas de acción preventiva, superando esa cultura de reacción que impera en la organización internacional.

La experiencia reciente en Gambia ha demostrado la eficacia del sistema de alerta temprana de la CEDEAO. Ha significado un éxito en materia de prevención, apoyado en aspectos como: el trabajo conjunto de actores políticos y actores locales de la sociedad civil; el uso de la vía diplomática como primera opción, o la colaboración entre los Estados miembros. Estos puntos fuertes de la organización africana la convierten en un referente para futuras crisis en las que sea necesario activar mecanismos de alerta temprana y políticas preventivas.

La agenda de la ONU contempla la alerta temprana como una parte esencial de la prevención de conflictos, tal y como recogen numerosos documentos oficiales. Sin embargo, su utilización se ha visto reducida. Principalmente se ha usado en el terreno de los desastres ambientales, dejando de lado otros contextos clave para la paz y seguridad que requieren medidas de acción inmediatas.

Si se tiene en cuenta el actual escenario de seguridad, con elevadas cifras de violencia, no se puede afirmar que el impulso de medidas preventivas por parte de ONU haya sido lo suficientemente efectivo, lo que demuestra que existe un dominio de la cultura de reacción frente a la cultura preventiva. La ONU se caracteriza por haber sido, hasta ahora, incapaz de actuar lo suficientemente temprano ante las crisis emergentes (Security Council Report, 2017).

Tal y como se señala en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel (HIPPO), del 17 de junio de 2015, «la Organización y sus Estados Miembros no han adoptado una cultura de prevención. Los Estados miembros no han invertido lo suficiente en la lucha contra las causas últimas del conflicto y, por lo general, las Naciones Unidas no han podido intervenir en fases suficientemente tempranas de las crisis surgidas» (Naciones Unidas, 2015b: 11).

Los esfuerzos han estado concentrados principalmente en otro tipo de actividades, pues si se compara, por ejemplo, la mediación y las operaciones de mantenimiento de

la paz, que cuentan con una larga trayectoria, con la prevención se observa que hay menos solidez en sus políticas e incluso existe divergencia de perspectivas (Leijenaar y De Carvalho, 2017). Hay, además, «un desequilibrio entre la financiación destinada a las operaciones de apoyo a la paz y la destinada a la prevención» (De Carvalho, 2017: 8). También, las propias organizaciones regionales están más centradas en medidas reactivas y a corto plazo, lo cual se traduce en un déficit en el enfoque de la prevención estructural, que trabaja sobre las raíces de los conflictos (De Carvalho, 2017).

Existen aspectos importantes que es necesario mejorar para el funcionamiento de las políticas preventivas, tanto en el seno de la ONU como de las organizaciones regionales. Estos pasos hacia una mayor operacionalización y compromiso son necesarios si se quiere utilizar el potencial de los mecanismos de alerta temprana en las operaciones *peacekeeping*.

En cuanto al continente africano, es fundamental impulsar la coordinación y armonización entre los diferentes mecanismos de alerta temprana que existen, fomentar el intercambio de información para la redacción de informes de alerta y formular opciones políticas factibles. Este es un paso complicado, ya que, en general, los Gobiernos de los distintos países son reacios a compartir información sobre aspectos relacionados con su soberanía, y permitir la intervención de un ‘cuerpo’ o ‘agente’ intergubernamental. Los Estados no están dispuestos a apoyar las políticas preventivas cuando son las situaciones de sus países las que se convierten en objeto de la alerta temprana (Institute for Security Studies, 2017). Incluso, algunos Estados africanos consiguen presionar al PSC para evitar que esas situaciones se incluyan en la agenda de la organización, a pesar de que existan alertas generadas por el sistema central, el CEWS (Institute for Security Studies, 2017). Este debate está también presente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Para Guetterres, la base para traducir la alerta temprana en respuesta temprana es el fomento de la confianza entre los Estados miembros de la organización y de sus relaciones con la ONU (Leone, 2017).

En este sentido, se considera que el trabajo conjunto entre la ONU y la CEDEAO es clave para superar el salto que existe entre la alerta y la respuesta temprana. Una mayor colaboración entre ambas organizaciones, que hoy día está representada a través de la Oficina de Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA por sus siglas en inglés)<sup>21</sup> –la primera oficina regional de la ONU que trabaja sobre prevención de conflictos–, y que se focalice en la mejora de los mecanismos de alerta temprana, se presenta como una oportunidad para alcanzar una política de prevención de conflictos exitosa.

La escasez de recursos humanos (falta de formación de expertos en análisis de alerta temprana) y materiales (Institute for Security Studies, 2016) es otro obstáculo importante para el éxito de los sistemas de alerta temprana de las organizaciones

---

21. Esta se ha unido recientemente a la Oficina del Enviado Especial para el Sahel, dando lugar así a la Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS, por sus siglas en inglés).

regionales, que la ONU tiene la capacidad de solventar. Con la formación de expertos desde la ONU y la aportación de recursos, los avances podrían ser muy importantes.

Además, es necesario que se resuelva el problema de la diversidad de metodologías utilizadas para el análisis de los indicadores de riesgo y de los contextos conflictuales, pues lleva en muchas ocasiones a la duplicación de esfuerzos en la investigación. El trabajo conjunto de la ONU y la CEDEAO sobre este asunto sería fundamental.

La experiencia de la CEDEAO en la gestión de las amenazas transnacionales ha mejorado en los últimos años, a pesar de los importantes esfuerzos que aún debe realizar y de los obstáculos internos que existen. Un trabajo coordinado del sistema de alerta temprana de esta organización y de la ONU presentaría una ventana de oportunidad para el futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz y de otros retos de seguridad presentes en la agenda de la organización internacional. Este tipo de coordinación permitiría identificar contextos de riesgo en los que desarrollar acciones de forma preventiva y así ganar terreno a otro tipo de intervenciones más costosas, duraderas y, como la experiencia ha demostrado, menos exitosas.

### Referencias

- Aguirre, Mariano y Cecilia Bruhn. 2002. *Guerra y olvido: la Unión Europea y la prevención de conflictos en África subsahariana*. Barcelona: Intermon Oxfam.
- Amnistía Internacional. 2016. *Gambia: Death in detention of key political activist*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/gambia-death-in-detention-of-key-political-activist/>.
- Berman, Eric. 2002. «African regional organizations' peace operations: developments and challenges», *African Security Review*, 11 (4): 33-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10246029.2002.9628143>.
- Burke, Jason y Ed Pilkington. 2016. UN under pressure over «failure to act» during South Sudan rampage. *The Guardian*. Disponible en web: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/17/un-under-pressure-over-failure-to-act-during-south-sudan-rampage>.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap Ole. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- CEDEAO. 2008. Marco para la Prevención de Conflictos dentro de la CEDEAO, Regulación MSC/REG.1/01/08.
- CEDEAO. 2015. ECOWAS gets AU's commendation on peace-keeping operations in Africa, *ECOWAS Info*. Disponible en: <http://www.ecowas.int/ecowas-gets-commendation-on-peace-keeping-operations-in-africa/>.
- CEDEAO. 2017. ECOWAS Authority Chair, President Sirleaf Comments on ECOWAS Mediation Intervention in the Gambia. *ECOWAS Info*. Disponible en: <http://www.ecowas.int/ecowas-authority-chair-president-sirleaf-comments-on-ecowas-mediation-intervention-in-the-gambia/>.

- Cilliers, Jakkie. 2005. *Towards a Continental Early Warning System for Africa*. ISS Paper 102. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/99193/PAPER102.pdf>.
- De Carvalho, Gustavo. 2017. *Conflict prevention. What's in it for the AU?* Institute for Security Studies, Policy Brief, 103. Disponible en: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policybrief103-2.pdf>.
- De Coning, Cedric. 2017. *Can the AU Finance its own peace operations, and if so, what would the impact be?* Complexity 4 Peace Operations. Disponible en: <https://cedricdeconing.net/2017/03/28/can-the-au-finance-its-own-peace-operations-and-if-so-what-would-the-impact-be/>.
- Dorn, A. Walter y Jonathan Matloff. 2000. «Preventing the Bloodbath: Could the UN have Predicted and Prevented the Rwandan Genocide?», *Journal of Conflict Studies*, 20 (1). Disponible en: <https://journals.lib.unb.ca/index.php/jcs/article/view/4333/4968>.
- Engel, Ulf y João Gomes. 2009. «The African Union's New Peace and Security Architecture: Towards an evolving security regime?», *African Security*, 2 (2-3): 82-96. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19362200903359774>.
- García, Bernardo. (2002). *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos: análisis comparativo de las políticas de Estados Unidos y de la Unión Europea sobre la prevención de conflictos violentos*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Global Centre for the Responsibility to Protect. 2017. *Population at Risk, Central African Republic*. Disponible en: [http://www.globalr2p.org/regions/central\\_african\\_republic](http://www.globalr2p.org/regions/central_african_republic).
- Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. Londres: Routledge.
- Institute for Security Studies. 2016. *PSC Interview: Disputed elections top the list of the AU's early warning for 2016*. Peace and Security Council Report. Disponible en: <https://issafrica.org/pscreport/addis-insights/psc-interview-disputed-elections-top-the-list-of-the-aus-early-warning-for-2016>.
- Institute for Security Studies. 2017. *Denialism plagues Africa's early warning system*. Peace and Security Council Report. Disponible en: <https://issafrica.org/pscreport/on-the-agenda/denialism-plagues-africas-early-warning-system>.
- Leijenaar, Annette y Gustavo De Carvalho. 2017. «We can honour UN peacekeepers by preventing conflicts», *ISS Today*. Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/we-can-honour-un-peacekeepers-by-preventing-conflicts>.
- Leone, Faye. 2017. «Conflict Prevention is 'The Priority' says UN Secretary-General», *SDG Knowledge Hub*. Disponible en: <http://sdg.iisd.org/news/conflict-prevention-is-the-priority-says-un-secretary-general/>.
- Mahmoud, Youssef. 2017. *What Would It Take to Make a «Surge in Diplomacy for Peace» Work?* International Peace Institute, Global Observatory. Disponible en: <https://theglobalobservatory.org/2017/01/sustaining-peace-diplomacy-antonio-guterres/>.
- Mesa, Manuela. 2008. *La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción*. CEIPAZ. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/02.%20manuela%20mesa.pdf>.

- Moller, Björn. 2009. *The African Union as Security Actor: African Solutions to African Problems*. Crisis State Research Centre, Working Paper, 59. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/28485/1/WP57.2Moller.AU.pdf>.
- Muggah, Robert y Natasha White. 2013. *Is there a preventive action renaissance? The policy and practice of preventive diplomacy and conflict prevention?* NOREF. Disponible en: [http://noref.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/00175abccdb1df5f006c8e40da206643.pdf](http://noref.no/var/ezflow_site/storage/original/application/00175abccdb1df5f006c8e40da206643.pdf).
- Naciones Unidas. 1945. Carta de las Naciones Unidas, capítulo VI: «Arreglo pacífico de controversias». Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vi/index.html>.
- Naciones Unidas. 2000. *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Informe Brahimi)*, A/55/305–S/2000/809 (21-7-2000).
- Naciones Unidas. 2008a. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Nueva York: Secretariado de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. 2008b. *Informe del secretario general sobre la aplicación de la Resolución 1625/2005 del Consejo de Seguridad relativa a la prevención de conflictos, en particular en África*. Consejo de Seguridad S/2008/18 (14-1-2008).
- Naciones Unidas. 2008c. Security Council Expresses Determination to Strengthen Peace and Security Partnership With African Union, Following Day-Long High-Level Debate, *Informe de prensa del Consejo de Seguridad*, SC/9301, 16-4-2008.
- Naciones Unidas. 2012. Programa de acción quinquenal del secretario general: «El futuro que queremos» (25-1-2012).
- Naciones Unidas. 2014. Resolución 2167 del Consejo de Seguridad S/RES/2167 (28 de julio de 2014).
- Naciones Unidas. 2015a. *Informe sobre las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo*. Resolución del Consejo de Seguridad S/2015/730 (25-9-2015).
- Naciones Unidas. 2015b. *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas*. Asamblea General–Consejo de Seguridad A/70/95 (17-6-2015).
- Nantulya, Paul. 2017. *Lessons from Gambia on Effective Regional Security Cooperation*. African Center for Strategic Studies. Disponible en: <http://africacenter.org/spotlight/gambia-regional-security-cooperation/>.
- Parlamento Europeo. 2008. *Options for the EU to Support the African Peace and Security Architecture*. Disponible en: [http://www.chathamhouse.org.uk/files/11637\\_0508eu\\_africa.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/11637_0508eu_africa.pdf).
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2011. *Resolución de conflictos la prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra.
- Rubin, Barnett R. y Bruce D. Jones. 2007. «Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations», *Global Governance* 13: 391-408.
- Rycroft, Matthew. 2017. *Peacekeeping should exist alongside both conflict prevention and peace-building work*. Foreign and Commonwealth Office. Disponible en:

- <https://www.gov.uk/government/speeches/peacekeeping-should-exist-alongside-both-conflict-prevention-and-peace-building-work>.
- Shaban, Alfa y Abdur Rahman. 2017. «UN lauds West Africa for successes in 'preventive diplomacy», *Africanews*. Disponible en: <http://www.africanews.com/2017/03/07/un-lauds-west-africa-for-successes-in-preventive-diplomacy/>.
- Security Council. 2017. *Can the Security Council Prevent Conflict? Security Council Report*. Research Report, 1. Disponible en: [http://www.peacewomen.org/sites/default/files/research\\_report\\_conflict\\_prevention\\_2017.pdf](http://www.peacewomen.org/sites/default/files/research_report_conflict_prevention_2017.pdf).
- Terefe, Birikit. 2010. *Establishing an Early Warning System in the African Peace and Security Architecture: Challenges and Prospects*. KAIPTC, Occasional Paper, 29. Disponible en: <http://www.kaiptc.org/publications/occasional-papers/documents/occasional-paper-29-birikit.aspx>.
- Unión Africana. 2002. Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Durban (South Africa): African Union.
- Wulf, Hebert y Debiel, Tobias. 2009. *Conflict early Warning and Response Mechanisms: Tools for Enhancing the Effectiveness of Regional Organizations? A Comparative Study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF*. Crisis States Research Centre, Crisis States Working Paper Series, 2. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/28495/1/WP49.2.pdf>.

Presentado para evaluación: 3 de julio de 2017.

Aceptado para publicación: 10 de diciembre de 2017.

JARA CUADRADO BOLAÑOS

jaracb.4488@gmail.com

Investigadora predoctoral en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). Estudiante de doctorado en Seguridad Internacional (UNED). Sus líneas de investigación se centran en los sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos armados, retos de seguridad en África, tráfico de personas, procesos de transición y estudios de paz. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI, Universidad Nova de Lisboa) y en la School of Oriental and African Studies (SOAS, Universidad de Londres), y trabajo de campo en Ghana. Cuenta con varias publicaciones nacionales e internacionales y en 2015 recibió el Premio de Ensayo Casa África.

---

# Habilidades directivas y diferencias de género en el sector público: el caso de Córdoba (España)

*Managerial skills and gender differences in the public sector: The case of Córdoba (Spain)*

FRANCISCO J. PEREDA-PÉREZ

Universidad de Córdoba

TOMÁS LÓPEZ-GUZMÁN

Universidad de Córdoba

FRANCISCO GONZÁLEZ-SANTA CRUZ

Universidad de Córdoba

## **Cómo citar/Citation**

Pereda-Perez, F. J., López-Guzmán, T. y González-Santa Cruz, F. (2018). Habilidades directivas y diferencias de género en el sector público: el caso de Córdoba (España). *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 199-230.  
Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.09>

## **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo un acercamiento al análisis de las habilidades directivas y su valoración a nivel directivo y subordinado, a la vez que introduce una perspectiva de género. Se presentan las conclusiones de una investigación sobre las habilidades directivas en el sector público de Córdoba (España). A partir de una encuesta a funcionarios públicos realizada en las cuatro Administraciones presentes en Córdoba, los principales hallazgos sugieren que las personas empleadas en el sector público reconocen y valoran la eficacia en el desempeño profesional como el atributo más relevante, así como la capacidad de aprender y la colaboración y el trabajo en equipo. Los resultados muestran que las mujeres valoran y presentan mejores puntuaciones que los hombres respecto a las siguientes cualidades: constancia, iniciativa, organización/eficacia y cordialidad en el trato. Estos resultados ofrecen una perspectiva positiva sobre los avances que se están produciendo en el ámbito de la igualdad de género.

*Palabras clave:* habilidades directivas, sector público, empleados públicos, género, España.



## Abstract

This article aims to approach the analysis of managerial skills and their assessment at the managerial and subordinate level, introducing a gender perspective. The conclusions of a research on management skills in the public sector of Córdoba (Spain) are presented. Based on a survey to public officials carried out in the four administrations in Córdoba, the main findings suggest that people employed in the public sector recognize and value efficiency in professional performance as the most relevant attribute, as well as the ability to learn and collaboration and teamwork. The results show that women value and present better scores than men with respect to the following qualities: determination, initiative, organization/effectiveness and friendliness of treatment. These results offer a positive perspective on the progress being made in the field of gender equality.

*Keywords:* management skills, public sector, civil servants, gender, Spain.

---

## INTRODUCCIÓN

Cuestiones sobre si hombres y mujeres emplean diferentes estilos de liderazgo siguen formulándose sin una respuesta definitiva, así como si esas diferencias explican la escasa presencia femenina en los puestos directivos, algo que resulta interesante tanto para el estudio académico como para el de la gestión. El género es un concepto utilizado para definir, representar y simbolizar las diferencias sexuales en una determinada organización o en la sociedad. Por tanto, alude a las formas históricas y socioculturales en que mujeres y hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en los diferentes ámbitos organizativos y sociales. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo. El concepto de género se empleó por primera vez en el ámbito de la psicología médica durante la década de 1950. Sin embargo, no fue hasta 1968 cuando Robert Stoller la desarrolló en una investigación empírica sobre trastornos de la identidad. En este estudio, Stoller (1968) demostró que lo que determina la identidad y el comportamiento masculino o femenino no es el sexo biológico, sino las expectativas sociales, ritos, costumbres y experiencias que están asociadas al hecho de haber nacido mujeres u hombres. Por su parte, Rubin (1986) define el sistema sexo/género como el sistema de relaciones sociales que transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana.

En el ámbito de las organizaciones, en la actualidad ya no es suficiente con mantenerse y subsistir como empresa, sino que se requieren nuevos instrumentos, entre ellos las habilidades para poder generar procesos de toma de decisiones con las garantías adecuadas de una permanente adaptación a las situaciones a las que se enfrentan. Este es el reto para el futuro, por lo que las organizaciones en general han ido evolucionando debido a que a nivel mundial se han generado cambios de distintos tipos: sociales, económicos, políticos, culturales, tecnológicos, entre otros (Werther y Davis,

2008). Durante el siglo xx, el interés de las organizaciones estuvo centrado en cómo incrementar la productividad de estas procurando el bienestar del individuo (Gibson *et al.*, 2001). En el ámbito del sector público, la revisión de la capacidad de los Gobiernos ha consistido en asumir que las Administraciones que cumplen una serie de requisitos y son más activas en la introducción de reformas en la gestión de una serie de áreas (presupuesto, personal, inversiones, contratación, administración electrónica) son más efectivas y alcanzan un mayor rendimiento (Ballart, 2010).

Sin embargo, como señala Alas (2007), las organizaciones no son únicamente medios para proveer de bienes y servicios a la sociedad. En todas ellas interactúan personas, hombres y mujeres, cada una de ellas con sus capacidades y motivaciones. Personas que interactúan con otras personas para lograr resultados a través del trabajo en equipo, la colaboración y el liderazgo. En este sentido, los recursos humanos se han convertido en clave de la competitividad de las organizaciones, tanto privadas como públicas (Rosa Navarro y Carmona Lavado, 2010).

Peters y Waterman (1982), quienes incluyeron las habilidades (*skills*) entre las siete variables fundamentales que identifican a las organizaciones de éxito, advirtieron que el liderazgo se confundía con la capacidad de garantizar la excelencia de una organización, pues solo ella aseguraba la competitividad y los buenos resultados. Pero más allá de los indicadores propiamente económicos, la presión por la excelencia generó otros fenómenos, seguramente no deseados, pero que eran resultado de los incentivos y valores postulados. Dos de estos fenómenos son particularmente destacados e interesan en el análisis de las habilidades directivas que se abordan en esta investigación.

A pesar de los progresos realizados en los últimos años, las estadísticas muestran que la presencia de mujeres en puestos directivos está aún lejos de ser igual a la de los hombres, situación que aumenta progresivamente al subir en la pirámide organizacional. Concretamente, las mujeres representan un 12,3% de los miembros de los consejos de administración de las principales empresas que cotizan en la bolsa española (índice IBEX 35). Esta proporción está por debajo de la media de la UE (15,8%). El porcentaje de mujeres presidentes de consejos de administración y de consejeras delegadas en España (2,9%) está cerca de la media de la UE en ambos casos (Comisión Europea, 2012).

En cambio, esta realidad de la mujer en la sociedad y en la empresa choca con sus habilidades, capacidades y competencias, muchas veces con un nivel superior a los hombres. Efectivamente, las mujeres allá donde han podido desarrollar sus habilidades han sabido estar a la altura de las expectativas. Y estas habilidades, en general, y las directivas, en particular, ofrecen una perspectiva decisiva como atributo personal que supera cualquier discriminación.

Un enfoque distingue entre las desigualdades derivadas de características individuales tales como el nivel de educación, las destrezas, la antigüedad y las desigualdades debidas a la discriminación. Un segundo enfoque se centra en las desigualdades entre grupos y observa que los salarios de las mujeres en determinadas ocupaciones, sectores, destrezas o niveles de pensión son típicamente menores que los de los

hombres con independencia de las habilidades individuales. Este enfoque argumenta que estas desigualdades solo pueden ser explicadas por la discriminación (OIT, 2003: 47). En este sentido, la importancia de las habilidades y competencias queda patente en investigaciones (Cuadrado *et al.*, 2004; Paustian-Underdahl *et al.*, 2014), en donde se constata que las mujeres valoran en mayor medida las habilidades directivas que los hombres.

Esta investigación tiene como objetivo, por una parte, destacar la importancia de las habilidades directivas como variables imprescindibles en las organizaciones, de manera específica en la públicas; por otra, encontrar en el género diferencias significativas sobre la percepción y valoración de atributos profesionales y habilidades directivas. Se considera relevante en cuanto que trata de abordar una realidad, la valoración de las habilidades directivas, en un contexto muy amplio y completo –las cuatro Administraciones públicas en una provincia española– a partir de una significativa muestra de mujeres y hombres que trabajan en dicho sector. El presente artículo contribuye al debate sobre las diferencias entre hombres y mujeres en las habilidades directivas desplegadas en un contexto específico, pero a la vez muy amplio: las organizaciones públicas.

Se analizan las actitudes de los trabajadores del sector público respecto a las habilidades directivas en su sector, centrándose en las diferencias de género. Se considera que su relevancia social es destacada, tanto por el sector económico en cuestión (el público), como por el componente (las habilidades), que ocupa un lugar de máxima importancia en el desempeño profesional, así como por la perspectiva de género que incorpora, aspecto de gran actualidad en la sociedad, que demanda avances en el conocimiento de una realidad sometida a vertiginosos cambios.

Los principales hallazgos empíricos que aporta la presente investigación tienen que ver con la identificación de la eficacia en el desempeño profesional como el atributo más relevante que debe tener un «buen empleado» público. Además, la capacidad de aprender y la colaboración y el trabajo en equipo son las habilidades directivas que mayor valoración reciben tanto por hombres como por mujeres en puestos directivos, mientras que en los puestos subordinados los hombres valoran más la capacidad de comunicación y las mujeres la capacidad de aprender. Por último, los resultados muestran que las mujeres valoran y presentan mejores puntuaciones que los hombres respecto a las siguientes cualidades: constancia, iniciativa, organización/eficacia y cordialidad en el trato. En este sentido nuestra aportación a la literatura científica especializada consiste en un acercamiento a la complejidad de las organizaciones del sector público a partir de las habilidades directivas, elemento decisivo para entender el desarrollo de las organizaciones.

La estructura de este artículo consta, tras la presente introducción, de una revisión teórica sobre el tema, para continuar con un apartado dedicado a la descripción del estudio de caso. Posteriormente, se ofrecen algunas consideraciones sobre la metodología aplicada y se revisan los principales resultados del estudio. Se finaliza el artículo con las conclusiones más relevantes, que persiguen avanzar en el conocimiento científico sobre la materia objeto de estudio.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

En Europa se han producido en las últimas décadas cambios importantes en la maquinaria que se ocupa del género y otras desigualdades de los Estados miembros. Las agencias a cargo de las políticas para las mujeres se ven afectadas por procesos externos de gobernanza, globalización, regionalización, privatización y reforma del Estado de bienestar (Lombardo y Verloo, 2010).

### *Habilidades directivas y estilos de liderazgo*

La importancia de las habilidades directivas en el sector público ha sido un tema que ha suscitado mucho interés, como así lo corrobora los resultados de esta investigación. En este sentido, en las organizaciones modernas para formar un equipo directivo hay que tener en cuenta las competencias directivas, y para definir su composición ideal es necesario describir las funciones, competencias y habilidades requeridas para el desempeño eficaz del trabajo directivo. Aunque las funciones, competencias o habilidades directivas no son exclusivas de un sexo u otro, determinadas características se atribuyen en mayor medida a los hombres, mientras que otras a las mujeres. De acuerdo con los estereotipos de género, entendido como un conjunto de creencias compartidas socialmente acerca de las características que poseen hombres y mujeres, se establece una clasificación de las funciones, habilidades y competencias como fundamentalmente masculinas o femeninas. Por tanto, del análisis de las competencias requeridas y su rango de masculinidad y/o feminidad se obtiene un factor que representa la proporción de hombres y mujeres que deben formar parte del equipo de dirección. Este factor se denomina «perfil de diversidad del puesto» (Barberá Heredia, 2004). Este autor considera a los individuos como personas en su totalidad (con sus habilidades, aspiraciones y necesidades).

Sin embargo, el perfil actual de la gran mayoría de organizaciones dista mucho de ser diverso, sobre todo en sus niveles superiores de responsabilidad y toma de decisiones. La actual cultura y políticas organizacionales tienden a la creación de entornos no inclusivos de la diferencia humana, dando lugar a equipos homogéneos mayoritariamente masculinos, lo cual, a largo plazo, provoca ineficacia y pérdida de competitividad y adaptación a la sociedad global actual (Barberá Heredia, 2004).

En relación con la responsabilidad social corporativa y los efectos sobre la percepción de género, se ha demostrado que factores como la diversidad de género en la dirección y el liderazgo de inclusión de género tienen un impacto positivo sobre el nivel y la calidad de la responsabilidad social y, por extensión, sobre el rendimiento y la sostenibilidad financiera de las corporaciones (Courtney Droms y Sheryl-Ann, 2015).

Investigaciones como la de Molero Alonso (2009) muestran que el liderazgo eficaz no está ya asociado únicamente a características típicamente masculinas, sino que cada vez se asocia más a características propias del estereotipo femenino, en la línea de los resultados obtenidos en la investigación realizada. Este hecho se observa tanto respecto

a cuáles son las características que debe tener un directivo (hombre o mujer) para tener éxito como, y lo que es más importante, en las evaluaciones reales que los participantes hacen de sus jefes y jefas. En esta línea apuntan Burke y Collins (2001) en su investigación sobre diferencias de género en los estilos de liderazgo y las habilidades directivas ofreciendo resultados que confirman una mayor efectividad percibida por las mujeres en determinadas habilidades directivas, como el desarrollo de personas y la capacidad de comunicación.

Existen estudios en materia de liderazgo que revelan, siguiendo a Sánchez Apellániz (1997), que la manera de pensar, sentir y actuar de las mujeres es diferente y que por ello puede hablarse de un estilo de dirección diferente que se caracteriza por el énfasis en las personas y los procesos, el liderazgo como responsabilidad de todos, la constitución de estructuras menos burocratizadas, priorizando las relaciones sociales y el sentido de comunidad, el «dejar hacer» potenciando profesionalmente a los colectivos a través de sus propios conocimientos e ideas y una clara preferencia por los enfoques cooperativos y consultivos. En este sentido, Berbel Sánchez (2014) considera que las diferencias culturales dan lugar a aprendizajes y entrenamientos diferentes, tanto en cuanto a las aptitudes que se desarrollan como en relación con la construcción de la personalidad.

En sus investigaciones, Eagly y Johnson (1990) indican que los hombres manifiestan un estilo de mando más autocrático y que el de las mujeres es más democrático y orientado a lo interpersonal: se muestran solícitas, amigables, accesibles, dispuestas a explicar los procedimientos e interesadas por el estado de ánimo y el bienestar de los demás. Esta importante aportación es confirmada por nuestra investigación en el sector público, al obtenerse una mayor valoración en las mujeres, como directivas y subornadas, en la habilidad directiva *colaboración y trabajo en equipo*. En esta línea, Kabacoff (1998) descubrió que las mujeres suelen obtener mejor calificación que los hombres en empatía (mostrar una preocupación activa por las personas y sus necesidades, formar relaciones estrechas de apoyo con otros) y comunicación (formular con claridad lo que esperan de los demás, exponer claramente pensamientos e ideas, mantener una corriente de comunicación). También se las considera superiores en capacidad de trato humano (sensibilidad para con los demás, simpatía, saber escuchar y establecer relaciones fructíferas con sus iguales y con aquellos a quienes deben rendir cuentas).

### *Mujeres y sector público*

A pesar de los avances en materia de igualdad de género en la participación en el mercado de trabajo, sigue vigente la brecha en la división sexual del trabajo. Efectivamente, la disparidad se ha reducido por el descenso de la natalidad, de la edad de gestación y de la familia, por el aumento de mujeres independientes, por la progresiva participación de los hombres en las tareas domésticas y por la erosión de la familia nuclear, que proporcionaba recursos y seguridad; también por las presiones económicas para sostener determinado estilo de vida (Giddens, 2001).

No obstante, la división sexual del trabajo «ha reservado a la mujer los puestos más alejados del poder de decisión y prolongado los hábitos hogareños, adjudicándole las tareas asimilables y más rutinarias, menos creativas y escasamente valoradas» (De la Cruz, 2006: 274). Es cierto que en la actualidad se demanda mujeres en la esfera pública y hombres en la privada. Pese a esto, el supuesto equilibrio y complementariedad se sigue dando en términos de desigualdad (Moncayo Orjuela y Villalba Gómez, 2013). Estos autores concluyen que el desarrollo de habilidades en liderazgo llevado a cabo bajo esquemas educativos tradicionales, basados en modelos organizativos obsoletos, impide que se forjen los líderes que hoy en día requiere la sociedad contemporánea. Por otro lado, la socialización, comunicación, reproducción y promoción de patrones y estereotipos de género que producen los planteles educativos, parece tornarse un factor limitante fundamental para las mujeres a la hora de proyectar su horizonte profesional y laboral.

Bieger (2005) considera que las mujeres son muy parecidas a los hombres en lo que a habilidades directivas se refiere, destacando que un 48% de los hombres considera que son más impositivas que ellos; sin embargo, el 52% restante piensa lo contrario. Nuestra investigación también apunta a esta conclusión, aunque ofrece diferencias significativas de interés. Por su parte, Munduate (2003) afirma que al contrastar el rol de mujeres directivas con el de hombres directivos, era este último grupo el que más se aproximaba a las características identificadas como clave para el éxito en la función directiva, entendida como habilidad de liderazgo, ambición, competitividad, deseo de responsabilidad, maestría en asuntos de negocios, competencia y habilidad analítica.

Como apunta Wood (1992), puede que no existan muchas diferencias en el modo en que hombres y mujeres ejercen determinadas habilidades, como el liderazgo, gestión de conflictos o trabajo en equipo, etc., pero se vive en una sociedad marcada por el género, y las diferencias biológicas resultan cruciales para el modo en que son entendidas, vistas por los demás y sobre el modo en que son afrontadas por las propias mujeres. En la investigación realizada, las distintas valoraciones también confirman estas diferencias sobre determinadas habilidades directivas. En este sentido, a pesar de la creencia de que los hombres suelen ser percibidos como más eficaces que las mujeres en el desarrollo de las habilidades de liderazgo, está tomando relevancia la posible existencia de una ventaja en el denominado liderazgo femenino (Cuadrado, 2014).

Paustian-Underdahl *et al.* (2014) muestran que los hombres y las mujeres no difieren sustancialmente en la eficacia del liderazgo percibido. Sin embargo, existen diferencias entre las valoraciones y las autovaloraciones, en el sentido de que las mujeres son valoradas como más eficaces que los hombres, mientras que cuando se examina la autoevaluación, los hombres se valoran a sí mismos como significativamente más eficaces que cuando las mujeres se autovaloran, por lo que el sexo, tanto del directivo como del subordinado, influyen en la percepción del liderazgo, así como su repercusión a nivel organizacional, lo que podría explicar la dificultad del acceso de las mujeres a los puestos directivos (Cuadrado *et al.*, 2004).

La investigación sobre las diferencias en el trabajo directivo en función del sexo muestra que hombres y mujeres se diferencian en competencias (Strebler *et al.*, 1997).

Sin embargo, los estereotipos de género pesan en las percepciones y autopercepciones que tienen ambos sexos. Por su parte, Barbuto *et al.* (2007) muestran resultados en la línea de que el género produce un pequeño efecto directo sobre las conductas de liderazgo. En cambio, estudios como el de Letelier Gamboa (2014) sobre diferencias de género en los estilos de afrontamiento de conflictos de funcionarios en el ámbito de la salud pública, apunta diferencias de género notables en el sentido de que los hombres presentan un estilo competitivo y las mujeres un estilo colaborador. Otra importante diferencia radica en que los hombres presentan el estilo evitador y las mujeres el conciliador.

La psicología social ha destacado el papel de las creencias a través de los roles estereotipados, las actitudes prejuiciosas hacia las mujeres, la ideología sexista o el desarrollo de identidades de género, cuestión que se manifiesta en conductas determinadas que acaban teniendo influencia en las relaciones de poder en el ámbito laboral (Barberá Heredia *et al.*, 2011). Es decir, la interpretación psicológica ha puesto de relieve que el género, a veces, se manifiesta a través de las conductas de hombres y las mujeres, pero también está presente en la interpretación que se hace de dichas conductas y, sobre todo, se observa en las reacciones que se generan en el transcurso de las relaciones interpersonales.

La diversidad de género en el liderazgo es necesaria para las organizaciones y, a la vez, un derecho de las mujeres. Respecto a las relaciones de poder, estos autores consideran que la percepción de las mujeres como posibles competidoras en el mercado del trabajo estimula la creencia sobre su falta de valía o de motivación personal. Este proceso ayuda a mantener la posición de dominio masculino. Las actitudes sexistas son la expresión de un conflicto entre los valores igualitarios y los sentimientos residuales negativos hacia las mujeres, a las que algunos hombres perciben como una amenaza respecto de sus intereses de grupo dominante en un entorno altamente competitivo.

En resumen, la ventaja comparativa de las habilidades de las mujeres respecto a los hombres para desarrollar tareas de dirección en el sector público se pueden concretar en aspectos concretos como la inteligencia emocional (Goleman, 1996). Así, las mujeres tienen resultados notablemente mayores en dos de las competencias del autoconocimiento: mejor aprendizaje emocional, que significa saber identificar lo que se siente, y reconocimiento de patrones, que significa saber lo que se está haciendo con los sentimientos y como se reacciona automáticamente a cada emoción que se siente. Otras habilidades en las que las mujeres pueden ofrecer ventajas son las siguientes: capacidad de organización y planificación, capacidad de comunicación, conocimiento de la organización y creatividad.

Para que que estas ventajas se consoliden, es requisito imprescindible neutralizar el persistente estereotipo que asocia la dirección con el sexo masculino. Siguiendo a Jonsen y Maznevski (2010), es preciso explorar el papel de estos estereotipos sobre las creencias con respecto a la relación de género y habilidades directivas (Caro González *et al.*, 2007), ya que la cultura influye sobre estas percepciones, y a su vez sobre las perspectivas sobre cómo podrían influir en las iniciativas de diversidad de género y en las prácticas de recursos humanos.

La literatura denomina «techo de cristal» a las barreras invisibles que impiden a las mujeres llegar hasta los puestos más altos. En el sector público, la realidad que se observa es que cuanto más alta es la jerarquía institucional menos mujeres hay, a pesar de la alta formación que acreditan las mujeres en España. La presencia de la mujer en los puestos de dirección aún está lejos de la paridad por factores como la menor conexión de la mujer profesional con las redes necesarias para progresar, la creencia de que una mujer es un riesgo para la empresa por sus obligaciones familiares y las dificultades debidas al perfil de los cargos directivos que exige largas jornadas y movilidad (OIT-PNUD, 2009).

## DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO DEL CASO

La investigación se ha desarrollado en la provincia de Córdoba, que tiene una población de 790 891 habitantes a 1 de enero de 2016 (Instituto Nacional de Estadística, 2016a). La capital de la provincia está situada en la ciudad de Córdoba, que reúne al 41,39 % de la población total. Situada en el sur de España, forma parte en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde la perspectiva económica, los sectores de actividad en la provincia de Córdoba tienen una significación propia, y destaca el sector servicios, que ha ido tomando importancia de forma progresiva a lo largo de décadas. Efectivamente, la composición sectorial revela una estructura productiva excesivamente dependiente del sector servicios, en el que se incluye al sector público. En la tabla 1 se muestra su destacada posición: según los últimos datos disponibles de 2015 (Instituto Nacional de Estadística, 2016b) el sector servicios alcanza el 70,94 % del PIB provincial. De este porcentaje cabe destacar que el sector público de la provincia de Córdoba alcanza el 28,08 % de toda la actividad económica, frente al 18,74 % en España.

TABLA 1.  
DISTRIBUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL PIB EN %

Sectores	Córdoba	España
Agricultura	7,34	2,51
Industria	15,12	17,03
Construcción	6,60	5,53
Servicios	70,94	74,92

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2016b).

En cuanto a ocupación y tasa de paro (tabla 2), la provincia de Córdoba, según datos al segundo trimestre de 2016 (Instituto Nacional de Estadística, 2016c), muestra una tasa de actividad en mujeres del 51,15 % frente al 65,94 % en hombres, mientras que el desempleo representa el 32,28 %, frente al 28,40 % de los hombres.



TABLA 2.

OCUPACIÓN Y PARO. TASAS DE ACTIVIDAD Y PARO POR SEXO

Valores absolutos en miles y tasas en porcentaje				
Ambos sexos	Ocupación	Paro	Tasa de actividad	Tasa de paro
Córdoba	266,7	115,1	58,34	30,15
Andalucía	2832,7	1161,1	58,00	29,07
España	18301,0	4574,7	59,41	20,00
<b>Hombres</b>				
Córdoba	150,2	59,6	65,94	28,40
Andalucía	1598,8	581,3	64,63	26,66
España	9971,1	2249,6	65,21	18,41
<b>Mujeres</b>				
Córdoba	116,5	55,5	51,15	32,28
Andalucía	1233,9	579,8	51,62	31,97
España	8329,9	2325,1	53,91	21,82

Fuente: INE (2016a).

Respecto al sector público, la provincia de Córdoba mantiene unos efectivos de 43 709 empleados públicos a enero de 2016 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016), lo que representa un 9,49% del empleo público andaluz y un 1,73% del empleo público total español. En la tabla 3 se recogen los datos disponibles sobre empleados públicos, con el desglose por tipo de Administración. Destaca la Administración autonómica con un 53,33% del total (23 309 efectivos), seguido de la local con un 23,63% y 10 330 efectivos. A continuación se encuentra la Administración estatal con un 18,75% (8196 empleados) y, finalmente, la universitaria con un 4,29% y 1874 efectivos. Destaca la elevada presencia de las mujeres en la Administración autonómica (debido a que estas Administraciones tienen asumida las competencias en sanidad y educación, actividades en las que las mujeres tienen una sobrerrepresentación), mientras que la Administración estatal ve reducida la presencia femenina notablemente (asume competencias como la seguridad y defensa, que mantiene aún mucho empleo público masculino). La tabla 3 también sugiere el ajuste que se está produciendo en los recursos humanos del sector público en los últimos años (2011-2015), que llega a alcanzar el 9,22%, al buscar la optimización de recursos mediante el empleo más eficiente de los efectivos que trabajan en las diferentes Administraciones.

La provincia de Córdoba alcanza el 1,73% de empleo público sobre el total español, por lo que comparativamente se trata de una provincia de dimensión intermedia, en donde destaca claramente Madrid, con el 15,50% de todos los empleados públicos españoles, frente a Soria, provincia española con menos empleados públicos (7953, un 0,32%). En Andalucía alcanza el ya indicado 9,49%, muy por detrás de Sevilla

TABLA 3.  
EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN

Ámbito	Estatal	Autonómica	Local	Universidad	Total
<b>España</b>	527.801	1.294.765	548.944	147.770	<b>2.519.280</b>
<b>Hombre</b>	366.620	409.604	290.248	78.782	<b>1.145.026</b>
%	(69,5)	(31,6)	(52,9)	(53,3)	<b>(45,5)</b>
<b>Mujer</b>	161.181	885.161	258.696	68.988	<b>1.374.026</b>
%	(30,5)	(68,4)	(47,1)	(46,7)	<b>(54,5)</b>
<b>Córdoba 2016</b>	<b>8.196</b>	<b>23.309</b>	<b>10.330</b>	<b>1.874</b>	<b>43.709</b>
% España	1,55	1,80	1,88	1,27	1,73
% Córdoba	18,75	53,33	23,63	4,29	100,00
<b>Córdoba 2011</b>	8.930	25.692	11.457	2.080	<b>48.149</b>
<b>Dif. 2011-2015</b>	<b>-734</b>	<b>-2.383</b>	<b>-1.127</b>	<b>-206</b>	<b>-4.440</b>
% variación	-8,22	-9,28	-9,84	-9,90	-9,22

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016).

(24,75 %) y Málaga (15,97 %), aunque supera claramente a Huelva, provincia andaluza con menor número de empedados públicos (6,54 %).

En cuanto a género, los datos comparativos no muestran grandes diferencias: en Córdoba, la mujer ocupa el 48,77 % de los empleos públicos, tasa prácticamente idéntica en Andalucía (48,73 %), pero ligeramente superior a la media española (45,25 %).

## METODOLOGÍA

La investigación objeto de este trabajo se realizó mediante un estudio empírico centrado en el sector público de la provincia de Córdoba, que incluía una importante representación de entidades, siendo la población universo la totalidad de los empleados públicos. La muestra integraba unidades administrativas de las cuatro Administraciones con presencia en la provincia de Córdoba: estatal, autonómica, local y universitaria, elegidas para abarcar sectores diferentes, localizaciones geográficas y dimensiones distintas, lo que dada la composición del sector público no hubiera estado garantizado mediante la elección de una muestra aleatoria. El cuestionario fue respondido por empleados públicos, tanto empleados de base como por mandos intermedios o directivos, y se alcanzó una proporción del 40,2 % en cuanto a los cuestionarios respondidos por personal directivo o mandos intermedios. Los datos se encuentran archivados en soporte físico en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, así como en soporte digital en ficheros de la aplicación SPSS versión 21 para Mac. La tabla 4 proporciona información detallada del estudio:

TABLA 4.  
FICHA TÉCNICA DE LA INVESTIGACIÓN

<b>Ámbito geográfico</b>	Provincia de Córdoba
<b>Universo</b>	Personal del sector público
<b>Tamaño del universo</b>	46 175 empleados públicos
<b>Modo de aplicación</b>	Presentación personal y cuestionario estructurado y cerrado y mediante cuestionario online
<b>Tamaño de la muestra</b>	1363 cuestionarios contestados
<b>Error muestral</b>	2,62 %
<b>Alpha de Cronbach</b>	0,854
<b>Recogida de información</b>	Septiembre-diciembre 2013

Fuente: elaboración propia.

En relación con la medición de las habilidades directivas, los instrumentos de medida más frecuentemente utilizados son los cuestionarios, pues corresponden a la naturaleza multidimensional que ofrece la amplia variedad de habilidades personales, interpersonales y de dirección, que configuran la base de la actuación de un trabajador o directivo en el desempeño de sus funciones y responsabilidades. Estos cuestionarios abarcan una gran diversidad de actitudes, relacionadas con la percepción del superior, la tarea y el puesto de trabajo y la organización, medidas a través de escalas de tipo Likert<sup>1</sup>.

1. La escala de Likert es uno de los ítems más populares y utilizados en las encuestas, que toma su nombre de Rensis Likert (1903-1981), psicólogo estadounidense que la inventó en 1932 para medir de forma más fiel las actitudes de las personas. A diferencia de las preguntas dicotómicas con respuesta sí/no, la escala de Likert permite medir actitudes y conocer el grado de conformidad del encuestado con cualquier afirmación que se le proponga. Resulta especialmente útil emplearla en situaciones en las que se quiere que la persona matice su opinión. En este sentido, las categorías de respuesta servirán para obtener la intensidad de los sentimientos del encuestado hacia dicha afirmación. Por ejemplo, se puede utilizar para descubrir el nivel de acuerdo con una afirmación, la frecuencia con la que se realiza cierta actividad, el nivel de importancia que se atribuye a un determinado factor, la valoración de un servicio, producto o empresa, o la probabilidad de realizar una acción futura. Respecto a cuántos niveles debe tener el ítem, entre los investigadores no hay un consenso claro al respecto. Probablemente el ítem más utilizado sea el de cinco niveles, pero también se utilizan de cuatro, siete, o diez. Lo que se sabe es que añadir niveles redundante en la obtención de unas valoraciones más diversas. Por ejemplo, en un ítem de solo cinco puntos, los encuestados suelen evitar las dos opciones extremas, obteniéndose muy poca variación (es el conocido como «tendencia central»). Por otro lado, hay estudios que concluyen que a partir de ocho niveles los resultados obtenidos son los mismos que con ocho, con lo que añadir niveles no redundará en una mayor variación en los resultados. Parece, pues, que lo óptimo son los ítems con siete u ocho niveles.

Se ha utilizado un cuestionario estructurado y cerrado, formado por cuatro bloques (adaptado de González Santa Cruz, 2012 y Robina Ramírez, 2003), y en determinadas preguntas se ha usado la escala Likert de cinco puntos: bloque I, formado por doce preguntas relacionadas con variables sobre la Administración a la que pertenece; bloque II, formado por cuatro preguntas sobre variables relacionadas con el puesto de trabajo; bloque III, integrado por cuatro preguntas relativas a variables relacionadas con el desarrollo y despliegue de habilidades personales y directivas en el desempeño de su puesto de trabajo y, finalmente, el bloque IV, formado por siete ítems sobre variables sociodemográficas. Para los bloques II y III se utilizaron un conjunto de descriptores que se han considerado adecuados al objetivo de la presente investigación.

Se ofreció a los entrevistados dos formatos de cuestionario: papel o telemático. La mayoría de los participantes optaron por el formato papel, posiblemente por la desconfianza a suministrar información personal a través de medios electrónicos o digitales. En resumen, la muestra seleccionada alcanzó un tamaño muestral 1407 encuestas, de las cuáles 1363 fueron válidas, lo que representa un error muestral del 2,62 %. En total se seleccionaron 97 entidades y unidades administrativas diferentes, pertenecientes tanto a servicios centrales como a servicios periféricos, elegidas específicamente con objeto de abarcar sectores diversos (administración general, sanidad, educación, investigación, seguridad, justicia, servicios sociales, vivienda y empleo, defensa, etc.), localización geográfica dispar (en la ciudad de Córdoba y en municipios de la provincia, de mayor y menor población) y dimensiones distintas (desde pequeñas organizaciones hasta macro entidades de más de 5000 empleados públicos).

Finalmente, la tasa de respuesta positiva es del 84,54 %. Es destacable la gran colaboración mostrada por la inmensa mayoría de responsables, llegando incluso a interesarse por los resultados que pudieran obtenerse de la investigación. El 49,23 % de la muestra corresponde a la Administración autonómica, mientras que la estatal y la local se repartían el 20,47 % y el 26,56 % respectivamente. La Administración universitaria alcanza el 3,7 %.

## RESULTADOS

Los resultados se presentan agrupados en relación con las variables sociodemográficas, lo que permite obtener un perfil del empleo público de la provincia de Córdoba. También se presentan los resultados del análisis factorial respecto del desempeño del personal directivo y las características del buen/a empleado/a desde una perspectiva de género, así como de la valoración de las habilidades directivas y como personal directivo y subordinado, haciendo énfasis en las diferencias por sexo.

La tabla 5 muestra el perfil de los empleados públicos que respondieron al cuestionario:

TABLA 5.  
VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS

VARIABLES	Mujeres	%	Hombres	%
<b>Sexo</b>	632	47,1	711	52,9
<b>Edad</b>				
18-25	8	1,3	5	0,7
26-35	83	13,2	64	9
36-45	181	28,7	186	26,2
46-55	281	44,5	318	44,8
56-65	77	12,2	134	18,9
>65	1	0,2	3	0,4
<b>Estado Civil</b>				
Soltero	91	14,5	79	11,1
Casado	471	75,2	594	83,7
Divorciado	57	9,1	33	4,6
Viudo	7	1,1	4	0,6
<b>Nivel Salarial</b>				
Hasta 1.000 €/Mes	24	3,8	12	1,7
De 1.001 A 1.500 €/Mes	277	43,9	178	25,2
De 1.501 A 2.000 €/Mes	168	26,6	243	34,4
De 2.001 A 2.500 €/Mes	120	19	163	23,1
De 2.501 A 3.000 €/Mes	36	5,7	74	10,5
Más De 3.000 €/Mes	6	1	36	5,1
<b>Nivel De Formación</b>				
Bachillerato O Inferior	92	14,6	142	20,1
Formación Profesional	127	20,2	73	10,3
Diplomado Universitario	161	25,6	175	24,8
Licenciado Universitario	198	31,5	235	33,2
Máster O Doctorado	51	8,1	82	11,6
<b>Afiliación Sindical</b>				
Si	181	29	256	36,2
No	444	71	451	63,8
<b>Formación Habilidades</b>				
Si	302	48,1	375	53,1
No	326	51,9	331	46,9

Fuente: elaboración propia.

El perfil medio de las personas empleadas en el sector público de la provincia de Córdoba es el siguiente: presencia paritaria de mujeres y hombres, con una edad de entre 46 y 55 años, de estado civil casado mayoritariamente (cerca del 80 % del total de los entrevistados), con formación universitaria, un nivel salarial que se sitúa entre los 1000 y 2000 euros –se estima una media de 1787,5 euros/mes–, afiliación sindical relevante y formación específica en habilidades. Los salarios son relativamente medio-altos en comparación con otros sectores económicos (comercio, construcción, hostelería, etc.) y ocupaciones. Frente al salario medio bruto de 1634 euros/mes en España, se obtiene un salario neto mensual superior, algo que es valorado socialmente como aliciente, junto con la estabilidad y seguridad del empleo, para plantearse el ingreso en el sector público.

Por lo que se refiere a las diferencias por sexo, los hombres ocupan puestos de trabajo con mayor retribución que las mujeres: mientras que estas últimas presentan una retribución media de 1666,5, la de los hombres asciende a 1895,3. Asimismo, las mujeres ocupan puestos directivos o de responsabilidad en un 42,9 % frente al 55 % de los hombres. Esta evidencia sugiere que las causas que explican estas diferencias hunden sus raíces en mecanismos históricos tales como la socialización familiar y profesional, la educación, las dificultades para conciliar los roles profesionales y familiares, según la etapa del ciclo de vida, y los estereotipos aún vigentes en las organizaciones respecto a la presencia de mujeres en los puestos de alta responsabilidad.

En relación con la edad, si bien reflejan unos resultados muy semejantes, merece indicarse la mayor juventud de las mujeres en el perfil del empleo público. El predominio del intervalo 46-55 años implica una plantilla media madura, que provocará a medio plazo un fuerte proceso de jubilaciones, lo que supondrá un esfuerzo de planificación de recursos humanos muy notable con el fin de proporcionar los efectivos necesarios y adecuados.

Respecto al estado civil, con porcentajes mayoritarios similares entre mujeres y hombres, las mujeres ofrecen unos porcentajes superiores en *soltera* (14,5 %) y *divorciada* (9,1 %), en detrimento del estado civil *casada* (75,2 %, frente al 83,7 % de los hombres). En cambio, en cuanto a formación, destaca la igualdad entre mujeres y hombres en los niveles universitarios (57,1 % frente a 58 %, respectivamente). Es destacable que la gran diferencia se obtiene en los niveles académicos inferiores, concretamente en el nivel *formación profesional*, en donde las mujeres duplican a los hombres, así como en *bachillerato e inferior*, en el que los hombres (20,1 %) superan claramente a las mujeres (14,6 %). Por último, destaca la mayor *afiliación sindical* de hombres frente a mujeres (36,2 % y 29 %, respectivamente). Igualmente, la formación específica en habilidades ofrece una mayor presencia en hombres respecto a las mujeres, si bien es muy destacado el alto porcentaje obtenido, lo que denota el gran interés que despierta la formación en habilidades como instrumento de mejora en el desempeño laboral en la Administración pública.

En la tabla 7 se muestra el resultado de la prueba chi-cuadrado (análisis factorial) para determinar la asociación entre las variables sociodemográficas (sexo, estado civil, edad, nivel de formación, nivel salarial, afiliación sindical y formación específica en habilidades directivas) y el tipo de Administración.

TABLA 7.  
ANÁLISIS FACTORIAL SOBRE VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS

	Administración n (%)				$\chi^2$ (g.l.); p-valor
	Local	Autonómica	Estatal	Universidad	
<b>Sexo</b>					
Mujer	155a, b (42,9)	335c (52,4)	107b (37,2)	31a, c (60,8)	$\chi^2$ (3)=25,05; p<0,001
Hombre	206a, b (57,1)	304c (47,6)	181b (62,8)	20a, c (39,2)	

Fuente: elaboración propia.

Del análisis de la tabla anterior se concluye que en relación con el género, hay diferencias significativas entre la Administración autonómica y la local y estatal. Para el resto de Administraciones no hay diferencias estadísticamente significativas. Se obtienen resultados significativamente superiores en la Administración local y estatal (hombre, con un 62,8%) y la Administración autonómica y universitaria (mujer 52,4% y 60,8%, respectivamente).

Se ha realizado un análisis factorial en relación con la escala del desempeño del personal directivo por género, para estudiar las posibles diferencias en cada uno de los ítems. En función del género se estimó un MANOVA, bajo los supuestos de esfericidad (prueba Barlett:  $\chi^2(36) = 7346,9$ ;  $p < 0,001$ ) y de homogeneidad de las matrices de varianzas-covarianzas (M de Box = 32,95;  $p = 0,654$ ). En el cuestionario se formula una pregunta para que se valore la importancia que el personal directivo de su Administración da a una serie de aspectos que se han considerado relevantes en el desempeño profesional, abarcando variables como la evaluación del rendimiento, la

TABLA 8.  
DESCRIPTIVO VARIABLES DESEMPEÑO DEL PERSONAL DIRECTIVO POR GÉNERO

Variable desempeño	Mujer (n=632)	Hombre (n=711)
	Media (DT)	Media (DT)
Información evaluación del rendimiento/desempeño	3,26 (1,26)	3,12 (1,23)
Las críticas que hace del trabajo son constructivas	3,25 (1,14)	3,15 (1,12)
Es competente en su materia	3,72 (1,14)	3,56 (1,14)
Respeto la profesionalidad de los empleados	3,66 (1,17)	3,55 (1,18)
Delega responsabilidad	3,40 (1,20)	3,40 (1,17)
Se comporta como un compañero o compañera	3,53 (1,25)	3,38 (1,28)
Se hace respetar por sus superiores	3,78 (1,10)	3,60 (1,08)
Reconoce y valora el trabajo realizado	3,56 (1,24)	3,46 (1,24)
Motiva a sus subordinados	3,21 (1,31)	3,09 (1,30)

Fuente: elaboración propia.

delegación o la capacidad de motivar a los subordinados. En la tabla 8 se recogen las nuevas variables consideradas, en donde se muestra el descriptivo de los ítems considerados en función del género. Los descriptivos están formados por nueve variables que se consideran representativas del desempeño profesional.

El MANOVA realizado para comparar las puntuaciones en los ítems de la escala de desempeño del personal directivo entre mujeres y hombres mostró que existen diferencias estadísticamente significativas [F Traza de Pillai (9,1174) = 1,98;  $p = 0,038$ ;  $\eta^2 = 0,015$ ] según el género. El tamaño del efecto –medio– indica que el 3,8% de la varianza en relación con las variables de desempeño del personal directivo es explicada por la variable *género* por lo que se continúa con el estudio para indagar en cuáles de los ítems se pudieron obtener las diferencias.

En los resultados de la tabla 9 se pueden ver los ANOVA de continuación para el MANOVA que establece la relación entre el género y las variables de desempeño del personal directivo. Los efectos significativos se presentan en los ítems *Es competente en su materia*, *Se comporta como un compañero o compañera*, *Se hace respetar por sus superiores*. Se trata de tres variables sumamente determinantes en la configuración de las habilidades directivas, como por ejemplo el liderazgo.

TABLA 9.

CONTRASTES UNIVARIADOS EN LAS VARIABLES DE DESEMPEÑO DEL PERSONAL DIRECTIVO POR GÉNERO

Variable desempeño	F	p-valor	Eta <sup>2</sup>
Información evaluación del rendimiento/desempeño	3,257	0,071	0,003
Las críticas que hace del trabajo son constructivas	2,495	0,114	0,002
Es competente en su materia	6,656	0,010*	0,006
Respeta la profesionalidad de los empleados	2,435	0,119	0,002
Delega responsabilidad	0,074	0,786	0
Se comporta como un compañero o compañera	5,256	0,022*	0,004
Se hace respetar por sus superiores	7,083	0,008**	0,006
Reconoce y valora el trabajo realizado	1,426	0,233	0,001
Motiva a sus subordinados	1,912	0,167	0,002

Fuente: elaboración propia.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; Eta<sup>2</sup>: eta cuadrado parcial (tamaño del efecto).

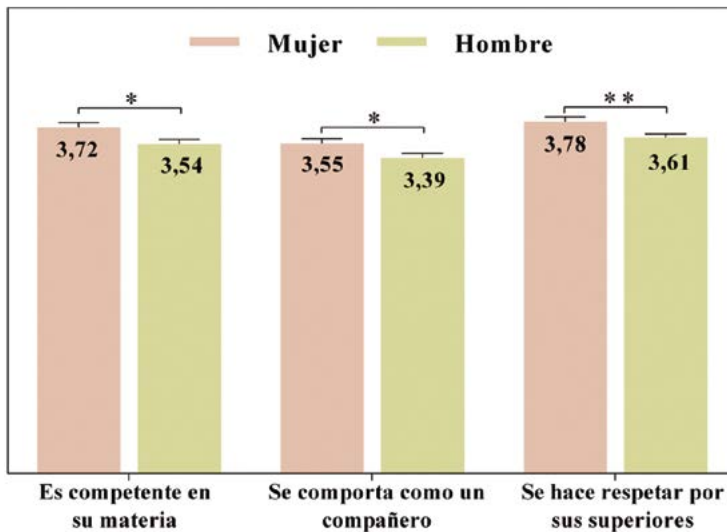
Para profundizar más en estos resultados se procedió a realizar comparaciones por pares cuyos resultados se muestran en la figura 1. La principal conclusión que se obtiene es la mayor media que las mujeres reciben en las tres variables frente al hombre. Es decir, en las variables *Es competente en su materia*, *Se comporta como un compañero o compañera* y *Se hace respetar por sus superiores* ofrece resultados significativamente



diferentes respecto a los hombres. Efectivamente, llama la atención los resultados respecto del personal directivo, en el que la percepción de una mayor competencia puede ser un indicador de gran consistencia en el sentido de que los mencionados avances no son resultados de «cuotas», sino de una mayor cualificación y preparación. Así mismo, podría presentar facetas diferenciadoras del estilo de dirección, en relación con el valor otorgado al compañerismo y al respeto mostrado por los superiores y en consonancia con la competencia percibida por sus subordinados, en la línea de las conclusiones de Cuadrado (2014) y Paustian-Underdahl *et al.* (2014).

FIGURA 1.

MEDIAS Y COMPARACIONES ENTRE MUJERES Y HOMBRES



Fuente: elaboración propia.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ .

Continuando con el análisis, a partir de la pregunta 15 del cuestionario («Para que la Administración Pública sea eficaz, ¿cuáles son los atributos que debe tener «un buen empleado»? Expresar su grado de acuerdo», y sobre una escala de Likert de 1 a 5, incluyen siete características clave que definen el comportamiento de un empleado público. A partir de los resultados obtenidos, se procedió a la comparación de la escala características del «buen/a empleado/a» por género, que ha permitido estudiar las posibles diferencias en cada uno de los ítems en función del género, para lo cual se realizó un MANOVA bajo los supuestos de esfericidad (prueba Barlett:  $\chi^2(21) = 2277,39$ ;  $p < 0,001$ ) y de homogeneidad de las matrices de varianzas-covarianzas (M de Box = 54,68;  $p = 0,056$ ). En la tabla 10 se muestra el descriptivo de los ítems considerados en función del género:

TABLA 10.  
DESCRIPTIVO CARACTERÍSTICAS DEL «BUEN/A EMPLEADO/A» POR GÉNERO

Característica	Mujer (n=632)	Hombre (n=711)
	Media (DT)	Media (DT)
Constancia	4,39 (0,83)	4,30 (0,77)
Iniciativa	4,33 (0,86)	4,17 (0,89)
Organización y eficacia	4,67 (0,68)	4,54 (0,70)
Dotes de mando	3,54 (1,08)	3,55 (1,02)
Obediencia	3,50 (1,11)	3,42 (1,10)
Cordialidad en el trato	4,56 (0,76)	4,41 (0,78)
Honestidad	4,74 (0,65)	4,74 (0,60)

Fuente: elaboración propia.

El MANOVA mostró que existen diferencias estadísticamente significativas [F Traza de Pillai (7,1246) = 4,69;  $p < 0,001$ ;  $\eta^2 = 0,026$ ] según el género. El tamaño del efecto –medio– indica que el 2,6% de la varianza en relación con las características del «buen/a empleado/a» es explicada por la variable *género*, por lo que se continúa con el estudio para indagar en cuáles de los ítems se pudieron obtener las diferencias.

En los resultados de la tabla 11 se pueden ver los ANOVA de continuación para el MANOVA que establece la relación entre el género y características del «buen/a empleado/a». Los efectos significativos se presentan en los ítems *Constancia*, *Iniciativa*, *Organización y eficacia* y *Cordialidad en el trato*. Ciertamente, la *Iniciativa*, es un atributo que puede estar influido por la consideración de que en la función pública está «todo» regulado y prefijado, pero no es menos cierto que en todos los trabajos hay un amplio margen en el que el trabajador puede mostrar su iniciativa, para lo cual es básico y fundamental la actitud que muestra cada persona.

TABLA 11.  
CONTRASTES UNIVARIADOS CARACTERÍSTICAS DEL «BUEN/A EMPLEADO/A» POR GÉNERO

Característica	F	p-valor	Eta <sup>2</sup>
Constancia	4,872	0,027*	0,004
Iniciativa	8,393	0,004**	0,007
Organización y eficacia	12,131	0,001**	0,010
Dotes de mando	0,008	0,928	0
Obediencia	1,699	0,193	0,001
Cordialidad en el trato	13,177	<0,001**	0,01
Honestidad	0,003	0,956	0

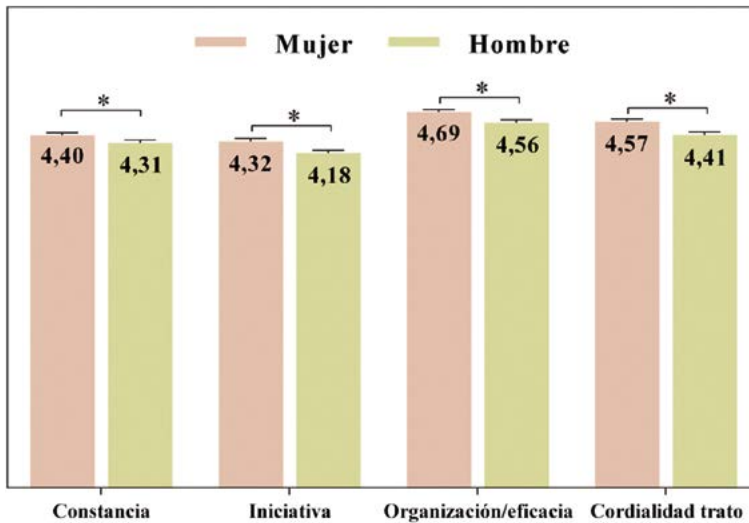
Fuente: elaboración propia.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Para profundizar más en estos resultados se procedió a realizar comparaciones por pares cuyos resultados que se muestran en la figura 2:

FIGURA 2.

MEDIAS Y COMPARACIONES ENTRE MUJERES Y HOMBRES



Fuente: elaboración propia.

\*  $p < 0,05$ .

En primer lugar, destaca la mayor puntuación que las mujeres otorgan a las cuatro variables consideradas respecto a los hombres, que en ambos géneros se consideran elevados. Se está ante una percepción exigente de lo que se considera un «buen/a empleado/a» público, en cuyos atributos y perfiles destacan la necesidad de ser organizados y eficaces.

Estos resultados sugieren que las personas empleadas en el sector público reconocen y valoran en primer lugar la eficacia en el desempeño profesional como el atributo más relevante. En las cuatro variables que se analizan en las que el género explica las diferencias obtenidas, resultan significativo que las mujeres otorguen una puntuación mayor en todos los casos, lo que sugiere que las mujeres presentan una mejor valoración de las habilidades directivas que los hombres.

Finalmente, se recoge la valoración realizada a un inventario de veintidós habilidades directivas por género. Se trata de un conjunto de descriptores que se consideran muy representativos de la amplia tipología de habilidades directivas. En la tabla 12 se recogen las medias de las valoraciones para cada habilidad por género y puesto de trabajo (directivo o subordinado):

TABLA 12.  
VALORACIÓN DE LAS HABILIDADES DIRECTIVAS

Habilidad	Directivos		Subordinados	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Capacidad de comunicación	3,99	3,92	3,54	3,41
Motivación	3,96	3,88	3,23	3,05
Liderazgo	3,75	3,80	3,10	3,06
Colaboración y trabajo en equipo	4,19	4,14	3,41	3,30
Creatividad	3,70	3,82	3,17	2,98
Capacidad de aprender	4,30	4,18	3,61	3,39
Desarrollo de la visión	3,61	3,61	3,21	3,06
Desarrollo de personas	3,74	3,61	3,14	3,00
Desarrollo personal	4,01	3,85	3,19	3,01
Optimización de recursos	3,71	3,71	3,19	3,17
Resolución de conflictos	3,88	3,72	3,21	3,12
Inteligencia emocional	3,94	3,66	3,16	3,02
Gestión de estrés	3,51	3,56	3,24	3,01
Gestión del tiempo	3,73	3,61	3,31	3,11
Res. problemas y toma de decisiones	4,01	3,99	3,50	3,27
Negociación	3,80	3,79	3,31	3,09
Gestión de reuniones	3,61	3,58	3,21	3,01
Delegación	3,67	3,59	3,24	3,04
Asertividad	3,76	3,71	3,24	3,10
Presentaciones en público	3,51	3,69	3,46	3,27
Gestión del talento	3,61	3,61	3,06	2,95
Coaching	3,35	3,44	2,93	2,83

Fuente: elaboración propia.

La valoración de las habilidades directivas que difieren entre mujeres y hombres, en puestos directivos y subordinados, ofrece algunas semejanzas de gran interés: mientras que a nivel de directivos la capacidad de aprender es la habilidad más destacada entre mujeres y hombres (4,30 y 4,18 sobre 5, respectivamente), a nivel de subordinados las mujeres vuelven a considerar la capacidad de aprender como la habilidad más valorada (3,61), mientras que los hombres valoran la colaboración y el trabajo en equipo como la habilidad directiva más destacada en sus responsables. El inventario de veintidós habilidades muestra una gran semejanza en las valoraciones entre mujeres y hombres, lo que refuerza la idea de la transversalidad de las habilidades como predictor del desempeño con independencia del sexo.

Clasificando las habilidades en tres grandes grupos (personales, interpersonales y de dirección de personas), obtenemos unos resultados que muestran en primer lugar que las habilidades de dirección de personas son las que peor valoración reciben, tanto en mujeres como en hombres, sean directivos (3,69 de media, tanto en mujeres como hombres) o subordinados (3,16 en mujeres y 3,04 en hombres). En cambio, las habilidades personales e interpersonales reciben una mejor valoración, destacándose que son las mujeres las que otorgan una mejor valoración (3,87 y 3,83 como directivos, respectivamente, y 3,31 y 3,33 como subordinados). En cambio, los hombres (directivos) otorgan una valoración de 3,78 tanto en habilidades personales e interpersonales, mientras que como subordinados se reducen a 3,12 (habilidades personales) y 3,16 (habilidades interpersonales).

## CONCLUSIONES

En la actualidad, un análisis integral de cualquier entorno empresarial y del sector público que sea especialmente relevante debe incorporar la perspectiva de género como un eje central que atraviesa toda la organización y genera múltiples efectos (Alvesson y Billing, 1997). Son muchos los argumentos que pueden utilizarse, entre los que cabe destacar, en primer lugar, el interés humanitario por luchar contra una injusticia social basada en la discriminación por género (Pastor, 1999). En cambio, hay otras razones relativas a la necesidad de aprovechar el potencial y el talento de los recursos humanos ofrecidos por muchas mujeres, bien preparadas profesionalmente y equipadas con suficientes competencias directivas.

El perfil del empleo público de la provincia de Córdoba viene determinado por una presencia paritaria de mujeres y hombres, con una edad comprendida entre 46 y 55 años y con mayor juventud en las mujeres. En cuanto al estado civil predomina el *casado* (cerca del 80%), y los hombres muestran una mayor estabilidad familiar. La formación universitaria (cerca del 60%) es similar entre mujeres y hombres, si bien en niveles académicos inferiores las diferencias son muy notables. El nivel salarial se sitúa entre los 1000 y 2000 euros, aunque las mujeres ocupan puestos con menor retribución, pues alcanzan un nivel salarial medio de 1666 euros frente a los 1895 euros de los hombres. La afiliación sindical es significativa, con niveles que en los hombres alcanza el 36,6%. También es notable la formación en habilidades.

Se ha constatado, en relación con la escala del desempeño del personal directivo por género, que en las variables *Es competente en su materia*, *Se comporta como un compañero o compañera* y *Se hace respetar por sus superiores* las mujeres obtienen resultados significativamente diferentes respecto a los hombres, confirmándose así investigaciones como la de Strebler *et al.* (1997), lo que dice mucho a favor de los avances que se están produciendo en el ámbito de la igualdad de género, en consonancia con Lupano Perugini y Castro Solano (2010), para quienes las personas tienden a creer que para desempeñarse efectivamente en puestos de liderazgo es necesario desplegar cualidades masculinas. Dicha percepción ha presionado a muchas mujeres a adoptar características similares a los hombres.

La comparación por género de la escala sobre características del «buen/a empleado/a», permite concluir que la importante y creciente presencia de mujeres en el sector público está incorporando una buena dosis de constancia y cordialidad en el trato, lo que podría explicar dichas diferencias y elevada consideración como atributos del «buen/a empleado/a», mientras que que la «iniciativa» es el atributo que menor puntuación se le otorga, aunque dentro de un nivel elevado. Esta cuestión apunta a las habilidades de gestión de la casa y de la familia que las mujeres aplican al funcionamiento empresarial (Rebollo Catalán *et al.*, 2016).

Respecto a la percepción de un total de veintidós habilidades directivas, la investigación concluye que la capacidad de aprender es la habilidad mejor valorada, tanto por mujeres como por hombres que ocupan puestos directivos, dándose una valoración media superior cuando los directivos se autovaloran que cuando son valorados por sus subordinados, cuestión que parece obvia desde la perspectiva psicológica, dado que las personas tienden a valorarse mejor que como les ven los demás, y más aún en un ámbito tan especial como es el del trabajo, en el que aceptar y reconocer una actuación deficiente puede significar la desaprobación al desempeño realizado. En cambio, en cuanto a colaboración y trabajo en equipo como habilidad directiva, de conformidad con Letelier Gamboa (2014), las mujeres, tanto directivas como subordinadas, presentan una mejor valoración.

A nivel de subordinados hay diferencias en la valoración entre mujeres y hombres, y se obtienen valoraciones muy discretas en muchas habilidades, en la línea de lo apuntado por Barbuto *et al.* (2007), así como una desviación típica elevada, lo que refuerza la idea de que existen directivos eficientes (líderes) y malos directivos (tóxicos). La mejor valoración alcanzada en habilidades personales e interpersonales –más destacada en mujeres que en hombres, en coincidencia con Burke y Collins (2001)– frente a las de dirección de personas, refuerza la idea de que la estrategia más urgente debe apuntar hacia la capacidad de dirigir personas, en la línea de las investigaciones de Goleman (1996). Esta importancia de la capacidad de aprender, en consonancia con King (2015), apunta a la necesidad de aprovechar el talento de de una sociedad, y una organización que únicamente aprovecha la mitad de las personas con talento, está reduciendo su potencial de crecimiento.

Se constata también que las valoraciones de las mujeres sobre las mujeres directivas son más positivas que las de los hombres, perspectiva que es coincidente con las aportaciones de Moncayo Orjuela y Zuluaga (2015) en el sentido de que las mujeres ofrecen nuevas alternativas y propuestas organizacionales que resultan ser mejores que los esquemas masculinos tradicionales en declive. Los hombres siguen teniendo una visión estereotipada de los directivos, a la vez que que dudan de la capacidad de dirección de las mujeres, en la línea de lo apuntado por Caro González *et al.* (2007). Estos y otros resultados obtenidos permiten orientar las políticas de desarrollo de competencias hacia la mejora de las habilidades directivas de las mujeres como una estrategia decidida de *empowerment*, que haga realidad los sinceros deseos de igualdad con los hombres en el acceso a puestos de responsabilidad, y que permitirá romper el denominado «techo de cristal», haciendo visible a la mujer en puestos directivos.

Como futura línea de investigación se considera relevante profundizar la influencia del género en el perfil profesional de las personas que deciden integrarse en el sector público, buscando diferencias significativas por actividad o por Administración de pertenencia. Es relevante profundizar en las relaciones existentes entre género y desarrollo de habilidades, matizando las percepciones a nivel de dirección o subordinado, así como por edad y sexo. Así mismo, las conclusiones podrían aplicarse en otros contextos geográficos locales, provinciales, autonómicos, e incluso nacionales e internacionales, que permitan comparaciones y análisis longitudinales; y también sociales, que indaguen en las diferencias entre colectivos (por edad, razón social, profesión, etc.) y entre culturas. Las aportaciones de estas investigaciones serán sumamente interesantes en el avance del conocimiento sobre un aspecto de gran actualidad, lo que favorecerá la toma de decisiones en muchos ámbitos, especialmente en lo referente a la política de selección y formación, así como en aspectos de tanta importancia como la cobertura de puestos directivos o de responsabilidad.

Finalmente, cabe señalar que para el avance en la investigación sobre las habilidades directivas en el sector público desde una perspectiva de género, sería deseable un mayor conocimiento de investigaciones más sectoriales que permitan un mejor conocimiento en contextos específicos en donde la mayor o menor presencia de mujeres y hombres permitan el establecimiento de políticas específicas de desarrollo de los recursos humanos. Como complemento a esta estrategia, la política de formación deberá enfatizar de una manera continua el despliegue y valoración del mérito para el acceso en puestos de mayor responsabilidad como un eficaz instrumento para desarrollar una verdadera política de igualdad que facilite el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad.

Por otra parte, desde el punto de vista de la percepción de las habilidades personales y directivas, sería conveniente avanzar en el conocimiento de las diferencias entre mujeres y hombres para determinar qué habilidades muestran una mayor capacidad predictiva sobre el grado de desempeño de los empleados y sobre aspectos estratégicos de la organización.

### *Referencias*

- Alas, Ruth. 2007. «The impact of employee participation on job satisfaction during change process», *Problems and Perspectives in Management*, 5 (4): 28-33.
- Alvesson, Mats y Yvonne Due Billing. 1997. *Understanding gender and organizations*. Londres: Sage.
- Ballart, Xavier. 2010. «Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas», *Revista Española de Ciencia Política*, 22: 9-26.
- Barberá Heredia, Esther. 2004. «Diversidad de género, igualdad de oportunidades y entornos laborales», *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 50: 37-53.
- Barberá Heredia, Esther, Amparo Ramos López y Carlos Candela Agulló. 2011. «Laberinto de cristal en el liderazgo de las mujeres», *Psicothema*, 23 (2): 173-179.

- Barbuto, John E., Susan Fritz, Gina S. Matkin y David B. Marx. 2007. «Effects of Gender, Education, and Age upon Leaders' Use of Influence Tactics and Full Range Leadership Behaviors», *Sex Roles*, 56: 71-83. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11199-006-9152-6>.
- Berbel Sánchez, Sara. 2014. «Liderazgo y género: Análisis de las divergencias conceptuales y sus efectos en la teoría y práctica feminista», *Quaderns de Psicologia*, 16 (1): 73-84.
- Bieger, Sara. 2005. «La mujer directiva vista por los hombres y por las mujeres», en *Estudio sobre habilidades directivas en la mujer*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Burke, Sarah y Karen M. Collins. 2001. «Gender differences in leadership styles and management skills», *Women in Management Review*, 16 (5): 244-257. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/09649420110395728>.
- Caro González, Francisco J., María del Mar García Gordillo, Carlos J. Rodríguez Rad y Gloria Jiménez Marín. 2007. «Percepción de las habilidades y aceptación de las mujeres directivas en las empresas de comunicación», *Zer*, 22: 253-266.
- Comisión Europea. 2012. Base de datos sobre hombres y mujeres en la toma de decisiones. Disponible en: <https://goo.gl/4k1h6d>.
- Courtney Droms, Hatch y K. Stephen Sheryl-Ann. 2015. «Gender Effects on Perceptions of Individual and Corporate Social Responsibility», *Journal of Applied Business and Economics*, 17(3): 63-71.
- Cuadrado, Isabel, María Soledad Navas y Fernando Molero Alonso. 2004. «El acceso de las mujeres a puestos directivos: género, contexto organizacional y estilos de liderazgo», *Revista de Psicología General y Aplicada*, 57 (2): 181-192.
- Cuadrado, Isabel. 2014. «Do women and men adopt different leadership styles? An analysis of the influence of leadership styles on access to managerial positions», *International Journal of Social Psychology*, 18 (3): 283-307.
- De la Cruz, Silvia. 2006. «Análisis de la relación: la mujer en la educación y el trabajo», *Fundamentos en Humanidades*, 7 (13-14): 271-292.
- Eagly, A., y B. Johnson. 1990. «Gender and leadership style: A meta-analysis», *Psychological Bulletin*, 108: 233-256.
- Gibson, James, John M. Ivancevich y James H. Donnley. 2001. *Las organizaciones*. Santiago de Chile: McGraw-Hill.
- Giddens, Anthony. 2001. *Sociología*. Madrid: Alianza editorial.
- Goleman, Daniel. 1996. *Inteligencia emocional*. Barcelona: Editorial Kairós.
- González Santa Cruz, Francisco. 2012. *Satisfacción laboral y compromiso organizativo. Estudio aplicado al sector hotelero de la provincial de Córdoba* [tesis doctoral]. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Instituto Nacional de Estadística. 2016a. INEbase. Demografía y población. Cifras de población. Censos demofiguras. Disponible en: <https://goo.gl/N3kzWq>.
- Instituto Nacional de Estadística. 2016b. INEbase. Cuentas Económicas. Contabilidad Regional de España. Disponible en: <https://goo.gl/5ZqSMA>.
- Instituto Nacional de Estadística. 2016c. *Informe del mercado de trabajo de Córdoba*. Madrid: Servicio Público de Empleo Estatal.



- Jonsen, Karsten y Martha L. Mazneuski. 2010. «Gender differences in leadership. Believing is seeing: Implications for managing diversity», *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 29(6): 549-572. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/02610151011067504>.
- Kabacoff, Robert I. 1998. «Gender differences in organizational leadership: A large simple study», en *Annual American Psychological Association Convention*. San Francisco.
- King, Dominic. 2015. *Mujeres directivas: en el camino hacia la alta dirección*, Grant Thornton International Business Report. Disponible en: <https://goo.gl/1U9tJT>.
- Letelier Gamboa, Cristina. 2014. «Diferencias de género en los estilos de afrontamiento de conflictos de funcionarios de un servicio de salud pública Viña del Mar-Quillota», *Revista de Psicología. Universidad Viña del Mar*, 3 (6): 64-80.
- Lombardo, Emanuela y Mieke Verloo. 2010. «La “interseccionalidad” del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea», *Revista Española de Ciencia Política*, 23: 11-30.
- Lupano Perugini, María Laura y Alejandro Castro Solano. 2010. «Análisis de características estereotípicas de género en líderes y seguidores», *SUMMA Psicológica UST*, 7 (2): 55-66.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2016. *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*, enero.
- Molero Alonso, Fernando. 2009. *Mujer y liderazgo en el siglo XXI: una aproximación psicosocial a los factores que dificultan el acceso de la mujer a los puestos de alta responsabilidad*. Madrid: Instituto de la Mujer. Disponible en: <https://goo.gl/SdiXjN>.
- Moncayo Orjuela, B. C. y Carlos Eduardo Villalba Gómez. 2013. «Esteriotipos de género y liderazgo», en *XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, octubre de 2013. México: Ciudad Universitaria.
- Moncayo Orjuela, Bibiana Carolina y David Zuluaga. 2015. «Liderazgo y género: barreras de mujeres directivas en la academia», *Pensamiento y Gestión*, 39: 142-177.
- Munduate, Lourdes. 2003. «Gender and leadership. Differences between women's and men's access to managerial positions», *International Journal of Social Psychology*, 18 (3): 309-314.
- Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-OIT-PNUD. 2009. *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Genève: International Labour Organization. Disponible en: <https://goo.gl/esuxbh>.
- Pastor, Rosa. 1999. «Aspectos psicosociales de la asimetría genérica: rupturas, cambios y posibilidades», en J. Fernández (coord.), *La intervención en los ámbitos de la sexología y la gerontología*. Madrid: Pirámide.
- Paustian-Underdahl, Samantha C. Lisa Slattery Walker y David J. Woehr. 2014. «Gender and Perceptions of Leadership Effectiveness: A Meta-Analysis of Contextual Moderators», *Journal of Applied Psychology*, 99 (6): 1129-1145. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1037/a0036751>.

- Peters, Thomas J. y Robert H. Waterman. 1982. *En busca de la excelencia*. Barcelona: Ediciones Folio.
- Rebollo Catalán, María Ángeles, Rosario Rodríguez Díaz y Rocío Jiménez Cortés. 2016. «Gestión y liderazgo empresarial con perspectiva de género: voces y experiencias», *Cuestiones de Género: de la Igualdad y la Diferencia*, 11: 329-350.
- Robina Ramírez, Rafael. 2002. *Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos. Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña* [tesis doctoral]. Universidad de Extremadura.
- Rosa Navarro, María Dolores de la y Antonio Carmona Lavado. 2010. «Cómo afecta la relación del empleado con el líder a su compromiso con la organización», *Universia Business Review*, 26: 112-132.
- Rubin, Gayle. 1986. «El tráfico de mujeres: notas sobre la «economía política» del sexo», *Nueva antropología*, 8 (30): 95-145.
- Sánchez-Apellániz, Mercedes. 1997. *Mujeres, dirección y cultura organizacional*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Stoller, Robert. 1968. *Sex and gender. On the development of masculinity and femininity*. New York: Science House.
- Strebler, Marie, D. Robinson y P. Heron. 1997. *Getting the Best Out of Competencies*. Brighton: Institute of Employment Studies Report.
- Werther, William B. y Keith Davis. 2008. *Administración de recursos humanos. El capital humano de las empresas*. México: McGraw-Hill/Interamericana editores.
- Whetten, David y Kim Cameron. 2005. *Developing Management Skills*. Pearson: Prentice Hall.
- Wood, Julia T. 1992. «Moving from woman's nature to standpoint epistemology», *Women's Studies in Communication*, 22: 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07491409.1992.11089757>.

## ANEXO

### PREGUNTAS FUNDAMENTALES DEL CUESTIONARIO

**P (13). Díganos por favor, en el desempeño de su puesto de trabajo ¿Qué grado de cumplimiento tiene con los siguientes aspectos?**

	Total desacuerdo			Total acuerdo	
	1	2	3	4	5
1 Favorece el trabajo en equipo					
2 Permite la introducción de ideas propias (Iniciativa)					
3 Es variado e interesante					
4 Permite la participación en las decisiones					
5 Se actualiza a lo largo del tiempo (formación)					

.../...

.../...

	Total desacuerdo			Total acuerdo	
	1	2	3	4	5
6 Permite identificarse con su Administración pública					
7 Permite conciliar la vida laboral y familiar					
8 Ayuda a mejorar el servicio público					

**P (14). Valore la importancia que el personal directivo de su Administración da a los siguientes aspectos:**

	Total desacuerdo			Total acuerdo	
	1	2	3	4	5
1 Información sobre los resultados de la evaluación del rendimiento/desempeño					
2 Las críticas que hace del trabajo son constructivas					
3 Es competente en su materia					
4 Respeto la profesionalidad de los empleados					
5 Delega responsabilidad					
6 Se comporta como un compañero					
7 Se hace respetar por sus superiores					
8 Reconoce y valora el trabajo realizado					
9 Motiva a sus subordinados					

**P (15). Para que la Administración pública sea eficaz, ¿cuáles son los atributos que debe tener «un buen empleado»? Exprese su grado de acuerdo:**

	Total desacuerdo			Total acuerdo	
	1	2	3	4	5
1 Constancia					
2 Iniciativa					
3 Organización y eficacia					
4 Dotes de mando					
5 Obediencia					
6 Cordialidad en el trato					
7 Honestidad					
8 Otras (Especifique: _____)					

**P (17). Si usted desarrolla un puesto de trabajo en el que tenga personal a su cargo, valore cómo percibe sus propias habilidades directivas en:**

---



---



---

**P (18). Si usted desarrolla un puesto de trabajo en el que no tenga personal a su cargo, valore cómo percibe Usted las habilidades directivas de sus responsables en:**

		Nada desarrollada			Muy desarrollada	
		1	2	3	4	5
1	<b>Capacidad de comunicación</b> ( <i>Habilidad para expresar, escuchar e intercambiar información y opiniones necesarias para el trabajo con sus responsables y subordinados</i> )					
2	<b>Motivación</b> ( <i>Capacidad para utilizar nuestro potencial, ser aplicados y tenaces, y no dejarnos llevar por el desánimo (automotivación) y para impulsar a otras personas a actuar de una forma concreta</i> )					
3	<b>Liderazgo</b> ( <i>Capacidad de influir en otros y apoyarlos para que trabajen con entusiasmo en el logro de objetivos comunes</i> )					
4	<b>Colaboración y trabajo en equipo</b> ( <i>Capacidad de trabajar y hacer que los demás trabajen, mediante el compromiso, la implicación y la colaboración para alcanzar objetivos compartidos</i> )					
5	<b>Creatividad</b> ( <i>Capacidad de encontrar formas diferentes de hacer las cosas o nuevas soluciones para problemas habituales</i> )					
6	<b>Capacidad de aprender</b> ( <i>Actitud de apertura a los cambios, al aprendizaje y su puesta en práctica al servicio de nuestros objetivos y los de la organización</i> )					
7	<b>Desarrollo de la visión</b> ( <i>Capacidad de definir el camino al cual se dirige la organización a largo plazo y sirve de rumbo para orientar las decisiones estratégicas de crecimiento y de competitividad</i> )					
8	<b>Desarrollo de personas</b> ( <i>Capacidad de mejorar el aprendizaje y el crecimiento de los demás a partir de un apropiado análisis de sus necesidades y de la organización</i> )					
9	<b>Desarrollo personal</b> ( <i>Desde una autocrítica permanente, capacidad de evaluar con frecuencia y profundidad el propio comportamiento, reconociendo tanto los aciertos como los errores personales</i> )					

.../...

.../...

	Nada desarrollada			Muy desarrollada	
	1	2	3	4	5
<b>10 Optimización de recursos</b> ( <i>Capacidad de vigilar la rentabilidad de las acciones y controlar los tiempos consumidos por subordinados en realizar tareas o proyectos</i> )					
<b>11 Resolución de conflictos</b> ( <i>Habilidad de mandar un mensaje efectivo en el que se expresen claramente sentimientos y necesidades, para escuchar eficazmente y escoger el enfoque adecuado</i> )					
<b>12 Inteligencia emocional</b> ( <i>Habilidad para reconocer y procesar la información que transmiten las emociones y sus relaciones con el entorno, para razonar y resolver problemas eficazmente</i> )					
<b>13 Gestión de estrés</b> ( <i>Habilidad de mantener el control cuando las situaciones, las personas y los eventos exigen demasiado</i> )					
<b>14 Gestión del tiempo</b> ( <i>Habilidad de distribuirlo con acierto entre un conjunto de tareas casi incontables y en constante multiplicación</i> )					
<b>15 Resolución de problemas y toma de decisiones</b> ( <i>Capacidad de dar soluciones a problemas detectados, emprendiendo las acciones correctoras con sentido común, sentido del coste e iniciativa</i> )					
<b>16 Negociación</b> ( <i>Capacidad para desarrollar un proceso de mutua comunicación encaminado a lograr un acercamiento de posturas o un acuerdo con otras personas que sea beneficioso para todos</i> )					
<b>17 Gestión de reuniones</b> ( <i>Capacidad de clarificar objetivos, controlar normas, dinamizar el desarrollo y crear un clima positivo para lograr reuniones productivas</i> )					
<b>18 Delegación</b> ( <i>Capacidad de formar a las personas para que tomen decisiones acertadas y otorgar responsabilidades para mejorar el funcionamiento y desarrollo del equipo de trabajo</i> )					
<b>19 Asertividad</b> ( <i>Habilidad que nos permite expresar sentimientos, opiniones y pensamientos, en el momento oportuno, de la forma adecuada y sin negar ni desconsiderar los derechos de los demás</i> )					
<b>20 Presentaciones en público</b> ( <i>Habilidad de transmisión del conocimiento en cualquier ámbito desarrollando una comunicación efectiva con distintos interlocutores</i> ).					
<b>21 Gestión del talento</b> ( <i>Capacidad de identificar y desarrollar capacidades y habilidades en las personas, motivando sobre las fortalezas actuales para desarrollarlas</i> )					
<b>22 Coaching</b> ( <i>Capacidad de liderar el proceso que lleva a conseguir el despliegue de potencialidades y el desarrollo de las capacidades profesionales de una persona</i> )					

**P (19). Ordene de mayor a menor importancia las cinco habilidades personales y directivas que considere más relevantes (1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª y 5.ª):**

1 Capacidad de comunicación	12 Inteligencia emocional	
2 Motivación	13 Gestión de estrés	
3 Liderazgo	14 Gestión del tiempo	
4 Colaboración y trabajo en equipo	15 Resolución de problemas y toma de decisiones	
5 Creatividad	16 Negociación	
6 Capacidad de aprender	17 Gestión de reuniones	
7 Desarrollo de la visión	18 Delegación	
8 Desarrollo de personas	19 Asertividad	
9 Desarrollo personal	20 Presentaciones en público	
10 Optimización de recursos	21 Gestión del talento	
11 Resolución de conflictos	22 Coaching	

**P (20). ¿Considera que una mayor y mejor consideración de las habilidades directivas y personales tendrían influencia positiva para la Administración?**

	Total desacuerdo			Total acuerdo	
	1	2	3	4	5
1 En el clima organizacional					
2 En la mejora de la eficacia y eficiencia					
3 En la valoración y percepción de los ciudadanos					
4 En la motivación y satisfacción de los empleados públicos					
5 En la selección de los empleados públicos					
6 En los resultados alcanzados					

Presentado para evaluación: 19 de octubre de 2016.

Aceptado para publicación: 26 de febrero de 2018.

FRANCISCO J. PEREDA-PÉREZ

td1pep@uco.es

Profesor asociado del Área de Organización de Empresas de la Universidad de Córdoba (España). Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Pontificia de Comillas (España). MBA por la Escuela Europea de Negocios. Es doctor en Ciencias Jurídicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba. Experiencia

profesional de más de treinta años en entidades públicas y privadas en ámbitos de responsabilidad en áreas de organización y recursos humanos. Ha publicado recientemente en revistas como *Intangible Capital*, *Noésis* y la *Revista de Estudios Regionales*. Autor de varios capítulos en libros titulados: *Auditoría sociolaboral*; *España en la Unión Europea: más allá del Euro*, y *España en la CEE: del Acta Única Europea al Tratado de Maastricht*. Sus principales líneas de investigación se centran en el ámbito de la gestión de los recursos humanos (auditoría, habilidades directivas, gestión estratégica) en el sector público.

#### TOMÁS LÓPEZ-GUZMAN

tomas.lopez@uco.es

Profesor del Área de Economía Aplicada de la Universidad de Córdoba (España). Es licenciado en Derecho por la Universidad de Granada (España) y licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y doctor en Economía por la UNED. Es autor de más de cien artículos publicados en revistas científicas de diferentes países. Entre otras revistas ha publicado en *International Journal of Contemporary Hospitality Research*, *Current Issues in Tourism*, *Tourism*, *Journal of Intellectual Capital*, *Journal of Tourism and Heritage Cultural*, *Journal of Tourism and Development*, *Tourism and Hospitality Management*, *Anatolia*, *African Journal of Business Research*, *British Food Journal* o *Tourism Management Studies*. También es autor de más de veinte capítulos de libros y de dos libros. Asimismo, ha sido investigador principal en nueve proyectos de investigación financiados en convocatorias públicas y como investigador ha participado en más de diez proyectos de investigación, también financiados en diferentes convocatorias públicas. Ha realizado estancias de investigación en diferentes países europeos (Portugal, Reino Unido, Bélgica, Francia, Italia, Bulgaria, Polonia, Dinamarca y República Checa), latinoamericanos (Chile, México, Uruguay, El Salvador y Nicaragua) y africanos (Cabo Verde), financiadas por organismos públicos españoles y extranjeros. Sus principales líneas de investigación son la economía del turismo y el medio ambiente. En la actualidad, sus investigaciones están centradas en el análisis de los destinos turísticos, en el impacto del turismo en el medio ambiente y en el turismo comunitario.

#### FRANCISCO GONZÁLEZ-SANTA CRUZ

francisco.gonzalez@uco.es

Licenciado en Ciencias del Trabajo por la Universitat Oberta de Catalunya, diplomado en Relaciones Laborales y doctor en Ciencias Jurídicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba. Es profesor ayudante doctor del Área de Organización de Empresas de la Universidad de Córdoba. Es autor de más de veinte artículos científicos, entre los que destacan los publicados en las revistas *Journal of Human Resources in Hospitality and Tourism*, *Tourism Management Perspectives*, *Journal of Heritage Tourism*, *Sustainability* o *International Journal of Hospitality and Tourism Administration*. Sus principales líneas de investigación se refieren a la investigación social en el ámbito turístico y la gestión estratégica de los recursos humanos.

---

# La aseguración como proceso de gestión y producción de riesgos. Entre la normalidad y la excepcionalidad política en la seguridad

*Securitization as a process of managing and producing risks.  
Between normality and political exceptionality in security*

JASEFF R. YAURI-MIRANDA

Universidad del País Vasco

## Cómo citar/Citation

Yauri-Miranda, J. R. (2018). La aseguración como proceso de gestión y producción de riesgos. Entre la normalidad y la excepcionalidad política en la seguridad. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 231-256.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.10>

## Resumen

Este artículo reconstruye la teoría de la aseguración o securitización con el objetivo de formular un modelo que permita analizar el *modus operandi* y las consecuencias de este fenómeno en un contexto de seguridad ciudadana. Tomando como base aportaciones teóricas interdisciplinares, la primera parte del artículo postula las bases que constituyen el modelo de aseguración: a) la sociedad de la gestión de riesgos; b) las redes incrementales en la seguridad, y c) la interrelación entre niveles de seguridad, riesgo fáctico/construido y tolerancia, con vistas a entender la oscilación entre situaciones de normalidad y de emergencia. La segunda parte del artículo se apoya en esas bases para analizar las consecuencias de la aseguración en ámbitos que van desde el control social implícito hasta el derecho penal explícito. Las conclusiones sintetizan las bases del modelo y señalan la producción de efectos colaterales, tanto para individuos que personifican ciertos riesgos como para el resto del cuerpo social. Esos efectos sirven para verificar cómo la aseguración fomenta incluso brotes autoritarios y redefine los límites de la excepcionalidad política en la seguridad.

*Palabras clave:* aseguración, estudios de seguridad, gestión de riesgos, excepcionalidad política.

## Abstract

This article rebuilds the securitization theory in order to create a model able to capture the *modus operandi* and the consequences of this phenomenon in a context of public safety. Taking



into account interdisciplinary references, the first part of the article proposes the bases of the securitization model: a) the risk management society, b) incremental security networks, and c) the interrelation among the levels of security, factual and built risk, and tolerance, in order to understand the fluctuation between normal and emergency situations. On these grounds, the second part of the article analyzes the consequences of securitization in areas that range from the implicit social control to the explicit criminal law. The conclusions summarize the bases of the model and point to collateral effects, both for individuals embodying certain risks and for the rest of the society. Those effects help to verify that a securitization process could even foster authoritarian outbreaks and redefine the limits of political exceptionality in the security realm.

*Keywords:* securitization, security studies, risk management, political exceptionality.

---

## INTRODUCCIÓN

La seguridad se aborda en la esfera global, regional y local, mientras aparecen nuevos actores y temas en cada uno de esos ámbitos. La seguridad también es responsable de cambios sociopolíticos de primer orden en cuestiones que van desde la coerción y la justicia, hasta la autoridad y la legitimación pública. No obstante, una situación de seguridad para el Estado no necesariamente corresponde a una situación de seguridad para los individuos. La relación entre ambas partes se caracteriza por una aporía ya que presenta contradicciones y se basa en una tensión inherente al ejercicio de la autoridad en un mundo complejo. Por ejemplo, la simple «proposición normativa de subsunción de la seguridad a la protección de los individuos» (Cepik, 2003: 142), e incluso a los derechos humanos, es incapaz de sincronizar o de resolver las contradicciones entre la seguridad estatal e individual.

Dicha aporía nos aleja de una visión descriptiva y nos lleva a los estudios críticos de la seguridad (*critical security studies*). En esta corriente, se «pone en tela de juicio determinada visión de la seguridad» (Coqui, 2000: 21) junto a sus orígenes y resultados. En ese sentido, la «deconstrucción» de prácticas de seguridad en el siglo anterior ha llevado al surgimiento de los estudios de aseguración o «securitización» (*securitization*), siguiendo el ejemplo de la denominada Escuela de Copenhague en el ámbito de las relaciones internacionales. En la aseguración, la seguridad deja de ser entendida como un estado fijo y pasa a ser cuestionada por seleccionar ciertas amenazas con la finalidad de producir un resultado moral o político (Bougen, 2003; Aradau y Van Munster, 2005). Al contrario de una práctica fija o consolidada, en la aseguración una intersubjetividad defendería continuamente medidas para contrarrestar un determinado peligro (Wæver, 1995; Buzan *et al.*, 1998).

Thierry Balzacq (2011) define la aseguración como un conjunto articulado de prácticas en las que artefactos heurísticos son movilizados contextualmente por un actor asegurador. Esta movilización trata de influenciar a determinada audiencia para construir una red coherente de respuestas ante el desarrollo de un fenómeno u objeto. Con base en esa definición, el concepto de aseguración en este artículo se refiere a un

movimiento no neutral que aumenta la acción política en el sentido de incorporar o profundizar en el tratamiento de ciertos objetos de cara a una nueva situación de seguridad. Tal movimiento, además, pone sobre la mesa el debate de la normalidad y de la excepcionalidad en las prácticas de seguridad. Es decir, en la aseguración surge el problema crítico de la «excepción», su contingencia y sus límites. Esto remite a que la seguridad también se vincula a la excepcionalidad o a la soberanía «ilimitada» en distintas épocas (Agamben, 1998; Wæver, 2003; Van Munster, 2004; Huysmans, 2006).

En lo que se refiere a seguridad, la vinculación automática entre orden público y autoridad pública es peligrosa. Después de experiencias autoritarias en distintos países, se ha optado por alejarse de la idea de orden para dar lugar a conceptos como seguridad ciudadana o pública (Izu Beloso, 1988). Aunque el cambio no solo es semántico, hay que destacar que tampoco existe consenso en torno a tales conceptos y que no se han establecido semejanzas institucionales ni siquiera entre países culturalmente cercanos, como en Latinoamérica (Jaguaribe *et al.*, 2009). El trasfondo del orden sigue vigente, pero se verifica un matiz, ya que la seguridad ciudadana remitiría más a la seguridad de cada uno de los ciudadanos (García España y Pérez Jiménez, 2005). De esta forma, aquí se opta por considerar la seguridad según sus características de ambiente y función, propias o adyacentes a la seguridad ciudadana, y a un contexto de democracias contemporáneas –sin intención de agotarlas en una vertiente liberal–. La seguridad ciudadana, por tanto, se entiende como aquella donde la prevención, el manejo y la coerción están destinados a garantizar la tranquilidad del ciudadano, manteniéndolo libre del peligro y dentro de la previsibilidad de un orden jurídico (Saint Pierre, 2008). Pese a ese enfoque «clásico», existe un déficit teórico para interpretar cómo se eligen y gestionan esos peligros, y para entender cuáles son los límites para construir ese tipo de seguridad. En ese sentido, por tanto, el esfuerzo teórico es esencial para distinguir la aseguración de corte ciudadano frente a otras prácticas de seguridad (como la defensa y los criterios que se prolongan hacia el estado de excepción, el estado de sitio, la ley marcial y el *ius ad bellum*). La delimitación teórica se hace necesaria sobre todo en un tiempo donde la creciente incorporación del riesgo y de criterios bélicos en la seguridad ciudadana dificulta su diferenciación y reconocimiento. Esta indistinción, incluso, termina promoviendo una seguridad cada vez menos inteligible y controlable del punto de vista epistemológico y práctico.

Considerando lo anterior, el objetivo de este artículo es establecer un modelo teórico para analizar la aseguración y sus consecuencias dentro del ámbito de la seguridad ciudadana. Respecto a la estructura del artículo, el primer apartado se dedica a analizar el procedimiento de la aseguración, abordando qué la sostiene, quiénes la proponen, y cómo se procesa esta. Aquí, la seguridad adoptaría criterios que permiten identificar, seleccionar, compartir y transformar objetos en las sociedades actuales. En la segunda parte del artículo se abordan las consecuencias del proceso de aseguración en la dimensión de los poderes controladores desplegados por los «aseguradores». Esta dimensión consiste en modulaciones implícitas, como la redefinición de la disciplina social y la vigilancia, y a su vez se concreta en cambios explícitos, a través de lógicas criminológicas y jurídicas. Esta dimensión se explica porque, en el contexto general de las denominadas

democracias formales, los cambios en las reglas de la seguridad pueden ser observados en ámbitos donde se trata el delito y se editan sus reglas. En estos ámbitos, la salvación y la condena de los asegurados a cargo de los aseguradores se manifiesta de forma contundente a través de normas que regulan la vida social. Finalmente, en la conclusión del artículo se retoma el modelo de aseguración propuesto y se esbozan líneas alternativas para el proceso inverso o desaseguración.

## DEMARCACIÓN DEL MODELO DE ASEGURACIÓN

Este artículo parte de investigaciones anteriores procedentes de la Administración pública, la ciencia política, la criminología y el derecho (Yauri-Miranda, 2015) con el objetivo de formular un modelo teórico para analizar el procedimiento y las consecuencias de la aseguración. En concreto, se trata de presentar un modelo teórico que permita analizar procesos de aseguración con vistas a garantizar o preservar la protección de la ciudadanía, sobre todo ante distintas amenazas. Este modelo, incluido en los estudios críticos de seguridad, presenta bases teóricas con el fin de comprender las relaciones entre los actores de la seguridad, desde perspectivas institucionales y simbólicas. Además, dicho modelo pretende formular las bases para analizar la aseguración de fenómenos nuevos en un mundo mutable, abordando qué se puede asegurar y qué no. Esto es esencial para profundizar en el estado de la cuestión de la excepcionalidad política en la seguridad, además de ofrecer puntos clave para la desaseguración de objetos y fenómenos en este campo.

Para elaborar tal modelo, se reconstruye una teoría de la aseguración en el contexto dinámico de las democracias formales actuales. El punto de partida de dicha reconstrucción se basa en la posición de este estudio respecto a los siguientes aspectos epistemológicos: la relación ontológica y normativa de la seguridad; la perspectiva filosófica y sociológica de la aseguración, y la relación entre normalidad y excepcionalidad política.

En lo tocante al primer aspecto, la aseguración inicialmente se entendió como un proceso discursivo (de construcción retórica, de definición de audiencias y de identificación de amenazas) con efectos que se alejan de una «base democrática ordinaria» en la acción política (Buzan *et al.*, 1998: 6). Asimismo, este tema ha dado lugar a muchas aportaciones y críticas, entre las que destacan dos posiciones: aquellos que anteponen una teoría de la aseguración frente a los que anteponen una teoría normativa. Es decir, se ha producido un debate entre quienes identifican «qué es» la seguridad y aquellos que sostienen «qué debería ser» la seguridad (Taureck, 2006; Charret, 2009). Desde esta última perspectiva, se han propuesto soluciones éticas y la deconstrucción de los procesos discursivos de seguridad. No obstante, como ha señalado Rita Taureck (2006), esas posiciones no deberían ser antagónicas, sino complementarias. Por ello, este artículo privilegia un análisis procedimental de cómo se realiza la aseguración demarcándose del embate ontológico y normativo. Además, ya que la aseguración ha sido tratada primariamente en el ámbito de las relaciones internacionales, una

novedad consiste en que este fenómeno se transfiere al ámbito de la seguridad ciudadana. Con ello, se pretende elaborar un modelo teórico que aborda la confección inmediata de la seguridad dentro de los Estados y territorios.

Respecto al segundo aspecto, Thierry Balzacq afirma que los estudios de aseguración conforman dos perspectivas teóricas: una filosófica y una sociológica. *Grosso modo*, la primera enfatiza las cualidades del lenguaje mientras que la segunda complementa el lenguaje con prácticas e instrumentos políticos (Balzacq, 2011; 2013). El autor también afirma que la evolución de la teoría de la aseguración dependerá del grado de elaboración, de las premisas y de los valores teóricos desarrollados con capacidad de adecuarse a otros campos. Siendo así, se propone un modelo teórico como puente entre estas dos perspectivas, ya que las bases teóricas que serán expuestas no se desarraigan del papel del lenguaje en la comunicación política para seleccionar y tratar ciertos peligros. Mientras tanto, nuestro modelo comprende una vertiente sociológica de análisis de riesgos, avanzando en la interpretación de otros campos políticos, como la criminología y el derecho. Estos campos, si bien no han sido tratados exhaustivamente en los antecedentes teóricos, se consideran herramientas dialécticas esenciales para interpretar determinado proceso de aseguración.

En lo que concierne al último aspecto, aunque en la aseguración subyace una perspectiva filosófica con un sentido sociológico flexible, para Michael Williams (2015) este tema constituye sobre todo una cuestión política. Por ello, y según dicho por el autor, la aseguración no debe caer en la separación tajante entre políticas de normalidad y de excepcionalidad. Así, mientras se da cuenta de una cuestión eminentemente política, nuestro modelo evita dicha separación al considerar que no hay un desarraigo entre situaciones de normalidad y emergencia pues estas se interrelacionan a través de factores como seguridad, riesgo y tolerancia. Paralelamente, el trasfondo del análisis del derecho penal del «otro», en las siguientes páginas, también implica que la excepcionalidad política no es separable del derecho democrático con garantías y viceversa.

Por estos motivos, en este artículo la aseguración se caracteriza por una perspectiva procedimental enfocada al ámbito de la seguridad ciudadana, por presentar un puente o vínculo entre las dimensiones discursiva y sociológica, y por expresar una interrelación entre la normalidad y la excepcionalidad política. A continuación, tales características serán articuladas en el análisis del proceso de aseguración así como en sus consecuencias.

## PROCEDIMIENTO DE ASEGURACIÓN

### *Sociedades de la gestión de «riesgos»*

La primera base para analizar el procedimiento de aseguración tiene que ver con el conocido concepto de «sociedad de riesgo». El enfoque del riesgo se explica porque –dejando a un lado los peligros producidos por la naturaleza, el azar y la contingencia temporal– se entiende que las propias actividades humanas ocasionan riesgos cada vez

más complejos o incluso irreversibles. Este concepto plantea las nociones de riesgo externo y riesgo fabricado, correspondientes a factores (im)previsibles que se imponen a causa de las propias decisiones humanas (Giddens, 1997). En la idea del riesgo, los daños derivados de acciones llevadas a cabo en situaciones de incertidumbre ya no se interpretan como «el resultado de un acto moralmente erróneo atribuible conforme al esquema de la responsabilidad individual», pues «el daño es visto como un inevitable *efecto colateral* de una actividad útil» (Pieterman, 2001: 149)<sup>1</sup>. Es decir, se pasa a hablar de un daño de origen difuso, donde el alcance de las actividades individuales por sí solas se diluye ante una «irresponsabilidad organizada para producir bienes productivos y simbólicos» (Beck, 1998: 39). Por lo tanto, los riesgos se asemejan a daños colaterales considerados como inevitables, pues aquellos estarían enmarcados en el cumplimiento de determinada acción política, aunque se produzcan efectos secundarios adversos.

Si la acción política produce riesgos inevitables, aparte de conocer la fuente también es necesario valorar la producción de estos. Es decir, por un lado, el riesgo se interpreta en las acciones realizadas por los individuos y grupos que atentan contra la seguridad. Por otro lado, el riesgo es desencadenado por los responsables de aplicar el tratamiento contra aquellos individuos y grupos. Por tal motivo, la inseguridad surge como elemento central, ya sea por la sensación de falta de seguridad, ya sea por «los efectos colaterales derivados de planes y medidas en busca de más seguridad» (Recasens, 2007: 141). Para tratar el riesgo, consecuentemente, se pondera la gravedad de su incidencia junto a los efectos secundarios de su tratamiento. En ese sentido, se opta por un enfoque utilitario y probabilístico donde se «valora y pondera la reducibilidad de riesgos al igual que se contabilizan los daños colaterales respecto a la persecución de los objetivos en acción» (Campioni, 2003: 22). La necesidad de analizar riesgos bajo ese enfoque utilitario aproxima la seguridad a lo que, por ejemplo, se denomina «actuarialismo». En esta denominación, los gestores de la seguridad se asemejan a las prácticas actuariales de aseguradoras financieras, dedicadas a medir la eventualidad de determinado riesgo y a decidir los costes y beneficios para asegurar un cliente. En la analogía del actuarialismo, es necesario calcular la incidencia del riesgo, determinar quiénes lo representan y decidir quiénes merecen ser asegurados (Felly y Simon, 1994). Aunque dicha analogía tenga una connotación racional, los actores y decisores de seguridad también ponderan los riesgos de manera simbólica, instrumental y hasta casual para formular respuestas políticas.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la actuación política y científica para la provisión de la seguridad, el factor de riesgo se convierte en marco inherente a la acción política en la seguridad, sobre todo en un tiempo de exacerbación de riesgos (reales o imaginados)<sup>2</sup>. En una realidad que comporta riesgos «fuera de control», incluso se replantea la tradicional base seguridad-territorio-población. Es decir, se abandona la

---

1. Énfasis propio.

2. En distintas sociedades surge con fuerza la sensación de inseguridad subjetiva frente a la objetiva, pues «[...] en algunos casos, se vive más seguro que nunca pero, paradójicamente, hay una creciente sensación subjetiva de inseguridad, que no necesariamente se corresponde con la

interpretación de una situación estable de seguridad para determinada población dentro de los límites de un territorio. En tal abandono, surge un «arquetipo resignatario» ante la transformación que están sufriendo, por ejemplo, las prácticas contra la delincuencia organizada internacional (Díez Ripollés, 2007: 158). Determinados riesgos son problemas inherentes a nuestro tiempo y tienen «imposible» solución, especialmente si se considera toda su complejidad y cuando se dispone de capacidad y recursos limitados. En otros términos, los Estados habrían entrado en una realidad en la que tendrían que resignarse a gestionar riesgos en vez de solucionarlos.

Por consiguiente, se plantean sociedades que gestionan riesgos *ex ante*, que provocan la aseguración, y riesgos *ex post*, que son producto de la propia aseguración. Por ello, mientras la gestión del riesgo es la primera base teórica que fundamenta la construcción del proceso de aseguración, a continuación se analizará «quiénes» —o qué actores— determinan y generan este proceso.

### *Incrementalismo y redes de actores en la seguridad ciudadana*

El filtro del incrementalismo surge como la segunda base teórica de la aseguración, pues permite entender los procesos de negociación «entre los varios grupos organizados que defienden intereses particulares [...] durante el proceso de implementación» (Roth, 2008: 72). Este filtro se explica porque, al establecer conexiones entre el riesgo y la seguridad, es importante recordar que la *expertise* y la discrecionalidad de ciertos actores en la base de las políticas también afectan de forma crucial a las decisiones en el sistema político. Puesto que tiene como base el comportamiento cotidiano del cuerpo de la gestión pública, en el incrementalismo una determinada práctica no es sustituida simplemente por otra. En las políticas, «un paradigma societal no es remplazado totalmente por otro, sino que existen reinterpretaciones de elementos, mecanismos de resistencia y de adaptación complejos, muchas veces contradictorios» (Muller y Surel, 1998: 176).

A partir de ese filtro, se refuerza el criterio por el cual los grupos encargados del tratamiento de la seguridad se han vuelto especialistas en propagar medidas características del tipo problema-solución, es decir, en fomentar medidas que encajan en rutinas previas de la Administración. La propagación de políticas ancladas en decisiones anteriores es fundamental para entender, en parte, quién comparte los riesgos, quién se beneficia y quién se ve potencialmente afectado por ellos. Para entender a fondo quién procesa la aseguración, cabe señalar una variedad de actores dentro y fuera de las esferas estatales que obliga a repensar la visión «unidireccional» y racionalista de las políticas. Como sugiere Schneider (2005), esa variedad se refiere a redes en «sociedades complejas» con vínculos relativamente duraderos y que integran actores en un *issue* determinado. Las redes son aquellos lugares de «producción y significación de las

---

magnitud real del riesgo, pero que se basa en la falta de criterios y referentes en los que basar la confianza en ciertos procesos» (Mendoza Buergo, 2003: 70).

políticas» (Muller y Surel, 2006: 76). Asimismo, las redes también son aquellos lugares de producción y significación de la aseguración entre distintos actores.

Mientras la aseguración se procesa en redes, el funcionamiento de estas puede estimular determinadas acciones y bloquear otras, produciendo el efecto «cerrojo» o *lock-in*<sup>3</sup>. Este efecto consiste en perpetuar la repartición desigual de insumos económicos y políticos a través de prácticas autoreferenciales que «atrapan» a los propios actores de la red. Tal efecto amplía la concentración de información, recursos y, sobre todo, de decisión, inhibiendo la formación de nuevos grupos y paradigmas alrededor de la gestión pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Debido al filtro incremental y a la prisión de conocimientos y prácticas derivadas del efecto *lock-in*, las redes de actores en la aseguración, por lo tanto, tienden a profundizar aquellas relaciones ya consolidadas o adyacentes a las redes de seguridad.

Por tal profundización, se deduce que las arenas de poder donde se coedifican decisiones y se reparten riesgos en la aseguración tienen forma o extensión limitada a pesar de la pluralidad de actores. En esa línea, en las últimas décadas, la apertura y flexibilización del monopolio de la violencia legítima estatal en la mayoría de los países (bien externalizando la coerción pública en manos privadas, bien delegando o compartiendo potestades a nivel supra e infraestatal) pondrían en cuestionamiento la idea de que las redes de seguridad tienden a consolidar la concentración de decisiones y recursos. No obstante, dicha apertura guardaría más relación con los cambios en las relaciones entre actores y con el tamaño de las redes. Es decir, las propias redes fomentan la delegación y la flexibilización en la implementación política, mientras intentan preservar la concentración de decisiones bajo el mandato de algunos actores vinculados al ejercicio de la autoridad pública. Tal apertura incluso se debe a que algunos riesgos, sobre todo internacionales, son de imposible tratamiento en escala estatal y local. Siendo así, como ejemplo de comunidad de actores de seguridad ciudadana, tanto en un nivel decisorio como de implementación política, se pueden citar órganos de la Administración y la Justicia, policías, servicios de inteligencia, fuerzas armadas, asociaciones militares, grupos de seguridad privada, medios de comunicación, partidos políticos, *lobbies*, asociaciones civiles y hasta colectivos encuadrados como riesgos. Dicho esto, es necesario responder a cómo se gestionan los riesgos en las redes de aseguración. Para ello, postulamos una respuesta a través de la interacción entre nivel de seguridad, riesgo y tolerancia.

### *Interacción entre seguridad, riesgo y tolerancia*

La tercera base teórica de la aseguración consiste en trazar las líneas que permiten interpretar el procesamiento de riesgos en la seguridad ciudadana. En ese sentido,

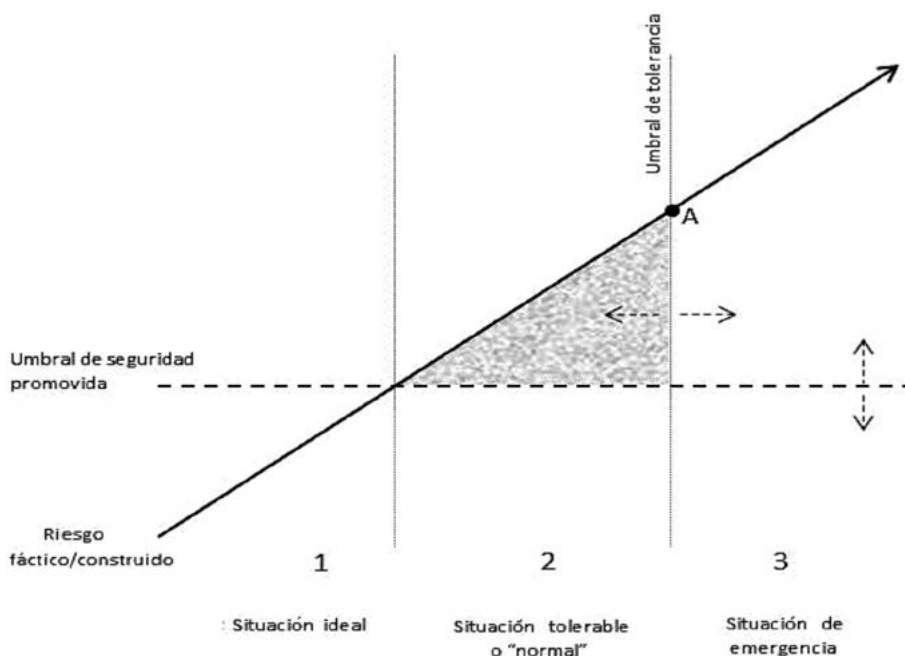
---

3. Se denomina *lock in* a la analogía del proceso circular descrito por Thomas Kuhn (2003), que actúa como cárcel para las prácticas y saberes establecidos en comunidades y «paradigmas científicos» (Kuhn, 2003:56).

considerando que el nivel de determinado riesgo fáctico/construido (cuyos polos de incidencia y representación son indisolubles) aumenta en un escenario (a través de indicadores cualitativos y cuantitativos, evaluaciones institucionales, escalas de alerta, opinión pública), y que el nivel de seguridad promovido es cognoscible en relación con el riesgo (a través de los métodos citados más el diagnóstico de políticas y el despliegue de recursos humanos y materiales), es posible distinguir tres situaciones de seguridad: ideal, normal y de emergencia. Véase la *Figura 1*.

FIGURA 1.

REPRESENTACIÓN ENTRE SEGURIDAD, RIESGO Y TOLERANCIA AL RIESGO



Fuente: elaboración propia.

En la situación 1, determinado riesgo fáctico/construido se mantiene en niveles inferiores al umbral de provisión de seguridad. De esta situación se deduce un total control del peligro por parte de los gestores. Aquí se produce el clásico monopolio de la violencia y coerción legal, mientras la legitimidad del poder estatal ante la ciudadanía es «efectiva». Es lo que denominamos «situación ideal» de seguridad, la cual descansa en el legítimo fundamento del contrato social que confiere autoridad a cambio de protección. Sin embargo, se denomina «ideal» porque también es la expresión de que la seguridad, aunque recurra a discursos y métodos contundentes, no es capaz de cubrir las causas y la magnitud de riesgos cada vez más difusos. En otras palabras,



«el gran drama del Estado, que cobra dolorosa actualidad, está ligado al hecho de que la negación de la enemistad interior nunca logró, en el plano de las realidades, suprimir [y controlar] al enemigo total y definitivamente» (Prieto Navarro, 2008: 127).

En la situación 2, la incidencia de determinado riesgo fáctico/construido supera el nivel de provisión de seguridad hacia la ciudadanía, produciendo un déficit de control sobre el riesgo. En una sociedad donde los riesgos son inherentes y no están del todo controlados, existe un nivel de tolerancia, pues, pese a lo prometido, la autoridad pública no puede encargarse de toda la magnitud del peligro. En esta situación, se rescata lo manifestado por Niklas Luhmann (1987), según el cual las expectativas de la acción política sobrepasarían las condiciones mínimas, como la normatividad de las expectativas, una definición objetiva suficiente y la institucionalización de un consenso básico sobre las mismas. Luhmann entendió ese desencuentro como el ápice final de la contrafactividad de las normas en su forma de «refractoriedad», es decir, en aprender a vivir en la frustración generada por el incumplimiento de las normas y de sus expectativas. Por tal incumplimiento de expectativas, denominamos a esta situación como tolerable o «normal», ya que deriva de las impotencias y frustraciones de cobertura de la seguridad en las sociedades del riesgo. En esta situación, la diferencia entre la seguridad promovida y el nivel de riesgos para la colectividad produce un grado de tolerancia o área vacía a ser llenado por las expectativas de seguridad deseable. Ese grado de tolerancia es representado por el área gris del esquema, encerrado por un umbral límite o punto simbólico «A».

En la situación 3 la incidencia de riesgos fácticos/construidos supera el punto representativo «A», dando lugar a una «situación de emergencia». En esta, los riesgos se encuentran fuera del control tolerable y, en casos extremos, la legitimidad de las instituciones públicas puede entrar en cuestionamiento. Para solucionar esta situación es plausible una combinación entre las siguientes interacciones:

- a) controlar la incidencia y percepción del riesgo, ya que este es fáctico y al mismo tiempo socialmente construido. Aquí, son cruciales los diagnósticos sobre riesgos, los discursos de actores y el papel de los medios de comunicación.
- b) Aumentar el umbral de seguridad promovida, lo que tradicionalmente se aborda en estudios de políticas de seguridad y se persigue a través de recursos políticos y materiales. Por ejemplo, con acciones estratégicas, tácticas y operativas que intentan disminuir la diferencia entre el nivel de riesgo y de seguridad, para conseguir un retorno hacia la situación normal.
- c) Modificar el nivel o umbral de tolerancia de riesgos, aumentando, así el área gris representativa de la tolerancia. A medida que los riesgos aumentan, cabe esperar que el nivel de tolerancia a estos también aumente, produciendo un nuevo equilibrio o situación normal. No se trata necesariamente de aceptar pasivamente la incidencia de peligros; se trata más bien de readecuar el nivel de tolerancia, ya que las dificultades para aumentar los niveles de seguridad pueden ser amplias. Por ejemplo, un alto nivel de riesgo fáctico/construido derivado de la delincuencia callejera puede llevar a que se esté expuesto a mayores

peligros en la vida cotidiana. Por otro lado, mientras los flujos crecientes de personas refugiadas puedan ser encuadrados como riesgo según algunos actores, también se puede producir una mayor tolerancia hacia este mismo fenómeno por parte de otras audiencias y sectores de la ciudadanía, incluso para reducir la aseguración sobre ese colectivo. La tolerancia, en definitiva, está relacionada con la resiliencia ante determinados riesgos fácticos/construidos. Sin embargo, la alteración de los niveles de tolerancia es menos mensurable que los niveles de provisión de seguridad y de riesgos.

El punto «A», así como el nivel de provisión de seguridad y de riesgo fáctico/construido, debe ser entendido de forma simbólica. Pero ello no impide que, en la gestión de la seguridad, esos tres factores sean adaptados de acuerdo con la contingencia y la formulación de políticas. La visión incremental, asociada a una interacción del tipo *lock-in* entre los actores de una determinada red, posibilita que un riesgo típico de la «situación de emergencia» se constituya en materia prima para una aseguración que se adapte a los roles de los aseguradores, reforzando su centralidad decisoria en las redes. Esto posibilita construir o concentrar el enfoque en ciertos riesgos en lugar de otros. Un ejemplo clásico fue la guerra contra las drogas promovida por Estados Unidos desde los años setenta del pasado siglo, que amplificó los criterios selectivos de décadas anteriores para imprimir una aseguración sobre determinados estupefacientes, acentuando el protagonismo de las agencias policiales. Esa misma lucha fue reforzada por un discurso maleable, movilizó la maquinaria institucional norteamericana y prevaleció sobre otros problemas internos de la época, como la cuestión medioambiental (Simon, 2011).

El proceso de selección de problemas de aseguración ha sido abordado extensivamente por estudios de audiencias, por análisis de discursos y de contenidos, y por recursos etnográficos y heurísticos (Buzan *et al.*, 1998; Balzacq, 2011; Bourbeau, 2014; Stritzel, 2014). De forma complementaria, tal proceso también se vale de mecanismos conocidos por la ciencia política, como la definición de agendas políticas (Kingdon, 1984) y la comunicación política. En este último punto, Zvi Reich (2006) señala que los representantes públicos promueven determinadas pautas y, en una fase posterior, los medios de comunicación se encargan de su divulgación y politización. Otros estudiosos señalan que los medios no son receptores de la agenda política, sino mediadores no neutrales, que respaldan y son respaldados por los representantes políticos (Sampedro y Resina, 2010). Este respaldo se haría más evidente en temas de seguridad, donde los medios dependen de fuentes oficiales para presentar las noticias. Precisamente, es pertinente considerar la idea de «adaptación estratégica», que capta la fuerza y readaptación de los medios de comunicación, así como los motivos estratégicos de otros actores políticos, «sin una idea preconcebida acerca del equilibrio de poder» (Walgrave y Van Aelst, 2006: 18) entre las esferas políticas oficiales y los medios de comunicación.

Por otro lado, debido al estigma emotivo y psicológico que despierta una «situación de emergencia», la experimentación nueva suele ser bloqueada, ya sea porque hay

menos espacio para ensayos, ya sea como consecuencia del efecto incremental en las redes de seguridad, a través del cual, por ejemplo, se responde al aumento súbito de riesgos con prácticas previas de contención y disuasión. Por ello, en situaciones de emergencia, consideramos que se antepone el intento de elevar el umbral de provisión de seguridad, aunque esto implique reproducir efectos colaterales no deseados. En otras palabras, al buscar una nueva situación normal, la clave no consiste en instaurar un escenario de convivencia pacífica como meta, sino en gestionar los riesgos a niveles tolerables pese a su irresolución y producción de riesgos secundarios. Los riesgos secundarios, asimismo, pueden configurar otra situación de emergencia que provoque una nueva aseguración en una espiral autopoietica, es decir, en un ciclo de realimentación de riesgos que se propaga continuamente.

Considerando el potencial para un ciclo continuo de riesgos, se plantea, así, una oscilación entre «situaciones normales» y «situaciones de emergencia» en un movimiento continuo e intermitente, donde las primeras necesitan desembocar en una normalidad redefinida por la aseguración como mecanismo catalizador o intermediario. La oscilación entre esas situaciones, sin embargo, no es indefinida, ya que su movimiento depende del perfil de las redes en seguridad (a nivel decisorio y de implementación de políticas), de la relación entre los actores (formales e informales) y por el hecho de que las redes poseen un elemento fundamental: sus destinatarios.

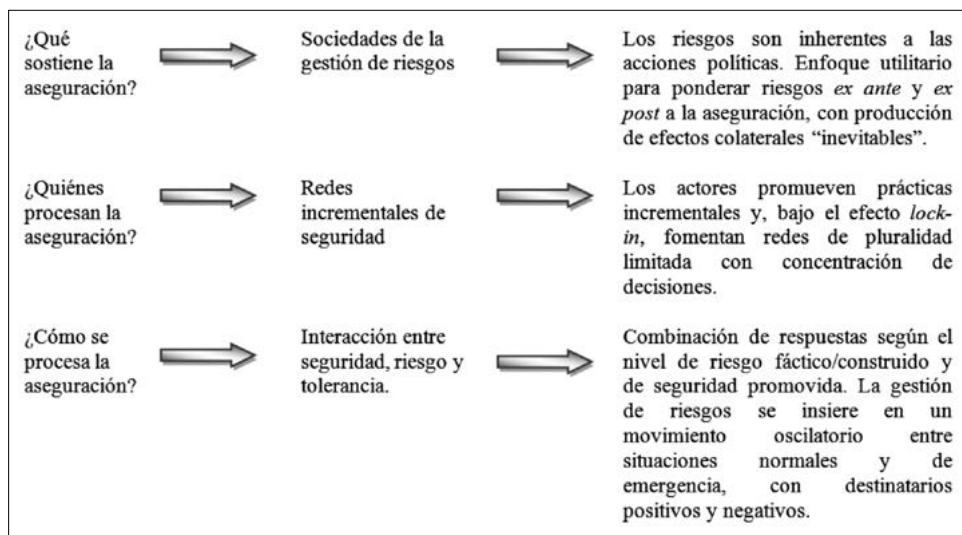
En lo concerniente a los destinatarios, el matiz de la seguridad ciudadana es justamente tener como referencia el conjunto de individuos que integran una colectividad sociopolítica interna. Sin embargo, la propia noción de ciudadanía se reduce a determinados grupos. Estas restricciones pueden tener un sesgo económico semejante al mencionado actuarialismo, donde la protección de contribuyentes en la ciudadanía media se da sobre los grupos de economía informal y marginal; o incluso un sesgo jurídico, donde la titularidad y ejercicio de ciertos derechos se presenta de acuerdo a las estratificaciones sociales, constituyendo «segmentaciones de naturaleza jurídica» (Jakobs, 1996: 9, 29). Así, en la provisión de seguridad, determinados grupos serían más «asegurables», en el sentido positivo de garantizar su condición de ciudadanos, o en el sentido negativo, para excluirlos de esa condición.

Debido a los sesgos para limitar el grupo de destinatarios, siguiendo lo expuesto en la *figura 1*, los riesgos fácticos/construidos pueden aumentar, pues el ciudadano excluido, el «otro», se convertiría en un elemento de riesgo. La paradoja es que esto también facilitaría la gestión del aumento del nivel de seguridad, ya que la base de referencia de los incluidos disminuye en términos de pluralidad y representación. Un criterio restrictivo para seleccionar destinatarios también permite entender el porqué se abordan determinados riesgos en lugar de otros. Por ejemplo, la no decisión o baja cobertura para perseguir redes de delitos económicos complejas y ocultas en comparación con crimines leves contra el patrimonio, enfatiza la idea de que la provisión de seguridad se acompaña de sesgos de naturaleza económica y jurídica. Adicionalmente, ante grupos de destinatarios cada vez más reducidos, la rendición de cuentas de los aseguradores se ve afectada, ya que la evaluación de resultados ante el público se efectúa muchas veces a priori y de manera ineficaz. En ese sentido, la inconsecuente

multiplicación de cárceles, los considerables gastos en materiales de seguridad y el opaco control externo sobre las agencias de este ramo, entre otros ejemplos, son poco cuestionados o profundamente desconocidos por el usuario/contribuyente medio. De hecho, algunos de esos ejemplos son interpretados como «señales del combate a los males que acechan a la convivencia» (Palidda, 2008: 61), es decir, son esfuerzos que demostrarían el aumento correcto de la cobertura de seguridad ante determinados riesgos.

En los estudios de aseguración, Thierry Balzacq (2011) infiere que este proceso se basa en un «qué», para ofrecer un mapa del mundo social; un «quién», relativo a posiciones de poder y agentes envueltos, y un «cómo», que se refiere a artefactos heurísticos y al encuadramiento de fenómenos para la aseguración. De forma parecida, aquí se postulan las bases que conforman nuestro modelo teórico de la aseguración en la seguridad de ámbito ciudadano. Estas bases se resumen en la *figura 2* y son los puntos que fueron tratados hasta ahora: las sociedades de gestión del riesgo, las redes incrementales de seguridad y la interrelación entre seguridad, riesgo y tolerancia.

FIGURA 2.  
BASES DEL PROCEDIMIENTO DE ASEGURACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Expuestas las bases, también es importante inferir las posibilidades y los límites de aquellas para analizar la asimilación de nuevos riesgos en la seguridad ciudadana. En la primera base, el riesgo fáctico/construido debería presentar un coste/beneficio asimilable por las políticas. Por ejemplo, unos elevados costes de movilización de la máquina pública y devastadores efectos colaterales desestimularían su tratamiento.

Por otro lado, esos efectos colaterales devastadores tendrían que ser compensados restringiendo el número de los destinatarios, algo muy contrario a los ideales democráticos, pero que se observa, de cierto modo, en la guerra contra las drogas en América. En la segunda base, el riesgo necesitaría movilizar vínculos de las redes de seguridad sin alterar demasiado las prácticas incrementales. Por más que se produzcan efectos colaterales abruptos, como la interrupción de libertades políticas, el tratamiento de riesgos sería procesado de forma consonante con las prácticas de los actores de la seguridad, ya que la *expertise* y discrecionalidad institucional importan en este campo. Por último, en la tercera base, el nivel del riesgo tendría que ser analizado junto a los niveles de seguridad y tolerancia, además de ser personificado y poseer destinatarios específicos en la aseguración. Los riesgos fácticos/construidos hacia grupos minoritarios, pero que despiertan una atención generalizada en la sociedad, o los riesgos con origen en la naturaleza y en la tecnología, pero que contienen acciones humanas, como los ciberataques y las insurrecciones por disputas ambientales, son algunos ejemplos con potencial de encaje en esta base.

Por otro lado, es necesario reconocer la posibilidad del cambio o de una aseguración alternativa frente a las bases del modelo presentado. Por ejemplo, para vencer la inercia incremental de las prácticas de los aseguradores, se necesitaría movilizar vectores o fuerzas tanto dentro como fuera de las redes de seguridad. Las prácticas intersectoriales y de policía comunitaria han intentado movilizar vectores con otros actores e *issues*, aunque sin escapar de la inercia incremental y con resultados a nivel localizado, ya que solo algunas redes de seguridad local suelen ser más permeables a la participación ciudadana (Dammert, 2014). Otra opción sería cambiar la correspondencia entre los polos fáctico/construido de determinado riesgo, lo que rescata la citada cuestión discursiva y comunicativa en la política. Al mismo tiempo, la tolerancia hacia riesgos por parte de la ciudadanía puede inhibir la aseguración ante un riesgo. Esto nos permite retomar la idea ya mencionada de resiliencia que, en línea con estudiosos como Philippe Borbeau y Juha Viori (2012), señala el papel de la resistencia/contestación contra medidas de aseguración, así como el mecanismo de *fading away* o desvanecimiento de ciertas amenazas, sea por contingencia o porque no se pueden concentrar los mismos esfuerzos políticos indefinidamente.

Finalmente, en escenarios prospectivos, los riesgos también pueden fomentar una aseguración muy distinta a las bases propuestas. En situaciones de emergencia extrema, como en la degradación medioambiental aguda, situada fuera del área de tolerancia a riesgos, se contemplan posibilidades que escapan al modelo teórico presentado. Estas posibilidades incluyen la fragmentación de las redes, la autoorganización colectiva, los regímenes de excepción y la «refundación del orden» social, entre otras. Como ha indicado Michael Williams (2015), en cualquier caso subyace el corolario de una aseguración que entremezcla, reproduce, congrega y contrapone elementos positivos (en el sentido de establecer una inferencia de movilización horizontal, consenso más extensivo y replanteamiento democrático) y negativos (donde la aseguración amplía canales coercitivos excluyentes, con destinatarios positivos limitados y efectos colaterales a larga escala).

Una vez expuestas brevemente las bases y las posibilidades dentro y fuera del modelo de aseguración, cabe analizar las principales consecuencias sociopolíticas de dicho fenómeno para las sociedades aseguradas.

## CONSECUENCIAS DE LA ASEGURACIÓN

### *Redefinición de los poderes controladores*

La primera consecuencia de la aseguración se refiere, naturalmente, a la expansión de la lista de objetos y temas para la seguridad. A ese respecto, una característica importante es la intensificación de los «poderes controladores». Estos se refieren a la idea básica de control social, implícito y explícito, que huye de una simple relación entre asegurador y asegurado, y consiste en la capacidad de regulación y redefinición de sujetos en la vida política cotidiana. En ese sentido, teóricos como Pablo Esteban Rodríguez (2010) recurren a una generación de pensadores como David Lyon, Frank Webster y Kevin Robbins para afirmar que, en las últimas décadas, el control social se efectúa más allá de la disciplina social y de la biopolítica, extendiendo la visibilidad y las posibilidades sobre las que se erige el control sobre los individuos. Por ejemplo, la expansión de las redes de seguridad, las prácticas de vigilancia masiva incluso fuera del contexto estatal, entre otros, han multiplicado los aspectos de la vida cotidiana que se convierten en objeto potencial del control. Esto incluso se fundamenta en el plano simbólico, comunicativo y material. En comparación a épocas anteriores, actualmente hay una visibilidad menos ligada a un espacio físico que a un espacio virtual más amplio. La burocracia se ha hecho más flexible y el control se ejerce de «manera discreta y hasta voluntaria por sus usuarios/víctimas» (Rodríguez, 2010: 2).

La expansión de los poderes controladores más allá de la biopolítica se debe a que las instituciones disciplinarias –como la familia, la fábrica, la escuela, entre otras– han cambiado sus roles tradicionales. En la actualidad, el «desarraigo de millones de individuos, la erosión del modelo de Estado del bienestar y el quiebre del anhelo del gobierno hacia la felicidad» (Palidda, 2008: 46-49), sumados al intento de gestión de riesgos, convierten en un objetivo primordial la flexibilización de los poderes controladores. Nuestra propuesta es que, si la seguridad busca una previsibilidad para actuar en una realidad social cambiante, ella necesita readaptarse continuamente. La búsqueda de seguridad, por consiguiente, lleva a readaptar de antemano el alcance del control social. Para ello, una clave consiste en la modulación del miedo ante riesgos nuevos o antiguos, como la violencia, la pobreza y el desempleo. El miedo es un contenido comunicativo fundamental a disposición de burocracias y medios de información en relación con el tema del control, siendo «la fuerza primaria e inmediata que crea y mantiene nuevas segmentaciones» (Hardt y Negri, 2002: 310). Para ello, el miedo participa en la representación de riesgos y en la exclusión de grupos a través de muros físicos y simbólicos, algo que se verifica desde la separación y castigo en la cuestión carcelaria (Wacquant, 2000) hasta la individualización y atomización que pautan

las relaciones sociales contemporáneas (Furedi, 2006; Simon, 2011). El miedo, en sus distintas facetas, resurge, así, como un elemento inseparable de la regulación de sujetos en las sociedades del control (Deleuze, 1995).

En síntesis, la primera consecuencia de la aseguración, a parte de la propia expansión de prácticas relacionadas con la seguridad, es el crecimiento y readaptación de los poderes controladores que regulan la vida cotidiana. En tales cambios, la centralidad de discursos del miedo contribuye a la propagación de segmentaciones y exclusiones en el tejido social. Además, dicha expansión y redefinición expresa un movimiento internacional cada vez más común en el ámbito de la seguridad ciudadana. Este movimiento se extendería a todo el mundo, pese a las diferencias económicas, culturales y sociales para confeccionar y tratar riesgos (Stuntz, 2006; Biswaz y Nair, 2010). Prueba de ello, dentro de los poderes controladores, surge en ámbitos que definen y retroalimentan las prácticas de seguridad: la criminología y el derecho penal.

#### a) Utilitarismo de la nueva criminología administrativa

Como se ha mencionado con anterioridad, las redes de seguridad fomentan cambios en la percepción de riesgos para determinar su procesamiento. Dentro de los poderes controladores, estos cambios pueden ser observados en la acción de la criminología durante las últimas décadas. A tal respecto, destaca la nueva criminología administrativa (*new administrative criminology*), que es una corriente derivada de estudios europeos y norteamericanos combinados con una gestión gerencial del crimen. Ella consiste en el abandono del positivismo social en el tratamiento del crimen, que se había adoptado en las décadas del postguerra en el mundo occidental, y que se considera fracasado, ya que el «aumento de la prosperidad y el desarrollo de un Estado providencia no fueron acompañados de una disminución de la delincuencia» (Hebberecht, 2003: 354). Según esta corriente, la eliminación de factores macrosociales o causas estructurales relacionadas con la criminalidad etiológica no llevaría necesariamente a la reducción de los índices de criminalidad. Así, para la nueva criminología administrativa, el estudio de las causas estructurales del crimen tiene poco sentido para explicar la evolución del delito. Además, políticamente resultaría imposible trabajar con esas causas, pues, según esta interpretación, «la criminología debe concentrarse en el estudio de las variables situacionales que pueden explicar el paso al acto delictivo y a la victimización» (Hebberecht, 2003: 354). Se identifica, por lo tanto, una visión racional, de índole de *trade-offs* y de tintes economicistas para identificar riesgos en el comportamiento «libre» y «responsable» del individuo.

Esta corriente se verifica en la denominada «criminalidad de las minorías», en la que se observa la incidencia fáctica de la delincuencia a manos de grupos como los migrantes irregulares. Al tratar dichos grupos, en primer lugar, el énfasis en las variables situacionales de estos delitos ignora o deja atrás el hecho de que «ellos se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad en la estratificación social» (Brandáriz García, 2011: 106). En segundo lugar, se entiende que la cárcel (y otros poderes controladores) actúan

con mayor fuerza contra tal grupo, debido, entre otros motivos, a su visibilidad frente al resto de la sociedad. En esta visión, Brandáriz insiste en que, cuando la complejidad de la migración se reduce a factores delictivos como «extranjería, delincuencia y droga», se termina por alimentar la figura del riesgo, promoviendo así una aseguración negativa cuyo extremo son los centros de detención para este colectivo. Tal lógica dificulta incluso la distinción entre pequeños delincuentes y bandas profesionales de crimen organizado, así como una respuesta adecuada ante cada delito. Paralelamente, la misma criminología de ponderación microsocia marca el tratamiento de grupos adyacentes, como en el riesgo latente que se define en decisiones como el cierre de fronteras y la reducción de cotas para incorporar personas refugiadas o que buscan asilo político en la Unión Europea.

Aunque la nueva criminología administrativa sea una línea epistemológica entre otras, su crecimiento significa el apogeo de una interpretación utilitarista que pasa desapercibida ante cambios macrosociales. El análisis individual y de factores microsociales en las acciones delictivas la constituye como tapón o medida cautelar que se resguarda de críticas ante el avance estructural de asimetrías socioeconómicas (Young, 1999; Diken y Laustsen, 2002; Piketty, 2014). Así, esta vertiente puede ser entendida como una consecuencia de la aseguración que tiene como base un sesgo utilitarista y resignario ante las causas macrosociales del delito, lo que acaba afectando a la representación de determinados riesgos. Esta dimensión también refleja otro punto: que la aseguración tiene criterios actuariales, por despreciar el tratamiento costoso sobre las «grandes» causas del crimen y por detenerse en grupos de riesgo. Finalmente, tal epistemología abre camino y alimenta un derecho penal también utilitarista, que se centra en la acción individual para interpretar los factores y grupos sociales que la circunscriben.

#### b) Derecho penal del «otro» como riesgo colateral

El derecho penal se caracteriza por el continuo y delicado equilibrio entre la coerción y la preservación de las garantías fundamentales de los ciudadanos que personifican riesgos para la seguridad. Ante la mencionada «situación de emergencia», es plausible que se intente elevar los niveles de provisión de la seguridad de maneras no ordinarias o convencionales. En este intento, y dentro de la intensificación de los poderes controladores, uno de los canales más utilizados es el derecho penal. En este movimiento, por un lado, lo político retornaría como garantizador del orden, suspendiendo temporalmente el derecho para restaurar el orden amenazado. Por otro lado, lo político se vale de nuevas normas como fuente de producción de «un nuevo orden y de un nuevo Derecho» (Prieto Navarro, 2008: 84-5). Tal movimiento refuerza el sentido de que la provisión de seguridad, incluyendo el sistema jurídico, se sitúa en una oscilación continua entre una situación de normalidad y de excepcionalidad.

Cuando se instrumentaliza una creciente excepcionalidad del derecho, el punto crítico consiste en trivializar los límites de un derecho permeado de suspensiones. Una de esas consecuencias, por ejemplo, corresponde a lo que el penalista Günther Jakobs



denominó «Derecho penal del enemigo» (Jakobs y Meliá, 2006: 47-8). De esta forma, «el legislador procede [...] recortando las garantías procesales, y ampliando las posibilidades de sancionar conductas muy alejadas de la lesión de un bien jurídico» (Muñoz, 2003: 10). Esto remitiría incluso a la actual expansión horizontal (temática) y vertical (institucional) del derecho penal. Sin embargo, la expansión de este tipo de derecho merece ser profundizada.

En el derecho penal del enemigo, Massimo Donini critica el hecho de que Jakobs acople esa definición con otros tipos de derecho. Para Donini, no se podrían establecer correlaciones automáticas entre vías jurídicas y formas de imputar delitos, ya que no todas las tareas de neutralización del derecho pueden ser encuadradas bajo el aspecto de una tipología de pena nueva. De ser así, se «desnaturaliza un componente de prevención especial negativa que la pena siempre ha tenido» (2008: 48). Si se lucha también contra el hurto o el delincuente común, y si el ladrón se convirtiese en enemigo solo por esto, todo el derecho penal acabaría siendo un derecho penal del enemigo.

Por otro lado, en la corriente garantista del derecho penal, exponentes como Eugenio Zaffaroni alegan que las excepciones son propias de un Estado de derecho autoritario o policial, situación que se produjo, por ejemplo, en las dictaduras latinoamericanas. Sin embargo, aquí afirmamos que no existe una frontera nítida entre los casos de un derecho de excepcionalidad del enemigo (a través de acciones ilegítimas y de interpretaciones inconstitucionales) y los casos de un derecho excepcional dentro de una visión legalista y que goza de un grado de legitimidad (típico del derecho contra la pedofilia, los delitos ambientales, entre otros). Por ello coincidimos con Donini, para quien incluso los códigos de procedimiento penal contienen paradojas, a través de normas que establecen excepciones al derecho de libertad. Es decir, «en su interior hay reglas y excepciones a las reglas [...] a la cultura del garantismo no le es extraña la excepción, sino la [*excepcionalidad*] ilegítima» (Donini, 2008: 64).

Por consiguiente, no sería razonable tomar la excepcionalidad dentro del derecho penal como un dogma diametralmente opuesto al derecho penal de garantía y a un Estado de derecho democrático. Al contrario que los puristas del garantismo, resaltamos que el derecho penal, antes que por los jueces, es utilizado por otras instituciones, como la Policía y por las Fiscalías, cuyas metas no son solo jurídicas sino que están orientadas a una finalidad extrajurídica o político criminal. A su vez, las excepciones ilegítimas no se definirían por simple voluntad del legislador, sino por interpretaciones y prácticas que desvirtúan, por ejemplo, la imputación proporcional y a la tutela eficaz de un bien jurídico. En ese sentido, citamos dispositivos que abusan de la prisión provisional indefinida, que vulgarizan el aumento de penas por vinculación no fáctica con delitos graves, u otras que incluso fomentan sanciones administrativas que rehúyen el control judicial.

Ante la problematización entre un derecho penal del enemigo y un «no derecho» de garantías, consideramos que el derecho penal del «otro» –del desnaturalizado o extraño– surge como efecto colateral en la búsqueda de más seguridad (y más derecho) contra ciertos riesgos. Es decir, planteamos que el derecho penal del otro surge como movimiento que contiene diferentes escalas, cuyos principios se prolongan en varias

direcciones, desde la excepcionalidad ilegítima hasta la exclusión legítima. Se plantea, así, la idea de escalas o grados en el derecho penal que capta la heterogeneidad jurídica de los ordenamientos sociopolíticos, ya que estos responden a riesgos de diversa complejidad y gravedad, y poseen potestades e instituciones específicas para desplegar medidas de seguridad. A pesar de ello, un trazo común del derecho penal del «otro» consiste en un refuerzo de la paradoja de la «inclusión excluyente» del sujeto. Desde unos planteamientos semejantes a la teoría de Carl Schmitt (1996), se postula la idea de que el individuo es objeto del orden precisamente a través de su exclusión de ese mismo orden. En la inclusión excluyente, los sujetos al margen del orden social reciben una atención a priori o un encuadramiento *ex ante* en contextos marcados por riesgos fácticos/construidos. En estos individuos (los otros) se refleja en mayor proporción el uso de un penalismo cuestionable y de un punitivismo anticipatorio, que llega incluso a intervenir antes de que existan pruebas de comisión del delito fin o una comprobación definitiva en juicio (Prieto Navarro, 2008; Muñoz, 2003).

Al orientarse por la peligrosidad potencial de los «otros», sobre todo de aquellos situados al margen del orden social, se ha obtenido gran capacidad de aseguración a través de leyes y decretos que no necesariamente se detienen en los bienes asegurados. En la lucha antiterrorista reciente, algunos ejemplos van desde la conocida Patriot Act para promover la agenda internacional de Estados Unidos, hasta la Alianza de la Paz contra el Terrorismo de los señores de la guerra en Somalia para recibir respaldo externo en conflictos infraestatales, el Decreto de Prevención del Terrorismo emitido por Malasia en 2015 para resguardarse ante disidentes, y la Ley Antiterrorista 13260/2016 de Brasil que abarca implícitamente la protesta social. Bajo el paraguas del criterio de peligrosidad potencial, a lo penal también se suman paquetes administrativos que condenan comportamientos que atentan contra una mínima sensación de seguridad, tornando más borrosa la línea entre seguridad ciudadana y el simple orden público. Tal suma se verifica, por ejemplo, en la naturaleza de la capacidad sancionadora presente en la Ley Orgánica 4/2015 de Protección a la Seguridad Ciudadana en España.

Además, pese al abanico de temas y delitos que pueden ser objeto de aseguración, Díez Ripollés (2005) afirmaba que se da atención a la criminalidad «clásica» debido a su cognoscible potencialidad contra la seguridad. En este tipo de crímenes, el jurista identificó dos grupos de relevancia para el caso español: aquellos que constituyen una acción especialmente grave (como la violencia sexual, la delincuencia violenta y organizada, el crimen contra el Estado y el terrorismo), y los crímenes de reincidencia o habituales (entre los que ocupan un lugar preferente los autores de la criminalidad patrimonial leve u otros de carácter reiterado y que no se perciben como especialmente «graves» por la Justicia). El énfasis en crímenes clásicos (graves o comunes), refuerza la idea de que la aseguración a través del derecho también opera en vectores ya consolidados o adyacentes a las redes de actores de la seguridad, como en la segunda base del modelo. La idea de aseguración reconocible e incremental arroja luz sobre la indistinción creciente que se efectúa para estudiar la aseguración, entre una normalidad o paz amenazada y una emergencia con trazos de guerra. Así, si se acoplan nuevas pautas para la aseguración, lo antiguo resurge con fuerza. En los ejemplos citados de

normativas jurídicas en materia de seguridad ciudadana y lucha antiterrorista, han resurgido elementos como el clasismo, el enfrentamiento religioso y la segregación racial (como en la situación que desencadena el movimiento *black lives matter*) como trasfondo de muchas relaciones espurias para construir el riesgo. Tales elementos, estrechamente vinculados a una aseguración incremental de temas y objetos, pautan, así, la aseguración contra individuos al margen del orden público y cuya peligrosidad potencial ya se ha dado, en cierto modo, por hecha.

Finalmente, una consecuencia importante del derecho penal del «otro» es que este engendra riesgos posteriores o efectos colaterales más allá de los grupos objetivo (*target groups*) y termina afectando el resto del cuerpo social. En última instancia, la creciente «inclusión excluyente» de sujetos fomenta la expansión de brotes autoritarios en una realidad agambiana donde cualquiera podría ser segregado, ya que la soberanía (la que asegura) ostenta la potencialidad de excluirnos a través de una declaración como «*unwertes Leben*, vida indigna de ser vivida» (Agamben, 1998: 67). Tales brotes se expanden ante el miedo de la existencia de riesgos «por todas partes» y realimentan una aseguración continua. En el caso extremo, los brotes pueden llevar a una situación de emergencia más prolongada en el tiempo y a incontables *stasis* en el espacio planetario. En esa situación, la dinámica entre riesgos, seguridad y tolerancia podría acentuar la aseguración negativa de franjas situadas en los márgenes de un orden cada vez más restrictivo. Si tal movimiento se vislumbra en cada país a distintas escalas, también es posible alcanzar el caso extremo a pasos incrementales incluso en países con procedimientos jurídicos considerados más democráticos. En tal caso, la seguridad ciudadana se podría fundir con la defensa y el derecho penal se diluiría con los principios del Estado de sitio. En suma, se expondría (una vez más) la capacidad de ir más allá de cualquier definición para convertir la excepción en la normalidad, ya que estas son inseparables para regular la vida social incluso a través de vías jurídicas.

## CONCLUSIÓN

Este artículo postula tres bases teóricas para analizar el proceso de aseguración, especialmente en el ámbito de la seguridad ciudadana. La primera base de la aseguración consiste en la gestión de riesgos, lo que incluye la producción de efectos colaterales «inevitables» o asumibles. La segunda consiste en identificar a los aseguradores como actores que se insertan en redes de horizontalidad y extensión limitadas. Los parámetros incrementales de dichas redes permitirían entender la visión, tratamiento y transferencia de riesgos. La tercera base hace referencia a la interrelación entre el nivel de seguridad, riesgo y tolerancia, lo que implica que las «situaciones de emergencia» necesitarían desembocar en «situaciones de normalidad» redefinidas por la aseguración y por la producción de riesgos. Para esto, las dinámicas entre las redes y los sesgos para asegurar a determinados segmentos de la ciudadanía son importantes. Por ejemplo, la historia muestra que incluso una aseguración desmedida y promovida con

finés autoritarios necesitaría contar, aunque de forma velada, con grupos de apoyo y legitimación más allá de los actores de decisión política.

Estas bases han servido como referencia para analizar las consecuencias de la aseguración. Considerando la dimensión de los poderes controladores, las consecuencias se refieren al aumento y difusión de lo comunicativo y simbólico en el control social, así como a la centralidad del miedo y la exclusión que no se delimitan al tema de la seguridad. En la vertiente más explícita del control, las consecuencias de la aseguración han sido extraídas del ámbito del derecho penal. Aquí se han fomentado normas jurídicas utilitaristas que sirven como instrumento para aumentar el nivel de seguridad contra riesgos fácticos/construidos. El factor de riesgo, asociado a la búsqueda de un sentimiento libre de temores, ha generado una mayor complejidad, añadiendo dificultades de orientación entre un derecho penal del «enemigo» y un «no derecho» cargado de excepciones. Para superar esas dificultades, se mencionó la existencia de un derecho penal del «otro» donde el peso de los poderes controladores se imprime a priori con más fuerza sobre los otros, los sujetos de una inclusión excluyente que se procesa principalmente en los márgenes del orden social. Esto se comprueba en la medida en que se enfatiza la aseguración de la criminalidad clásica, grave o común, y de sujetos que presuntamente ya presentan una cognoscible potencialidad para producir riesgos según la óptica de las redes de seguridad. Se vislumbra, así, una gestión del riesgo con componentes incrementales para procesar la seguridad a través del derecho. Todo ello a través de redes de actores cuyos vínculos se alejan de la simple relación vertical o unilateral entre aseguradores y asegurados, pero que restringe audiencias y destinatarios. La seguridad sobre cualquier otro valor, compartida por actores estatales y extraestatales, se recupera como telón de fondo para fomentar un control y exclusión cuestionables en sus bases de procedimiento y en las consecuencias colaterales para el resto del cuerpo social.

En el sentido inverso, la desaseguración o retirada de objetos del centralismo de la seguridad tiende a defender la deconstrucción de los discursos y retóricas de los aseguradores (Borbeau, 2015). En relación con ello, se mencionó el papel de la estrategia comunicativa para definir la agenda política y la importancia de nuevos actores para ampliar las redes y superar barreras incrementales. Asimismo, si la aseguración tiene destinatarios específicos y se orienta a asegurar positivamente a algunas personas, a un «nosotros», a expensas de actuar negativamente sobre terceros, los «otros», sería necesario ir más allá de un «nosotros versus otros». Es decir, sería necesario extender la definición del «nosotros» pese las segmentaciones sociales y las diferencias inherentes a lo humano. En tal sentido, la tercera base indicó el papel de la tolerancia frente a ciertos riesgos fácticos/construidos, ya que esta también implica acción y resiliencia para evitar una aseguración negativa sobre ciertos grupos.

No obstante, teniendo en cuenta las consecuencias observadas, la aseguración se acerca más a una aseguración negativa y excluyente que a una aseguración positiva, de contornos sociopolíticos reformativos e incluyentes (Williams, 2015). Tal dirección no significa un desarraigo o separación tajante entre ambos tipos de aseguración ni una posición absoluta. Por ello, no caeremos en la tentación de igualar la aseguración, que

propaga riesgos colaterales a través de un penalismo con prácticas de inspiración ilegítima y de sesgo utilitario, a las experiencias totalitarias y dictatoriales del siglo pasado. Sin embargo, la aseguración también trae como consecuencia de primer orden el crecimiento de brotes autoritarios. En ese sentido, ya existen vías potenciales hacia el autoritarismo a través de un movimiento no necesariamente lineal que replantea las prácticas de la seguridad. En tales vías, la excepcionalidad se reformula, más allá de cualquier definición, incluso a pasos incrementales. Y la novedad no consiste en que se traten determinados riesgos de manera tenaz, ya que los ordenamientos políticos sobrevivieron o se han sostenido a través de distintas amenazas en otras épocas. La singularidad actual consiste en que se producen impulsos hacia una oscilación continua entre situaciones de normalidad y de emergencia. En tal movimiento, aunque sea legítimo el clamor a favor de una mayor protección, esta se alcanza a través de un ansia de seguridad que desencadena en una espiral de riesgos colaterales que se realimentan continuamente. Aunque esta oscilación dependa de cada contexto y lugar, guarda una relación íntima con las características de la aseguración del tiempo actual: un tiempo donde el presente se dilata hacia el pasado, en el sentido de buscar un ideal de seguridad, y hacia el futuro, en el sentido de adelantarse a los «males» que amenazan la convivencia. En otras palabras, en el tiempo presente se cristaliza una situación atrapada entre riesgos aún por mitigar, y un porvenir donde los principales riesgos para el cuerpo social pueden ser ocasionados justamente por el propio proceso de la aseguración.

## AGRADECIMIENTOS

El autor expresa su agradecimiento al cuerpo editorial de la *Revista Española de Ciencia Política* por las sugerencias presentadas, al Programa de Formación de Personal Investigador del Gobierno Vasco, y a Ane Zapatero por las indicaciones en versiones anteriores del manuscrito.

## Referencias

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aradau, Claudia y Rens Van Munster. 2005. *Governing Terrorism and the (Non-) Politics of Risk*, Political Science Publications 11/2005. Odense: University of Southern Denmark.
- Balzacq, Thierry (ed.). 2011. *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.
- Balzacq, Thierry. 2013. «Securitization Studies. How to analyze the present situation of securitization studies», *Academica Foresights*, 9.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

- Biswas, Shampa y Sheila Nair (eds.). 2010. *International relations and states of exception: margins, peripheries, and excluded bodies*. London: Routledge.
- Bougen, Philip. 2003. «Catastrophe Risk». *Economy and Society*, 32 (2): 253-274. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0308514032000073428>.
- Bourbeau, Philippe y Juha Vuori. 2015. «Security, resilience, and desecuritization: Multidirectional moves and dynamic», *Critical Studies on Security*, 3 (3): 253-268. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21624887.2015.1111095>.
- Bourbeau, Philippe. 2014. «Moving Forward Together: Logics of the securitization process», *Millennium: Journal of International Studies*, 43 (1): 187-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0305829814541504>.
- Bourbeau, Philippe. 2015. «Resiliencism and Security Studies: Initiating a dialogue», en T. Balzacq, *Contesting Security: Strategies and logics* (pp. 173-188). London: Routledge.
- Brandáriz García, José Ángel. 2011. *Sistema penal y control de los migrantes: gramática del migrante como infractor penal*. Granada: Comares.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap De Wilde. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Campione, Roger. 2003. «El que algo quiere algo le cuesta: notas sobre la *Kollateralschädengesellschaft*», en Cándido da Agra (ed.), *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Cepik, Marco. 2003. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Charrett, Catherine. 2009. *A critical application of securitization theory: overcoming the normative dilemma of writing security*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Coqui, Martha Bárcena. 2000. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo», *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59: 9-31.
- Dammert, Lucía. 2014. «Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos», en G. Maihold y R. Córdova Macías (coords.), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*. Ciudad de México: Editorial Cenzontle.
- Deleuze, Gilles. 1995. «Postscript on control societies». *Negotiations, 1972-1990*: 177-182.
- Díez Ripollés, José Luis. 2005. «De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 7 (1): 1-37.
- Díez Ripollés, José Luis. 2007. *La política criminal en la encrucijada*. Buenos Aires: BdeF.
- Diken, Bülent y Carsten B. Laustsen. 2002. «Zones of indistinction: security, terror, and bare life». *Space and culture*, 5 (3): 290-307. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1206331202005003009>.
- Donini, Massimo. 2008. «Lo que el debate sobre el Derecho penal del enemigo no debe limitarse a exorcizar», en Manuel Cancio Meliá *et al.* (coords.), *Política*

- criminal en vanguardia: inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada*. Navarra: Thomson Civitas.
- Feely, Malcolm y Jonathan Simon. 1994. «Actuarial Justice: the emerging new criminal law», en D. Nelken (ed.), *The futures of criminology*, London: Sage.
- Furedi, Frank. 2006. *Culture of fear revisited: Risk-taking and the morality of low expectation*. New York: Continuum.
- García España, Elisa y Fátima Pérez Jiménez. (2005). *Seguridad ciudadana y actividades policiales*. Málaga: Informe ODA.
- Giddens, Anthony. 1997. «Risk Society: the context of British Politics», en J. Franklin (ed.), *The politics of Risk society*. Cambridge: Polity-Press.
- Hardt, Michael y Antonio Negri. 2002. *Imperio*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Hebberecht, Patrick. 2003. «Sociedad de riesgos y política de seguridad», en Cándido da Agra et al. (eds.), *Seguridad en la sociedad de riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity*. London: Routledge.
- Izu Belloso, Miguel José. 1988. «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58: 233-254.
- Jaguaribe, H., A. R. Puntigliano, R. C. Cervera y M. Á. Barrios. 2009. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos.
- Jakobs, Günther y Cancio Meliá. 2006. *Derecho Penal del enemigo*. Madrid: Civitas.
- Jakobs, Günther. 1996. *Sociedad, norma, persona en una teoría de un derecho penal funcional*. Madrid: Civitas.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kuhn, Thomas. 2003. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Luhmann, Niklas. 1987. *Rechtssoziologie*. Opladen: Westdeustcher Verlag.
- Mendoza Buerco, Blanca. 2003. «Gestión del riesgo y política criminal de seguridad en la sociedad del riesgo», en Cándido da Agra et al. (eds.), *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Muller, Pierre e Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Muller, Pierre e Yves Surel. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, Francisco. 2003. «El nuevo Derecho Penal Autoritario», en M. Losano y F. Muñoz (coords.), *El Derecho ante la Globalización y el Terrorismo*. Montevideo: Humboldt.
- Palidda, Salvatore. 2008. «La revolución policial», en L. Puente Aba (dir.), M. Zapico Barbeito y L. Rodrigues Moro (coords.), *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración: retos contemporáneos de la política criminal*. Granada: Comares.
- Pieterman, Roel. 2001. «Culture in Risk Society. An essay on the rise of a precautionary culture», *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 22 (2): 145-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/zfrs-2001-0204>.

- Piketty, Thomas 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Arthur Goldhammer (trad.). Cambridge: Belknap Press of Harvard University. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674369542>.
- Power, Michael. 2004. *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. Londres: Demos.
- Prieto Navarro, Evaristo. 2008. «Excepción y normalidad como categorías de lo político», en Cancio Meilá *et al.* (coords.), *Política criminal en vanguardia: Inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada*. Navarra: Thomson Civitas.
- Recasens, Amadeu. 2007. *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.
- Reich, Zvi. 2006. «The Process Model of News Initiative: Sources Lead, Reporters Thereafter», *Journalism Studies* 7 (4): 497-514. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616700600757928>.
- Rodríguez, P. E. (2008). «¿Qué son las sociedades de control?», *Sociedad. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, 27: 177-192.
- Roth, André-Noël. 2008. «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?» *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
- Sabatier, Paul y Hanks Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Saint-Pierre, Héctor. 2008. «Defensa y seguridad, documento de análisis». *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.
- Sampedro Blanco, Víctor y Jorge Resina de la Fuente. 2010. «Opinión pública y democracia deliberativa en la Sociedad Red», *Ayer*, 80: 139-162.
- Schmitt, Carl. 1996. *The Concept of the Political*. George Schwab (trad.). Chicago: University of Chicago Press.
- Schneider, Volker. 2005. «Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas», *Revista de Ciências Sociais Civitas PUC-RS*, 5 (1): 29-58. Disponible en: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.33>.
- Simon, Jonathan. 2011. *Gobernar a través del Delito*. Victoria Boschirolí (trad.). Barcelona: Gedisa.
- Stritzel, Holger. 2014. *Security in Translation. Securitization Theory and the Localization of Threat*. Houndmills and New York: Palgrave.
- Stuntz, William J. 2006. *The political constitution of criminal Justice*. Cambridge: Harvard Law Press.
- Taureck, Rita. 2006. «Securitization theory and securitization studies». *Journal of International Relations and Development*, 9: 53-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800072>.
- Van Munster, Rens. 2004. «The War on Terrorism: When the Exception Becomes the Rule», *International Journal for the Semiotics of Law*, 17 (2): 141-153. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/B:SELA.0000033618.13410.02>.
- Wacquant, Loïc. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Wæver, Ole. 1995. «Securitization and Desecuritization», en Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press.



- Wæver, Ole. 2003. «Securitization: Taking Stock of a Research Programme in Security Studies», *International Studies Quarterly*, 31 (1): 65-86.
- Walgrave, Steefan y Peter Van Aelst. 2006. «The contingency of the mass media's political agenda setting power: Toward a preliminary theory». *Journal of Communication*, 56 (1): 88-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00005.x>.
- Weiss, Linda. 1998. *The myth of the powerless state: Governing the economy in a Global era*. Cambridge: Polity Press.
- Williams, Michael C. 2015. «Securitization as political theory: The politics of the extraordinary», *International Relations*, 29 (1): 114-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0047117814526606c>.
- Yauri-Miranda, J. Raziel (2015). *Redes de gestión de seguridad en un mundo de riesgos: Estados Unidos, España y Brasil como escenarios de contención y exclusión ante amenazas fácticas/construidas* [trabajo fin de máster]. Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://goo.gl/G8J4ys>.
- Young, Jock. 1999. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage Publications.

Presentado para evaluación: 28 de junio de 2016.

Aceptado para publicación: 20 de agosto de 2017.

#### JASEFF RAZIEL YAURI MIRANDA

[jaseffraziel.yauri@ehu.eus](mailto:jaseffraziel.yauri@ehu.eus)

Investigador del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Premio Jean Pinatel de Criminología 2016. Desarrolló estudios en distintas universidades (UFMG, USC, UPV/EHU), y es historiador con formación en ciencia política y especialista en gobernanza y políticas públicas. Además de ser revisor en varias publicaciones, coordina el Comité de Derecho Internacional y Gobernanza en la Asociación Internacional de Estudiantes de Ciencia Política (IAPSS). Está especialmente interesado en políticas de seguridad, inteligencia, criminalidad, así como en las formas contemporáneas de excepcionalidad política y en los estudios de vigilancia.

---

# Análisis de datos de panel en ciencia política: ventajas y aplicaciones en estudios electorales

*Panel Data Analysis in Political Science:  
Advantages and applications in electoral studies*

ADRIÁN PIGNATARO

Universidad de Costa Rica

## **Cómo citar/Citation**

Pignataro, A. (2018). Análisis de datos de panel en ciencia política: ventajas y aplicaciones en estudios electorales. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 259-283. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.11>

## **Resumen**

La ciencia política ha recurrido a datos de panel o longitudinales de forma incremental en las últimas décadas. En comparación con datos transversales, las inferencias que se pueden obtener a través de datos de panel son considerablemente más reveladoras; sin embargo, su análisis no debe limitarse al modelo clásico lineal de regresión de mínimos cuadrados ordinarios. Con datos electorales reales y simulaciones, esta nota de investigación demuestra la mayor robustez de los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios, así como los problemas con el estimador Arellano-Bond en el caso de paneles cortos en el tiempo, comunes en estudios electorales.

*Palabras clave:* panel, datos longitudinales, elecciones, simulación Monte Carlo.

## **Abstract**

Political science has relied upon panel or longitudinal data incrementally in the last decades. In comparison with cross-section data, the inferences attainable through panel data are considerably more enlightening; however, its analysis should not be limited to the classical linear model of ordinary least-squares regression. Based on real electoral data and simulations, this research note demonstrates the greater robustness of the fixed and random effects models and the problems associated to the Arellano-Bond estimator, in the case of short panels, which are common in electoral studies.

*Keywords:* panel, longitudinal data, elections, Monte Carlo simulation.

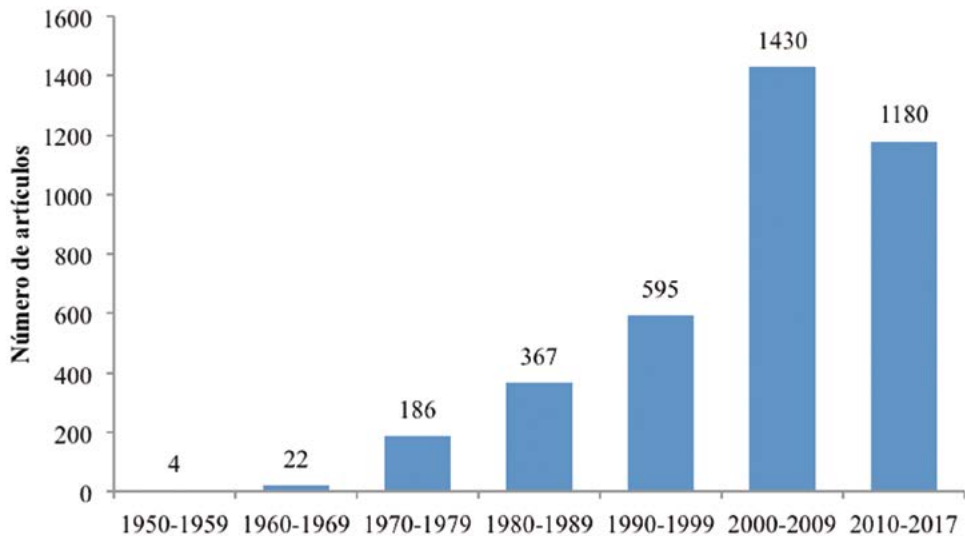
---

## INTRODUCCIÓN

Los datos de panel, también llamados longitudinales, son definidos como cualquier conjunto de datos con observaciones repetidas a lo largo del tiempo (Arellano, 2003: 1). En otras palabras, a diferencia de los datos de corte transversal, los cuales son recopilados en un único momento, los longitudinales contienen unidades estadísticas ( $N$ ) que son medidas más de una vez en el tiempo ( $T$ )<sup>1</sup>. Estos datos han sido comunes en la investigación científica y la ciencia política no ha sido excepción. Así, una búsqueda simple de artículos académicos en JSTOR con las frases «panel data» y «longitudinal data» refleja que su uso en la disciplina política ha crecido de forma sostenida (figura 1).

FIGURA 1.

NÚMERO DE ARTÍCULOS CIENTÍFICOS CON DATOS DE PANEL O DATOS LONGITUDINALES EN CIENCIA POLÍTICA



Fuente: elaboración propia con base en búsquedas de [www.jstor.org](http://www.jstor.org).

Diversos estudios electorales han recurrido a encuestas longitudinales, formadas por muestras repetidas de electores, por ejemplo, en el *American National Election*

1. Este artículo no distingue entre panel y datos longitudinales, a diferencia de Gerring (2012), para quien los primeros corresponden a datos con más de una medición en el tiempo mientras los segundos a datos sin variación transversal entre sí, pero que muestran variación temporal. Esta demarcación parece apuntar más bien hacia una característica de los datos y no a un diseño en la recolección. Por otro lado, la diferencia entre panel y longitudinal está relacionada con el uso desde distintas disciplinas (*v. g.*, en econometría se ha preferido el término «panel»).

*Study* (ANES) de Estados Unidos, en el *British Election Study*, en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de España, en el *German Longitudinal Election Study* y en el *Italian National Election Studies* (ITANES). Sin embargo, no todos los datos de panel se basan en encuestas por muestreo a personas, denominados «micropaneles» por la literatura en inglés (Baltagi, 2005). Las unidades de análisis también pueden ser países (como en Persson y Tabellini, 2003), regiones subnacionales (Sátyro, 2013), municipalidades (De Benedetto y De Paola, 2016), distritos electorales (Seijas, 2014) y gabinetes presidenciales (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005); en general, reconocidos como «macropaneles». Además, existen diseños sofisticados que combinan encuestas, anidando individuos en distintos países y en el tiempo, y que modelan más de un nivel de análisis—micro y macro—de forma longitudinal (Fairbrother, 2014).

Dada la difusión de los datos de panel, los metodólogos políticos han discutido las herramientas para su análisis, advirtiendo cómo la mayoría de veces las técnicas aplicadas se escogen sin justificación o reflexión apropiada (Wilson y Butler, 2007). Incluso en ocasiones, se publican estudios con valiosas aportaciones sustantivas que, sin embargo, no explicitan el método de estimación para el panel que se aplicó (por ejemplo, Blais y Dobrzyńska, 1998).

Respecto a cómo analizar estos datos, existen reconocidos aportaciones para paneles donde el número de mediciones en el tiempo es relativamente largo respecto a las observaciones espaciales ( $N < T$ ), que algunos denominan *time series cross-section data* (Beck, 2008; Beck y Katz, 1995, 2011; Fortin-Rittberger, 2015). No obstante, en estudios electorales es común encontrar la situación inversa: muchos países con un número reducido de elecciones ( $N > T$ ), distinción que muchas veces se obvia. Esto ocurre, principalmente, porque las elecciones se celebran entre amplios intervalos de años, a diferencia de las mediciones económicas—indicadores como el desempleo, el crecimiento y la inflación—, que se registran de forma anual o incluso mensualmente. Dicha situación, denominada panel corto, además se acentúa en el caso de democracias jóvenes, donde se han celebrado pocas elecciones libres y competitivas.

En consecuencia, este artículo brinda mayor atención a los principales modelos estadísticos para el análisis de datos de panel corto, aquellos con mayor número de casos respecto a periodos de tiempo, comunes—pero no exclusivos—de los estudios electorales. Para ello, en la siguiente sección se resaltan las deficiencias derivadas de trabajar con datos transversales y cómo los datos longitudinales podrían superarlas. Seguidamente se exponen los principales modelos teóricos: efectos fijos, efectos aleatorios y estimador Arellano-Bond. Luego se ejemplifica el análisis con un panel corto de elecciones presidenciales en América Latina y se profundiza en algunos problemas presentes en los datos empíricos a través de simulaciones. Las conclusiones sostienen cómo la selección del modelo es relevante, en el caso de los datos longitudinales, pues afecta a las respuestas que se obtienen sobre temas sustantivos de ciencia política, coincidiendo con la literatura previa sobre la importancia de las decisiones técnicas en la estimación de modelos de panel (Beck, 2007; Beck y Katz, 1995; Plümper *et al.*, 2005; Stimson, 1985; Wilson y Butler, 2007).

## PROBLEMAS CON LOS DATOS TRANSVERSALES Y FORTALEZAS EN LOS PANELES

Los datos de tipo transversal abundan en distintas áreas del conocimiento. Pese a ello, presentan ciertas vulnerabilidades metodológicas que los datos de panel ayudan a resolver.

La primera –y quizás la más relevante– deficiencia de los datos transversales es su incapacidad para contemplar la dinámica del fenómeno. Por su misma definición, estos datos son un corte en el tiempo, un momento particular en un contexto que muy probablemente sea cambiante. En el análisis macro –por ejemplo– de los niveles de identificación partidaria en distintos países, el notable declive de simpatizantes en la década de los noventa implica que un corte transversal en dichos años llevaría a conclusiones diversas de las que se encontraría en los ochenta o antes (Dalton, 2000). Asimismo, promediar los niveles de simpatía en un largo periodo de años para obtener una medición transversal no hace sino ocultar la variabilidad en el tiempo. En una perspectiva micro, como en el estudio de la intención de voto, un conjunto de encuestas transversales medidas a lo largo de una campaña electoral puede ilustrar en cada punto del tiempo un porcentaje de personas decididas a votar que, aunque podría aparentar ser estable, esconde movimientos de las personas que pasan de decisión a indecisión –y viceversa– entre las olas de medición<sup>2</sup>.

Un estudio de panel resolvería ambas situaciones ya que este diseño captura la variación en el tiempo. En el análisis macro, sería capaz de observar no solo la variabilidad entre países, sino en cada uno de ellos en el tiempo, revelando –en el ejemplo dado– cada tendencia de desidentificación partidaria por país. En el caso de la intención de voto, una encuesta de panel en la que se realicen entrevistas a las mismas personas en distintas olas permitiría estimar el porcentaje de cuántos dejan de ser indecisos y escogen el voto –y al revés–, midiendo además con mayor precisión el momento de decisión en comparación con las preguntas basadas en el recuerdo (*recall-based measures*) (Steinbrecher y Shoen, 2013). Además, los estudios de panel permiten estudiar los efectos de las campañas electorales que, por su naturaleza, ocurren en una secuencia temporal (Dilliplane, 2014; Moreno, 2010) a diferencia de predisposiciones políticas que suelen ser estables como la identificación ideológica y partidaria.

En segundo lugar, pero vinculado al primer punto, los datos transversales son susceptibles a problemas de causalidad inversa, es decir, cuando la variable dependiente podría estar afectando una o más variables independientes, siendo esta una fuente de endogeneidad en un modelo estadístico (Wooldridge, 2010: 54-55). Este fenómeno, común en política comparada (Franzese, 2007), se ejemplifica con el caso del desarrollo y la democracia: mientras algunos argumentan que el mayor desarrollo económico privilegia la democratización (Lipset, 1959), otros sostienen que la democracia facilita el crecimiento económico (Przeworski *et al.*, 2000). En la investigación micro, por su

---

2. Este es un ejemplo de la llamada «falacia ecológica» (Robinson, 1950).

parte, se sospecha de causalidad inversa al analizar percepción de candidatos y simpatía partidaria (Garzia, 2013), percepciones económicas e intención de voto (Lewis-Beck *et al.*, 2008) y partidismo y preferencias electorales (Lupu, 2015), entre otras posibles relaciones endógenas. Con datos transversales resultaría difícil respetar la precedencia temporal de las causas a los efectos ya que las variables se miden una única vez en el tiempo (Brady, 2008; Hsiao, 2003: 312).

Por el contrario, los datos de panel, por la forma en que son recogidos, permiten distinguir con más precisión entre el antes (causa) y el después (efecto), logrando una mejor comprensión causal del fenómeno. Así, en una investigación electoral es posible modelar la variable dependiente tomando en cuenta la medición realizada en una ola posterior, mientras que las independientes se obtienen de las primeras recogidas. Vale aclarar que, aunque los datos de panel son metodológicamente más robustos que los transversales para determinar causalidad, resultan inferiores ante los diseños experimentales que incorporan la asignación aleatoria de tratamientos (Frees, 2004; Przeworski, 2007). Sin embargo, para contextos observacionales, constituyen la mejor opción.

En tercera instancia, con datos transversales pueden encontrarse muestras reducidas que impiden un análisis estadístico; por ejemplo, en estudios de área ( $N = 4$  en Europa del sur;  $N = 6$  en América Central). Incluso si la muestra no es escasa, los parámetros por estimar pueden ser muchos en relación con las observaciones, lo cual —como se sabe— es poco conveniente (Western y Jackman, 1994). Ante ello, con datos de panel se amplía el número total de casos, pues se multiplica el tamaño de muestra  $N$  por el número de mediciones en el tiempo, incrementándose los grados de libertad. (King *et al.*, 1994: 219). Así, cinco países medidos diez años generan un número total de cincuenta observaciones, aceptable para el análisis cuantitativo. Con ello, además, se reducen problemas de «multicolinealidad», es decir, alta correlación entre variables explicativas, perjudicial en las estimaciones (Hsiao, 2003: 311).

Por último, cuando terceras variables (*confounders*) que afectan la relación causal entre la variable independiente y la dependiente no se pueden medir directamente, se genera un sesgo de variable omitida (King *et al.*, 1994: 169). Por ejemplo, en el estudio de la relación entre instituciones políticas y desempeño económico (Przeworski *et al.*, 2000) es difícil —si no imposible— obtener indicadores sobre variables culturales e históricas que se supone podrían incidir en la variable dependiente, *desempeño económico*. Con datos transversales no resulta sencillo incluir estos efectos inobservados. Aunque la opción más simple para el caso de un modelo de regresión consiste en capturar efectos de las unidades de análisis (como países) a través de variables *dummy*, esto tiene la desventaja de aumentar el número de parámetros por estimar, lo cual es especialmente problemático si se combina con el problema de los pocos casos.

Al respecto, los datos de panel son ventajosos ya que existen modelos que toman en cuenta la heterogeneidad o las características propias de las unidades de análisis, incluyendo variables inobservables, bajo la condición de que estas cambien poco o nada en el tiempo. Por ejemplo, en el caso de patrones culturales e históricos de un país, o bien de instituciones informales en los parlamentos, para los cuales es difícil obtener indicadores, un modelo de efectos fijos controlaría esta heterogeneidad no

observada asumiendo que estos aspectos son invariables en el tiempo. En la investigación micro del comportamiento político, se contemplarían actitudes y orientaciones latentes que permanecen (relativamente) constantes a lo largo de la vida, sin incurrir al sesgo de variable omitida por ausencia de indicadores.

Los cuatro beneficios potenciales de los datos de panel se resumen en la tabla 1.

TABLA 1.  
DATOS TRANSVERSALES VS. DE PANEL

Problemas presentes con datos transversales	Potencial mejora con datos de panel
Ocultan variaciones temporales	Revelan la variabilidad temporal
Causalidad recíproca (endogeneidad)	Especificación del antes y el después en el modelo
Tamaño de muestra pequeño	Incremento de los grados de libertad a través de mediciones en el tiempo
Sesgo de variable omitida	Control de variables no observadas

Fuente: elaboración propia.

Aunque los datos de panel presentan palpables ventajas metodológicas, hay algunas dificultades en su aplicación (Bartels, 1999). La más frecuente corresponde a la pérdida de observaciones en el tiempo (*attrition*), la cual puede darse por el abandono voluntario (personas encuestadas que pierden interés de participar en subsiguientes entrevistas), por desaparición (partidos políticos o países que dejan de existir) o por «nacimiento» tardío (países que surgen en el tiempo). Por otro lado, en el caso de las encuestas, se produce un condicionamiento psicológico, debido a las múltiples olas de entrevistas (Lynn, 2009). Adicionalmente, la ganancia metodológica de los datos longitudinales requiere una mayor sofisticación en los modelos de análisis y su estimación. En otras palabras, hay que ir más allá del tradicional modelo lineal de mínimos cuadrados ordinarios, como se verá en la siguiente sección.

## PRINCIPALES MODELOS DE ANÁLISIS

Un modelo de regresión lineal clásico para datos transversales de  $N$  observaciones sigue la siguiente forma:

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i, \quad i = 1, \dots, N. \quad (\text{Ecuación 1})$$

En esta ecuación  $y_i$  es la variable dependiente,  $x_{ki}$  son las variables independientes,  $\beta_k$  los coeficientes de regresión,  $\alpha$  es un intercepto común y  $u_i$  es un término de error. Este modelo puede generalizarse para datos de panel como:

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it} + u_{it}, \quad \begin{array}{l} i = 1, \dots, N; \\ t = 1, \dots, T_i \end{array} \quad (\text{Ecuación 2})$$

En pocas palabras, se expande para incorporar variación no solo entre casos de  $N$ , sino también en el tiempo  $T$ . Para la discusión que se plantea, se asumen propiedades asintóticas para  $N$  (v. g., que tiende a infinito) mientras que  $T$  es fijo y, por ende,  $N > T$ , el llamado panel corto.

Los parámetros de la ecuación 1 se pueden estimar haciendo uso del procedimiento de mínimos cuadrados ordinarios, el cual permite obtener los mejores estimadores lineales no sesgados bajo una serie de supuestos, según el teorema Gauss-Markov. Sin embargo, este método es inadecuado para la ecuación 2 ya que en un panel comúnmente existe heterogeneidad entre los casos (ver la sección anterior). Al agrupar observaciones sin contemplar esta heterogeneidad, que se evidencia por contener un intercepto único ( $\alpha$ ), los coeficientes ( $\beta_k$ ) estimados resultan sesgados e inconsistentes (Gujarati y Porter, 2010: 594). Para estimar adecuadamente modelos con datos de panel se han desarrollado dos modelos básicos: el modelo de efectos fijos y el modelo de efectos aleatorios<sup>3</sup>.

El modelo de efectos fijos (*fixed effects model*), también conocido como modelo de mínimos cuadrados con variable indicadora (*least squares dummy variable*), se escribe de la siguiente forma:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it} + u_{it}. \quad (\text{Ecuación 3})$$

Puede notarse que la única diferencia entre la ecuación 3 y la ecuación 2 corresponde al término del intercepto, pues en el caso del modelo de efectos fijos este varía entre unidades ( $\alpha_i$ ). Esta especificación es la que permite contemplar la heterogeneidad entre unidades individuales como personas, parlamentos, partidos, países, etc. Para este modelo y los subsiguientes, es posible además especificar un término  $\lambda_t$  que capture la heterogeneidad entre periodos de tiempo. Sin embargo, en paneles con  $N > T$ , tiene más sentido incluir solamente el componente  $\alpha_i$ . Los parámetros del modelo de efectos fijos se estiman por medio de mínimos cuadrados ordinarios.

Por su parte, el modelo de efectos aleatorios (*random effects model*), denominado por otros como modelo de componentes de variancia, es –en apariencia– similar al modelo de efectos fijos en tanto que incorpora un intercepto que varía entre unidades transversales; la diferencia radica en que el modelo de efectos aleatorio asume que el intercepto sigue una distribución de probabilidad, es decir, es una variable aleatoria. Formalmente se define así:

3. Una estrategia similar para abordar la heterogeneidad entre observaciones es el modelaje jerárquico o multinivel (Gelman y Hill, 2006). La principal diferencia entre este enfoque y el presente en el artículo consiste en que en el segundo se asume una secuencia temporal. Sin embargo, ambos se pueden combinar en complejos modelos multinivel de medidas repetidas.



$$y_{it} = \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it} + \eta_{it} \quad (\text{Ecuación 4})$$

donde  $\eta_{it}$  se descompone en la siguiente forma:

$$\eta_{it} = \alpha_i + u_{it},$$

en el cual el intercepto  $\alpha_i$  está idénticamente e independientemente distribuido con media cero y variancia constante y es independiente del error idiosincrático  $u_{it}$ .

Ahora bien, si los parámetros del modelo de efectos aleatorios se estiman por mínimos cuadrados ordinarios serán insesgados pero no eficientes, por lo que se recurre al método de mínimos cuadrados generalizados para alcanzar eficiencia (Arellano, 2003: 35).

¿Qué se debe preferir entre los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios? Aunque con paneles de  $T$  grande no se producen diferencias entre modelos fijos y aleatorios (Hsiao, 2003: 41), en paneles cortos se decide según criterios varios, resumidos en la tabla 2.

TABLA 2.  
CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL MODELO

	<b>Efectos fijos</b>	<b>Efectos aleatorios</b>
Origen de datos	Poblacionales o no estocásticos	Muestras aleatorias
Tipo de muestreo	Estratificado	Conglomerados
Coefficientes invariantes en el tiempo	No los estima	Sí los estima
Correlación entre variables independientes y efectos no observados	Admite correlación	No admite correlación
Prueba de Hausman	Significativa	No significativa

Fuente: elaboración propia con base en Frees (2004) y Wooldridge (2010).

En primer lugar, si los datos provienen de una muestra aleatoria, como ocurre con las encuestas probabilísticas, se debe preferir los efectos aleatorios. Los efectos fijos puede aplicarse en casos de datos poblacionales (también denominados no estocásticos por Western y Jackman, 1994), donde no se extrae una muestra, sino que se estudia el universo, como todas las provincias, los distritos o las regiones de un país.

En situaciones de muestra complejas o multietápicas, Frees (2004: 75) indica que el modelo de efectos aleatorios debe privilegiarse cuando se realiza muestreo de conglomerados; si el muestreo es estratificado, entonces debe utilizar el modelo de efectos fijos. En esto hay una coincidencia con el primer criterio, pues al muestrear conglomerados se está haciendo una selección aleatoria, mientras que la estratificación recurre a un territorio completo.

En cuanto a los resultados de la estimación, debe atenderse que los modelos de efectos fijos usualmente no estiman coeficientes invariables en el tiempo, mientras que los efectos aleatorios sí. Por ejemplo, si el sistema electoral no cambia en ningún país incluido en el panel, entonces no se podrá estimar su coeficiente bajo el modelo de efectos fijos. A propósito de esta deficiencia, Plümper y Troeger (2007) propusieron una corrección para obtener coeficientes de variables que cambian poco o nada en el tiempo.

Por último, Wooldridge (2010: 286) sostiene que el aspecto más relevante para decidir entre efectos fijos y aleatorios es si existe correlación entre las variables independientes observadas ( $x_{k,it}$ ) y lo efectos no observados ( $\alpha_i$ ). Los modelos de efectos aleatorios asumen que no existe correlación entre ambos, mientras que los efectos fijos sí la permiten. Para ilustrarlo, una variable explicativa como *sistema electoral* puede estar correlacionada con una variable no observada como la *historia colonial* ya que las colonias británicas suelen tener sistemas mayoritarios (Persson y Tabellini, 2003). Para este caso, sería conveniente asumir que existe correlación y, por ende, utilizar el modelo de efectos fijos.

Para comprobar la correlación entre variables explicativas y los efectos no observados usualmente se ejecuta la prueba de Hausman (1978), la cual compara los estimadores de los coeficientes de regresión de efectos fijos con los coeficientes de efectos aleatorios, bajo la hipótesis nula de que no existen variables omitidas constantes en el tiempo. Si no se rechaza la hipótesis nula bajo algún nivel de significancia, entonces el estimador de efectos aleatorios es más eficiente ya que no existen variables omitidas o efectos no observados. Por el contrario, si se rechaza la hipótesis nula, entonces el estimador de efectos fijos es preferible ya que se existen variables omitidas correlacionadas con las observadas.

Tanto los modelos de efectos fijos como los de efectos aleatorios son apropiados cuando se tratan paneles estáticos. Cuando existen efectos temporales, es decir, donde se quiere modelar la historia o la secuencia temporal, se habla de panel dinámico. Un caso frecuente –pero no el único– de modelo dinámico lo constituye aquel que incluye la variable dependiente rezagada (*lagged dependent variable*) o medida en un punto anterior en el tiempo ( $y_{i,t-1}$ ):

$$y_{it} = \gamma y_{i,t-1} + \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it} + \alpha_i + u_{it}. \quad (\text{Ecuación 4})$$

El efecto de este rezago se estima por el coeficiente  $\gamma$ , para el cual se asume  $|\gamma| < 1$ , denominado el «supuesto de estacionariedad».

Este tipo de especificación es útil para considerar factores que tienen un impacto creciente en el tiempo, o bien impactos que decaen (Wawro, 2002). De esta manera, Franklin (2004), en el estudio de la participación electoral, incluyó los efectos de la llamada «inercia del electorado», es decir, los valores previos de participación, justificado por el hecho de que existe una porción del electorado que vota o se abstiene de forma habitual (Plutzer, 2002). Persson y Tabellini (2003) también recurren a los

modelos de variable dependiente rezagada para explicar resultados de políticas públicas y económicas tales como el superávit presupuestario que depende no solo de variables explicativas institucionales y geográficas, sino también de los propios niveles pasados del balance presupuestario. En general, es importante incluir la variable dependiente rezagada únicamente cuando se justifica teóricamente, es decir, cuando existe un proceso dinámico en el que los valores pasados influyen en los presentes (Achen, 2000; Keele y Kelly, 2006).

Para estimar modelos dinámicos de variable dependiente rezagada, se ha probado que tanto los efectos fijos como los efectos aleatorios resultan sesgados debido al carácter endógeno de la variable  $y_{i,t-1}$  (Nickell, 1981; Baltagi, 2005): este término –según se puede demostrar– se correlaciona con los errores, lo cual genera coeficientes que en promedio se alejan de los valores reales de los parámetros (sesgo). Por ello, se ha recurrido como alternativa a las variables instrumentales. Una variable instrumental –o un instrumento– es aquella que está correlacionada parcialmente con una variable endógena (en este caso,  $y_{i,t-1}$ ), pero no con el término del error (Wooldridge, 2010: 90). Bajo esta lógica, Anderson y Hsiao (1982) propusieron utilizar  $y_{i,t-2}$ , es decir, la variable dependiente con dos periodos hacia atrás, así como la diferencia entre el segundo periodo y el primero ( $y_{i,t-1} - y_{i,t-2}$ ) para estimar la variable dependiente diferenciada ( $\Delta y_{it} = y_{it} - y_{i,t-1}$ ).

Por su cuenta, Arellano y Bond (1991) encontraron que los estimadores Anderson-Hsiao son ineficientes (*i. e.*, generan amplios errores estándar), por lo que promueven la estimación utilizando no solo  $y_{i,t-2}$ , sino todos los rezagos disponibles (excepto  $y_{i,t-1}$  que es endógena). Este estimador, que se enmarca dentro del método de los momentos generalizados (*generalized method of moments*), se ha convertido en uno de los más populares en la econometría (Wansbeek, 2012), aunque también existen revisiones y críticas (Arellano y Bover, 1995; Blundell y Bond, 1998; Kiviet, 1995; Roodman, 2009). En ciencia política, el estimador Arellano-Bond ha sido utilizado para predecir el nivel de interés político de las personas en función de su interés en el año anterior (Prior, 2010), para analizar el vínculo entre nivel de democracia e inversión extranjera directa (Doces, 2010), para estudiar la relación entre fragmentación política y déficit presupuestario (Elgie y McMenamin, 2008) y para constatar los determinantes de la corrupción política (Castañeda Rodríguez, 2016), por citar algunos ejemplos.

La tabla 3 ilustra, de forma simplificada, cómo funciona una matriz de instrumentos del modelo Arellano-Bond para un panel de cinco periodos de tiempo. Cuando se está en la medición temporal  $t = 1$  no existen rezagos y no se estima la ecuación. En  $t = 2$ , tampoco se estima la ecuación pues solo se posee un rezago que es endógeno. En  $t = 3$  se puede incluir como instrumento  $y_{i,t-2}$  únicamente. Ya en  $t = 4$  se incluye dos instrumentos ( $y_{i,t-2}$  y  $y_{i,t-3}$ ) y en  $t = 5$  tres instrumentos ( $y_{i,t-2}$ ,  $y_{i,t-3}$  y  $y_{i,t-4}$ ).

El hecho de que para los tiempos 1 y 2 no se puede incluir instrumentos implica que todas las observaciones medidas en dichos periodos se descartan al utilizar el estimador Arellano-Bond. Esto reduce la muestra de manera considerable, pues se pierde el doble del número de unidades individuales ( $2 * N$ ), de forma que el enfoque requiere de paneles con tres o más mediciones temporales.

TABLA 3.  
ILUSTRACIÓN DE UNA MATRIZ DE INSTRUMENTOS

	$t = 1$	$t = 2$	$t = 3$	$t = 4$	$t = 5$
$y_{t-1}$	No existe	Endógena	Endógena	Endógena	Endógena
$y_{t-2}$	No existe	No existe	Instrumento	Instrumento	Instrumento
$y_{t-3}$	No existe	No existe	No existe	Instrumento	Instrumento
$y_{t-4}$	No existe	No existe	No existe	No existe	Instrumento
$y_{t-5}$	No existe	No existe	No existe	No existe	No existe

Fuente: elaboración propia.

### CASO DE APLICACIÓN DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL COMPARADA

El estudio de la participación electoral se ha convertido en un tema clásico de la ciencia política, y acumula una vasta cantidad de trabajos (Cancela y Geys, 2016; Geys, 2006; Smets y van Ham, 2013; Stockemer, 2017). Gran parte de ellos se basa en la comparación de los porcentajes de asistencia a las urnas entre varios países o unidades subnacionales en el tiempo, con lo que forma así paneles de elecciones (Cancela y Geys recogen 185 estudios; Stockemer 130). Por tanto, no sorprende que en dicho estilo de análisis agregado se recurra a modelos de regresión para datos de panel como los expuestos anteriormente. Sin embargo, se han detectado errores metodológicos en el tratamiento de estos datos: no siempre se incluye una discusión o justificación sobre el modelo apropiado para los datos; en ocasiones no se indica el método de estimación; se utilizan efectos fijos para modelos dinámicos (contrario a lo que la teoría sugiere), o se rehúye de examinar la robustez de las estimaciones al no comparar diversos modelos.

Dada la popularidad de los datos de panel en el estudio de la participación electoral agregada, así como las omisiones en sus análisis, el siguiente ejemplo utiliza una base de datos original de 68 elecciones presidenciales de primera vuelta en América Latina (1995-2011) para contrastar los resultados de cuatro métodos (Pignataro 2014b).

El macropanel electoral escogido presenta algunas propiedades interesantes. En primer lugar, mantiene la característica de tener mayor número de casos espaciales ( $N = 18$ ) que mediciones temporales ( $T_i$  mínimo = 2;  $T_i$  máximo = 5), como es común en estudios electorales. Claramente es un panel corto en el tiempo que involucra retos en su análisis. Segundo, los periodos constitucionales varían entre países (por ejemplo, cuatro años en Costa Rica, cinco en Panamá y seis en México) y existen interrupciones en los periodos de presidentes (de la Rúa en Argentina, Bucaram en Ecuador, Fujimori en Perú y Lucio Gutiérrez en Bolivia), por lo que no todas las unidades de análisis cuentan con la misma cantidad de mediciones temporales. Se trata, pues, de un panel desbalanceado.

En este ejemplo se busca predecir el nivel de participación electoral, medido como porcentaje de votos entre la población en edad de votar (figura 1)<sup>4</sup>, con base en variables del marco teórico del institucionalismo de elección racional (Blais, 2000; Dettrey y Schwindt-Bayer, 2009; Downs, 1957; Franklin, 2004; Norris, 2004; Pérez-Liñán, 2001). El argumento general consiste en que características institucionales y políticas incentivan la participación, de forma que la variabilidad entre los porcentajes de asistencia a las urnas está explicada por la inercia del electorado, la competencia electoral, el poder presidencial institucional, la mayoría parlamentaria, la obligatoriedad del voto y el modo de empadronamiento<sup>5</sup>. No se incluyen variables socioeconómicas, ya que han demostrado tener escasa validez en la región latinoamericana (Fornos *et al.*, 2004; Lavez-zolo, 2008) por lo que resulta más pertinente analizar los citados factores institucionales y políticos.

En primera instancia, la inercia del electorado, medida como la participación previa ( $t - 1$ ), la cual captura el efecto del hábito del voto (Alfaro-Redondo, 2014; Franklin, 2004; Pluzter, 2002), debería incrementar la participación. Este análisis se convierte, entonces, en uno de tipo dinámico al incluir variable dependiente rezagada.

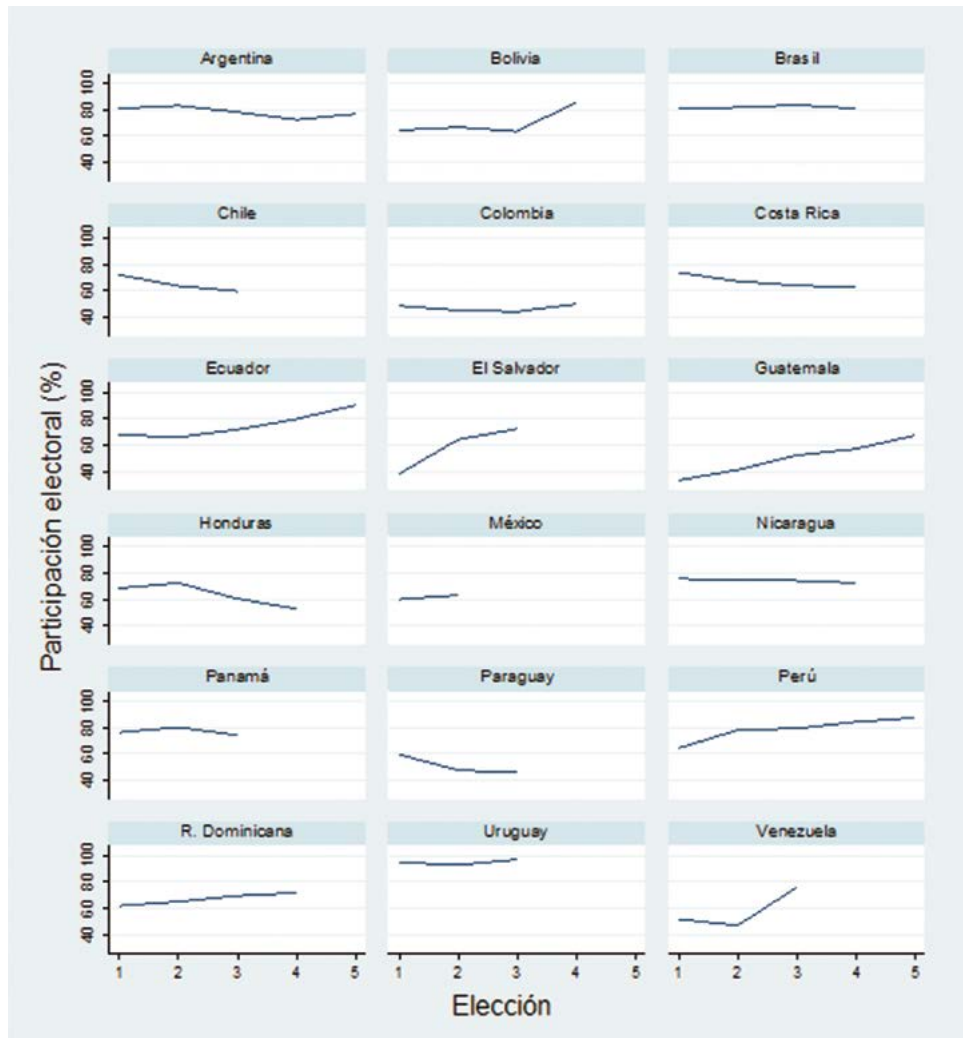
Luego, se espera encontrar una relación negativa entre competencia electoral y participación, ya que cuanto mayor sea la diferencia entre los votos por un candidato y otro, menor es la intensidad de competición, por lo que la posibilidad de influir en dicho resultado es menor y se desincentiva la participación (Blais, 2000; Downs, 1957; Franklin, 2004). Por otro lado, cuanto mayor sea la capacidad del presidente para generar políticas (beneficios), mayor será la motivación para votar. Por ello, el poder presidencial institucional (Dettrey y Schwindt-Bayer, 2009) y la mayoría parlamentaria deberían relacionarse de forma positiva con la variable dependiente (Franklin, 2004). También se prevé un signo positivo para el coeficiente de la obligatoriedad del voto y del modo de registro automático (Blais y Dobrzynksa, 1998; Fornos *et al.*, 2004; Franklin, 2004; Jackman, 1987; Norris, 2004; Powell, 1986; Schraufnagel y Sgouraki, 2005). El sistema electoral presidencial se incluye como variable de control<sup>6</sup>.

4. Los porcentajes de participación electoral se obtuvieron principalmente de los organismos electorales de cada país así como de las bases de datos disponibles en *International IDEA* (<https://www.idea.int/>) y *Political Database of the Americas* (<http://pdba.georgetown.edu/>).

5. Como bien advirtió un revisor de este manuscrito, el análisis agregado permite realizar inferencias únicamente para la elección y no para individuos, pues de lo contrario se estaría incurriendo en una falacia ecológica. Sería, pues, recomendable utilizar un modelaje multinivel que capture tanto efectos en niveles agregados (elección) e individuales (electores). Sin embargo, ello significaría adoptar técnicas distintas de las presentadas en la sección anterior y el artículo se distanciaría del objetivo central de comparar las herramientas para el análisis de datos de panel.

6. Competencia electoral se mide como la diferencia en puntos porcentuales entre el primer y el segundo candidato con más votos en la primera vuelta. El poder presidencial institucional consiste en el índice elaborado por García (2009), el cual oscila entre 0 (menor poder) y 1 (mayor

FIGURA 2.  
PARTICIPACIÓN ELECTORAL SEGÚN LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR



Fuente: elaboración propia con base en Pignataro (2014b).

poder). El estatus mayoritario corresponde al total de votos obtenido en la Cámara Baja por el partido (o coalición) del candidato presidencial ganador de la primera vuelta. El voto obligatorio se codifica con 0 si el voto no es obligatorio, 0.5 si es obligatorio sin sanciones y 1 si es obligatorio con sanciones. El modo de registro electoral asume el valor 0 si es obligatorio o voluntario y 1 si es automático. El sistema de elección presidencial indica 0 si el presidente se elige por mayoría simple y 1 por mayoría absoluta o con umbral reducido. Para mayor información sobre las variables y las fuentes, consúltese Pignataro (2014a).

Para probar estas hipótesis se formulan los modelos de regresión para datos de panel que se expusieron previamente: efectos fijos, efectos aleatorios y estimador Arellano-Bond. El modelo de efectos fijos estima la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} Participación_{it} = & \beta_1 Inercia_{it} + \beta_2 Competencia_{it} + \beta_3 Poder_{it} + & \text{(Ecuación 5)} \\ & + \beta_4 Estatus_{it} + \beta_5 Obligatorio_{it} + \beta_6 Registro_{it} + \beta_7 Sistema_{it} + \alpha_i + u_{it}; \end{aligned}$$

Por otro lado, el modelo de efectos aleatorios la estima como:

$$\begin{aligned} Participación_{it} = & \beta_1 Inercia_{it} + \beta_2 Competencia_{it} + \beta_3 Poder_{it} + & \text{(Ecuación 6)} \\ & + \beta_4 Estatus_{it} + \beta_5 Obligatorio_{it} + \beta_6 Registro_{it} + \beta_7 Sistema_{it} + \eta_{it}, \end{aligned}$$

con  $\eta_{it} = \alpha_i + u_{it}$ .

Estos modelos se suponen adecuados para tratar la heterogeneidad del panel, aunque no la característica dinámica que implica la variable de inercia. Por ello se comparan con el método Arellano-Bond que se supone sería conveniente. La ecuación ahora reescribe la variable de inercia con la notación habitual de rezagos<sup>7</sup>:

$$\begin{aligned} Participación_{it} = & \gamma Participación_{i,t-1} + \beta_1 Competencia_{it} + \beta_2 Poder_{it} + & \text{(Ecuación 7)} \\ & + \beta_3 Estatus_{it} + \beta_4 Obligatorio_{it} + \beta_5 Registro_{it} + \beta_6 Sistema_{it} + \alpha_i + u_{it}. \end{aligned}$$

Adicionalmente, los anteriores modelos se comparan con la estimación de un modelo de intercepto constante por mínimos cuadrados ordinarios, que obvia las características de panel. Al incorporar estos resultados se podrá constatar cómo un modelo que ignora la heterogeneidad se diferencia de aquellos que sí la contemplan:

$$\begin{aligned} Participación_{it} = & \alpha + \beta_1 Inercia_{it} + \beta_2 Competencia_{it} + \beta_3 Poder_{it} + & \text{(Ecuación 8)} \\ & + \beta_4 Estatus_{it} + \beta_5 Obligatorio_{it} + \beta_6 Registro_{it} + \beta_7 Sistema_{it} + u_{it}. \end{aligned}$$

La estimación de los cuatro modelos, realizada con el paquete Stata<sup>8</sup>, se incluye en la tabla 4<sup>9</sup>.

- 
7. El estimador Arellano-Bond se puede calcular en uno o dos pasos; se recomienda hacerlo en un paso (*one-step*) por su mayor eficiencia (Arellano y Bond, 1991).
  8. Con el mismo fin es posible utilizar el paquete «plm» en R.
  9. Adviértase que en los primeros tres modelos el número de observaciones desciende a 50 ya que el cálculo de la participación previa implica la pérdida de observaciones en la primera elección ( $t = 1$ ). En el caso del estimador Arellano-Bond se pierde el doble de observaciones porque utiliza un mínimo de dos rezagos como instrumento, disminuyendo a 32.

TABLA 4.

MODELOS ESTIMADOS PARA PREDECIR LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

	Intercepto constante		Efectos fijos		Efectos aleatorios		Arellano-Bond	
	Coef. (e.e.)	Sig.	Coef. (e.e.)	Sig.	Coef. (e.e.)	Sig.	Coef. (e.e.)	Sig.
Inercia (Participación <sub>t-1</sub> )	0,706 (0,097)	0,000	0,541 (0,176)	0,005	0,659 (0,116)	0,000	1,286 (0,781)	0,099
Competencia electoral	-0,064 (0,149)	0,670	-0,045 (0,155)	0,775	-0,049 (0,141)	0,731	0,125 (0,282)	0,657
Poder presidencial institucional	-0,032 (0,106)	0,765	0,463 (0,436)	0,297	-0,038 (0,141)	0,787	0,329 (0,735)	0,654
Estatus mayoritario	0,194 (0,095)	0,048	0,212 (0,105)	0,053	0,218 (0,093)	0,019	0,125 (0,160)	0,432
Obligatoriedad del voto	4,769 (3,694)	0,204	30,149 (15,001)	0,055	6,171 (4,942)	0,212	31,727 (24,756)	0,200
Modo de registro	-0,390 (2,301)	0,866	(omitido)		0,004 (3,460)	0,999	(omitido)	
Sistema electoral presidencial	6,812 (3,006)	0,029	(omitido)		6,638 (3,964)	0,094	(omitido)	
Observaciones	50		50		50		32	
R <sup>2</sup>	0,730		0,475		0,728		0,606	

Fuente: elaboración propia.

El primer modelo, llamado de intercepto constante, encuentra significativas ( $p < 0,05$ ) las variables *estatus mayoritario* y *sistema electoral presidencial*, ambas con el signo esperado. También la variable *inercia* es significativa ( $p < 0,01$ ) y positiva, lo que significa que cuanto mayor haya sido la participación previa, mayor será la participación promedio. Las demás variables no son significativas bajo los umbrales tradicionales. Es este modelo el que resulta más eficiente (con menores errores estándar); sin embargo, esta estimación se dice poco confiable pues un modelo de intercepto común con datos de panel sobreestima o subestima las variancias de los coeficientes (Beck y Katz, 1995).

En el modelo de efectos fijos son significativas *inercia* ( $p < 0,01$ ), *estatus mayoritario* y *obligatoriedad del voto* ( $p < 0,10$ ), con los signos positivos previstos. Obsérvese que este modelo omite la estimación de los coeficientes modo de registro y sistema electoral, ya que son constantes en el tiempo. Bajo el modelo de efectos aleatorios resultan significativas la *inercia* ( $p < 0,01$ ), *estatus mayoritario* ( $p < 0,05$ ) y *sistema electoral* ( $p < 0,10$ ); los signos coinciden con lo esperado.



Finalmente, el estimador Arellano-Bond es el de menor eficiencia (mayores errores estándar), por lo que no encuentra ninguna variable significativa estadísticamente exceptuando la *participación previa* ( $p < 0,10$ ) con un coeficiente mayor a 1, muy distinto a los correspondientes para los otros modelos. Se nota entonces que los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios presentan mayor eficiencia que el Arellano-Bond, pese a que estos primeros se suponen inapropiados para paneles dinámicos con la variable dependiente rezagada.

En general, las estimaciones son poco estables, pues los coeficientes varían entre sí, exceptuando estatus mayoritario. Particularmente llama la atención que el coeficiente de la variable dependiente rezagada sea similar entre los modelos de intercepto constante, efectos fijos y efectos aleatorios, mas no con Arellano-Bond.

En relación con la bondad de ajuste, los coeficientes de determinación ( $R^2$ ) indican que los modelos con mayor variancia explicada son el intercepto constante y el de efectos aleatorios: 73 % cada uno. El Arellano-Bond explica un 61 % y el de efectos fijos un 48 %. La prueba de Hausman, que compara efectos fijos con aleatorios, no permite rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes son iguales ( $\chi^2_{(5)} = 5,69$ ;  $p = 0,347$ ), lo cual se puede interpretar que no existen variables omitidas; en consecuencia, es preferible el modelo de efectos aleatorios.

De escogerse un modelo entre los cuatro estimados puede descartarse, en primer lugar, el de intercepto constante, pues las previsiones teóricas no permiten confiar en sus estimaciones, aunque vale destacar que los coeficientes no resultan excesivamente diferentes del resto. Por su parte, los modelos de efectos fijos y aleatorios presentan buena eficiencia. Si se sigue el criterio del tipo de datos, puesto que las elecciones de cada país no se seleccionan aleatoriamente, sino que corresponden a una población, entonces tendría más sentido el modelo de efectos fijos. No obstante, en términos de porcentaje de variancia explicada y según la prueba de Hausman, los efectos aleatorios aparecen como ganadores.

El modelo Arellano-Bond, aunque pretende resolver los problemas de endogeneidad de la variable rezagada, no se ajusta bien a los datos: su porcentaje de explicación es bajo, los errores estándar son amplios y la estimación del coeficiente de rezago es inconsistente con el supuesto de estacionariedad, pues resulta mayor a 1.

Este último resultado es llamativo y se pueden conjeturar algunas explicaciones al respecto. Primero, puede objetarse que el número de variables independientes sea muy grande respecto al número de casos, lo cual perjudica la eficiencia en la estimación. Sin embargo, al estimar modelos con subconjuntos de variables, el coeficiente de inercia permanece mayor a 1 (resultados no se muestran).

Segundo, la estimación pudo haber fallado porque el panel es muy corto en el tiempo y el instrumento resulta «pobre» (véase Arellano, 2003: 96). En otras palabras, se disponen de pocos rezagos para estimar el parámetro (ver tabla 3). Por ejemplo, siete países tienen cuatro elecciones, es decir, únicamente dos instrumentos; seis países tienen tres elecciones, por lo tanto, solo un instrumento; México, con dos elecciones, queda fuera de la estimación. Con panel más largo en el tiempo o completamente balanceado la estimación podría resultar más precisa.

Para probar esta interpretación, se realizaron simulaciones Monte Carlo con las cuales se puede examinar si en un proceso de generación de datos los modelos responden de forma diferenciada ante condiciones impuestas (Mooney, 1997); en concreto, si la estimación se ve afectada por el desbalance o por el número de variables independientes en relación con los casos.

Para ello se compara un panel completamente balanceado de  $N = 16$  con cinco mediciones temporales (ochenta observaciones) con otro de  $N = 16$  casos, pero desbalanceado (la mitad de casos con cinco periodos de tiempo y la otra mitad con tres, para un total de 64 observaciones), formulando un modelo de pocas variables independientes (una métrica, una categórica y la variable dependiente rezagada). Para cada escenario se ejecutan mil iteraciones.

El proceso de generación de datos sigue el siguiente modelo:

$$y_{it} = \gamma y_{i,t-1} + \beta_1 x_{it} + \beta_2 q_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad (\text{Ecuación 9})$$

con  $i = 1, \dots, N$ ;  $t = 1, \dots, T$ , donde  $y_{i,t-1}$  es la variable dependiente con un rezago,  $x_{it}$  es una variable métrica definida como  $x_{it} = 0,8 * x_{i,t-1} + \varphi_{it}$ , donde  $\varphi_{it} \sim N(0; 20)$ ,  $q_{it}$  es una variable categórica con distribución binomial ( $p = 0,7$ ),  $u_{it} \sim N(0; 1)$  y  $\alpha_i \sim N(0; 1)$ . Además, se asignan los siguientes valores a los parámetros:  $\gamma = 0,8$ ;  $\beta_1 = 0,2$ ; y  $\beta_2 = 0,5$  (el diseño se basa en Arellano y Bond, 1991; Beck y Katz, 2004; Flannery y Watson Hankins, 2013; Kiviet, 1995).

La tabla 5 muestra las medias de las mil réplicas según los cuatro modelos en los dos escenarios propuestos. La mayor precisión se obtiene para los coeficientes de las variables  $\beta_1$  y  $\beta_2$ . Para el parámetro de la variable dependiente rezagada  $\gamma$  presentan menor sesgo, en orden descendente, el modelo de efectos aleatorios, el estimador Arellano-Bond, el modelo de efectos fijos y el modelo de intercepto constante. Nótese que mientras los modelos de efectos aleatorios y de intercepto constante sobreestiman el valor del parámetro, los efectos fijos y el Arellano-Bond lo subestiman. Estos hallazgos son invariables entre el panel balanceado y el no balanceado. Esto implica que la presencia de casos con pocos periodos de tiempo y escasos instrumentos –como en el ejemplo de participación electoral– no perjudica necesariamente la estimación mediante el método de Arellano-Bond, por lo que el resultado anómalo obedece a otros factores no explorados.

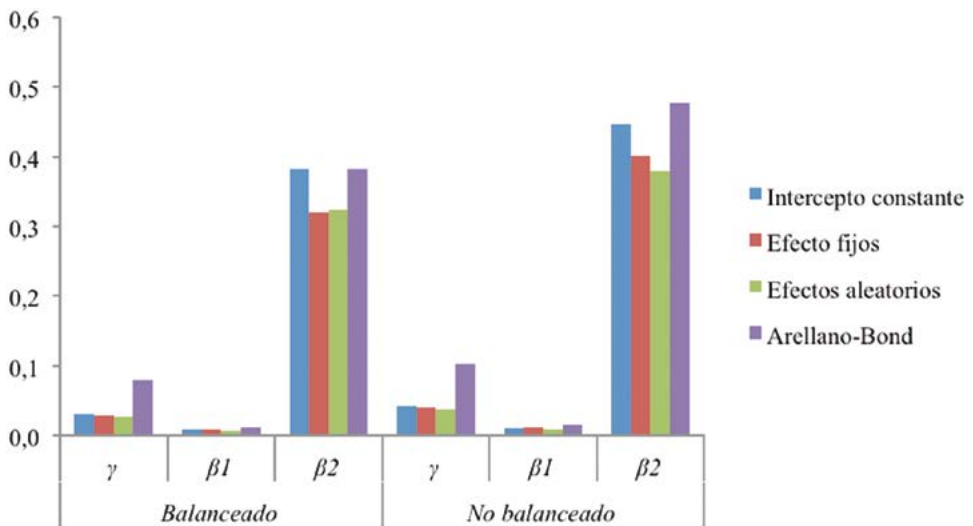
Las simulaciones coinciden con el panel electoral en detectar que el estimador Arellano-Bond es menos eficiente pues estima mayores errores estándar promedio que los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios (figura 3). El desbalance, por su parte, disminuye la eficiencia en todos los modelos ya que implica un menor número de observaciones. Sin embargo, en comparación con los modelos de participación electoral, las simulaciones generan estimaciones bastante más estables, incluso en el escenario de desbalance y no se predice un parámetro de la variable dependiente rezagada mayor a 1.

TABLA 5.  
MEDIAS DE LOS COEFICIENTES ESTIMADOS EN LAS SIMULACIONES

		Intercepto constante	Efecto fijos	Efectos aleatorios	Arellano-Bond
Balanceado	$\gamma = 0,8$	0,835	0,782	0,807	0,787
	$\beta_1 = 0,2$	0,195	0,200	0,199	0,199
	$\beta_2 = 0,5$	0,501	0,491	0,495	0,499
No balanceado	$\gamma = 0,8$	0,835	0,777	0,805	0,782
	$\beta_1 = 0,2$	0,196	0,200	0,200	0,199
	$\beta_2 = 0,5$	0,502	0,487	0,497	0,494

Fuente: elaboración propia con base en simulaciones (1000 réplicas).

FIGURA 3.  
MEDIAS DE LOS ERRORES ESTÁNDAR DE LOS COEFICIENTES ESTIMADOS EN LAS SIMULACIONES



Fuente: elaboración propia con base en simulaciones (1000 réplicas).

## CONCLUSIONES

Parfraseando a Barbara Geddes, este artículo expone «cómo los datos y el modelo que uno escoge afectan las respuestas que uno obtiene» (2003). Por muchas razones, los datos de panel superan limitaciones de los transversales: contemplan la variabilidad

temporal; miden con mayor precisión el antes y el después; aumentan los grados de libertad, y contemplan la heterogeneidad entre los casos. Con ello se obtiene mayor potencial para contrastar hipótesis y teorías; no sorprende, en consecuencia, que haya incrementado su uso en la ciencia política.

Esta ganancia conlleva la necesidad de modelos especiales, más allá de la tradicional regresión lineal estimada por mínimos cuadrados ordinarios. Los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios incluyen la heterogeneidad entre casos que conforman un panel, lo cual no se logra con un modelo de intercepto constante. Los modelos dinámicos incorporan efectos temporales, a través de rezagos en la variable dependiente, aunque ello induce endogeneidad. Por ende, se han planteado soluciones desde el enfoque de variables instrumentales, como el reconocido estimador Arellano-Bond.

Con el ejemplo de participación electoral se ha intentado ilustrar algunos retos al analizar datos de panel. Por un lado, el hecho de que las elecciones se lleven a cabo en intervalos de más de un año –en oposición a mediciones más frecuentes como las económicas– reduce el número de observaciones temporales; por otro, puesto que los comicios no están distanciados por periodos de tiempo iguales, se genera desbalance.

Los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios –aunque teóricamente se decían inapropiados cuando existe una variable dependiente rezagada la cual resulta endógena– estimaron con precisión y poco error los coeficientes; no así el Arellano-Bond. Las simulaciones, realizadas bajo condiciones de pocas variables y que compararon un panel balanceado con uno desbalanceado similar al panel electoral, confirmaron la robustez de los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios y la ineficiencia del Arellano-Bond. A la vez, la estimación de intercepto constante, es decir, el modelo clásico de mínimos cuadrados ordinarios, que ignora lo característico del panel, muestra comparativamente el mayor sesgo. Por lo tanto, si el Arellano-Bond resulta ineficiente y el modelo de intercepto constante sesgado, no hay razón para aplicarlos en el análisis de modelos dinámicos de panel.

Por ello, compartimos una agenda metodológica que ha advertido la importancia de las especificaciones técnicas en el estudio de datos de panel (Beck y Katz, 1995; Beck, 2007; Wilson y Butler, 2007). De esta investigación, la conclusión más relevante es prescribir, en general, el uso de datos de panel por sus fortalezas metodológicas y recomendar para los análisis de paneles cortos en el tiempo, como los presentes en estudios electorales, los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios por su robustez y eficiencia.

## AGRADECIMIENTOS

El autor agradece las sugerencias y comentarios de los evaluadores anónimos y de los editores de esta revista, así como las observaciones de Gilbert Brenes, Juan Manuel Muñoz y Mariano Torcal a versiones previas de este manuscrito.

### Referencias

- Achen, Christopher. 2000. «Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Independent Variables», en *Annual Meeting of the Political Methodology Section. American Political Science Association*. University of California, Los Angeles.
- Alfaro-Redondo, Ronald. 2014. «Lifecycle changes and the activation of habitual voting: The case of Costa Rica», *Electoral Studies*, 35: 188-199. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.003>.
- Anderson, Theodore W. y Cheng Hsiao. 1982. «Formulation and estimation of dynamic models using panel data», *Journal of Econometrics*, 18: 47-82. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(82\)90095-1](https://doi.org/10.1016/0304-4076(82)90095-1).
- Arellano, Manuel. 2003. *Panel Data Econometrics*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199245282.001.0001>.
- Arellano, Manuel y Stephen Bond. 1991. «Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations», *The Review of Economic Studies*, 58 (2): 277-297. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2297968>.
- Arellano, Manuel y Olympia Bover. 1995. «Another look at the instrumental variable estimation of error-components models», *Journal of Econometrics*, 68 (1): 29-51. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01642-D](https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01642-D).
- Baltagi, Badi H. 2005. *Econometric Analysis of Panel Data*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Bartels, Larry M. 1999. «Panel Effects in the American National Election Studies», *Political Analysis*, 8 (1): 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pan.a029802>.
- Beck, Nathaniel. 2007. «From Statistical Nuisances to Serious Modeling: Changing How We Think About the Analysis of Time-Series–Cross-Section Data», *Political Analysis*, 15 (2): 97-100. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pan/mpm001>.
- Beck, Nathaniel. 2008. «Time-series Cross-section Methods», en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz. 1995. «What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data», *The American Political Science Review*, 89 (3): 634-647. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2082979>.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz. 2004. «Time-Series-Cross-Section Issues: Dynamics», en *Annual Meeting of the Society for Political Methodology*. Stanford: Stanford University.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz. 2011. «Modeling Dynamics in Time-Series–Cross-Section Political Economy Data», *Annual Review of Political Science*, 14: 331-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-071510-103222>.

- Blais, André. 2000. *To Vote or Not to Vote. The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hjrrf>.
- Blais, André y Agnieszka Dobrzynska. 1998. «Turnout in electoral democracies», *European Journal of Political Research*, 33: 239-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00382>.
- Blundell, Richard y Stephen Bond. 1998. «Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models», *Journal of Econometrics*, 87: 115-143. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(98\)00009-8](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(98)00009-8).
- Brady, Henry. 2008. «Causation and Explanation in Social Science», en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press.
- Cancela, João y Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections», *Electoral Studies*, 42: 264-275. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>.
- Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio. 2016. «Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (227): 103-136. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X).
- Dalton, Russell J. 2000. «The Decline of Party Identifications», en Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- De Benedetto, Marco Alberto y Maria De Paola. 2016. «The impact of incumbency on turnout. Evidence from Italian municipalities», *Electoral Studies*, 44: 98-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.06.012>.
- Dettrey, Bryan J. y Leslie A. Schwindt-Bayer. 2009. «Voter Turnout in Presidential Democracies», *Comparative Political Studies*, 42 (10): 1317-1338. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414009332125>.
- Dilliplane Susanna. 2014. «Activation, Conversion, or Reinforcement? The Impact of Partisan News Exposure on Vote Choice?», *American Journal of Political Science*, 58 (1): 79-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ajps.12046>.
- Doces, John A. 2010. «The Dynamics of Democracy and Direct Investment: An Empirical Analysis», *Polity*, 42 (3): 329-351. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/pol.2010.1>.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Elgie, Robert y Iain McMenamin. 2008. «Political Fragmentation, Fiscal Deficits and Political Institutionalisation», *Public Choice*, 136 (3/4): 255-267. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9294-x>.
- Escobar-Lemmon, Maria y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. «Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?», *American Journal of Political Science*, 49 (4): 829-844. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00158.x>.

- Fairbrother, Malcolm. 2014. «Two Multilevel Modeling Techniques for Analyzing Comparative Longitudinal Survey Datasets», *Political Science Research and Methods*, 2 (1): 119-140. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/psrm.2013.24>.
- Flannery, Mark J. y Kristine Watson Hankins. 2013. «Estimating dynamic panel models in corporate finance», *Journal of Corporate Finance*, 19: 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2012.09.004>.
- Fornos, Carolina A., Timothy J. Power y James C. Garand. 2004. «Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000», *Comparative Political Studies*, 37 (8): 909-940. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414004267981>.
- Fortin-Rittberger, Jessica. 2015. «Time-series cross-section», en Henning Best y Christof Wolf (eds.), *The SAGE Handbook of Regression Analysis and Causal Inference*. London: SAGE.
- Franklin, Mark N. 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511616884>.
- Franzese, Robert J. 2007. «Multicausality, Context-Conditionality, and Endogeneity», en Carles Boix, y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press.
- Frees, Edward W. 2004. *Longitudinal and Panel Data. Analysis and Applications in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790928>.
- García, Mercedes. 2009. *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Garzia, Diego. 2013. «Changing Parties, Changing Partisans: The Personalization of Partisan Attachments in Western Europe», *Political Psychology*, 34 (1): 67-89. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00918.x>.
- Geddes, Barbara. 2003. *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gelman, Andrew y Jennifer Hill. 2006. *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790942>.
- Gerring, John. 2012. *Social Science Methodology. A Unified Framework*. New York: Cambridge University Press.
- Geys, Benny. 2006. «Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research», *Electoral Studies*, 25: 637-663. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>.
- Gujarati, Damodar N. y Dawn C. Porter. 2010. *Econometría*. México: McGraw Hill.
- Hausman, Jerry A. 1978. «Specification Tests in Econometrics», *Econometrica*, 46 (6): 1251-1271. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1913827>.
- Hsiao, Cheng. 2003. *Analysis of Panel Data*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754203>.

- Jackman, Robert W. 1987. «Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies», *The American Political Science Review*, 81 (2): 405-424. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1961959>.
- Keele, Luke y Nathan J. Kelly. 2006. «Dynamic Models for Dynamic Theories: The Ins and Outs of Lagged Dependent Variables», *Political Analysis*, 14: 186-205. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pan/mpj006>.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kiviet, Jan F. 1995. «On bias, inconsistency, and efficiency of various estimators in dynamic panel data models», *Journal of Econometrics*, 68: 53-78. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01643-E](https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01643-E).
- Lavezzolo, Sebastián. 2008. «Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980-2000», *Revista Española de Ciencia Política*, 18: 67-93.
- Lewis-Beck, Michael S., Richard Nadeau y Angelo Elias. 2008. «Economics, Party, and the Vote: Causality Issues and Panel Data», *American Journal of Political Science*, 52 (1): 84-95. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00300.x>.
- Lipset, Seymour M. 1959. «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *The American Political Science Review*, 53 (1): 69-105. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1951731>.
- Lupu, Noam. 2015. «Partisanship in Latin America», en Ryan E. Carlin, Matthew M. Singer y Elizabeth J. Zechmeister (eds.), *The Latin American Voter. Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lynn, Peter. 2009. «Methods for Longitudinal Surveys», en Peter Lynn (ed.), *Methodology of Longitudinal Surveys*. Chichester: John Wiley and Sons. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9780470743874.ch1>.
- Mooney, Christopher Z. 1997. *Monte Carlo Simulation*. California: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781412985116>.
- Moreno Martínez, Cristina. 2010. «El efecto de la campaña para las elecciones generales españolas de 2008 sobre la información política y la participación electoral de los votantes: ¿se puede hablar de una función de legitimación de las campañas electorales?», *Revista Española de Ciencia Política*, 24: 53-81.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790980>.
- Nickell, Stephen. 1981. «Biases in Dynamic Models with Fixed Effects», *Econometrica*, 49 (6): 1417-1426. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1911408>.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2001. «Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies», *Electoral Studies*, 20: 281-297. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00019-6](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00019-6).
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge: MIT Press.



- Pignataro, Adrián. 2014a. «Participación electoral comparada en América Latina: un modelo desde la teoría de elección racional», *Revista Derecho Electoral*, 17: 154-184.
- Pignataro, Adrián. 2014b. Base de datos de elecciones en América Latina (1995-2011) [archivo Excel].
- Plümper, Thomas y Vera E. Troeger. 2007. «Efficient Estimation of Time-Invariant and Rarely Changing Variables in Finite Sample Panel Analyses with Unit Fixed Effects», *Political Analysis*, 15 (2): 124-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pan/mpm002>.
- Plümper, Thomas, Vera E. Troeger y Philip Manow. 2005. «Panel data analysis in comparative politics: Linking method to theory», *European Journal of Political Research*, 44: 327-354. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00230.x>.
- Plutzer, Eric. 2002. «Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood», *The American Political Science Review*, 96 (1): 41-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055402004227>.
- Powell, G. Bingham. 1986. «American Voter Turnout in Comparative Perspective», *The American Political Science Review*, 80 (1): 17-43. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1957082>.
- Prior, Markus. 2010. «You've Either Got It or You Don't? The Stability of Political Interest over the Life Cycle», *The Journal of Politics*, 72 (3): 747-766. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022381610000149>.
- Przeworski, Adam. 2007. «Is the Science of Comparative Politics Possible?», en Carles Boix y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946>.
- Robinson, William S. 1950. «Ecological Correlations and the Behavior of Individuals», *American Sociological Review*, 15 (3): 351-357. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2087176>.
- Roodman, David. 2009. «How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata», *The Stata Journal*, 9 (1): 86-136.
- Sátyro, Natália. 2013. «Institutional constraints, parties and political competition in Brazilian states», *Revista de Ciência Política*, 33 (3): 583-605.
- Schraufnagel, Scot y Barbara Sgouraki. 2005. «Voter Turnout in Central and South America», *The Latin Americanist*, 49: 39-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1557-203X.2005.tb00064.x>.
- Seijas Macías, J. Antonio. 2014. «Análisis del grado del 'Mal-apportionment' en los parlamentos autonómicos del Estado español», *Revista Española de Ciencia Política*, 34: 199-221.
- Smets, Kaat y Carolien van Ham. 2013. «The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout», *Electoral Studies*, 32: 344-359. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.12.006>.

- Steinbrecher, Markus y Harald Shoen. 2013. «Not all campaign panels are created equal: Exploring how the number and timing of panel waves affect findings concerning the time of voting decision», *Electoral Studies*, 32: 892-899. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.10.004>.
- Stimson, James A. 1985. «Regression in Space and Time: A Statistical Essay», *American Journal of Political Science*, 29 (4): 914-947. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111187>.
- Stockemer, Daniel. 2017. «What Affects Voter Turnout? A Review Article/ Meta-Analysis of Aggregate Research», *Government and Opposition*, 52 (4): 698-722. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/gov.2016.30>.
- Wansbeek, Tom. 2012. «On the remarkable success of the Arellano-Bond estimator», *AENORM*, 20 (77): 15-20.
- Wawro, Gregory. 2002. «Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science», *Political Analysis*, 10 (1): 25-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pan/10.1.25>.
- Western, Bruce y Simon Jackman. 1994. «Bayesian Inference for Comparative Research», *The American Political Science Review*, 88 (2): 412-423. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2944713>.
- Wilson, Sven E. y Daniel M. Butler. 2007. «A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications», *Political Analysis*, 15 (2): 101-123. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pan/15.2.101>.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2010. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: The MIT Press.

Presentado para evaluación: 12 de agosto de 2017.

Aceptado para publicación: 12 de febrero de 2018.

ADRIAN PIGNATARO

[adrian.pignataro@gmail.com](mailto:adrian.pignataro@gmail.com)

Estudiante del doctorado en Ciencia Política de la Scuola Superiore Sant'Anna y la Università degli Studi di Siena. Docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ha realizado investigaciones en las áreas de comportamiento electoral, opinión pública y métodos cuantitativos.

---

## *Manual de partidos políticos*

Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat. Barcelona: Huygens, 2017, 440 pp.

El autor de libro, reputado profesor de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, se ha afanado en su preparación durante veintitrés años. Así me lo expresó recientemente en un intercambio de correos electrónicos. Técnicamente, según me confesó, «solo» le ha llevado completar el manuscrito alrededor de dos años. Ciertamente, sin el bagaje y el largo recorrido investigador previo, sería difícil comprender la capacidad de síntesis y consistencia analítica reflejada en las densas páginas del libro. Los docentes y estudiantes politólogos, y en general todos aquellos lectores interesados en los partidos políticos como instrumentos básicos del gobierno de las modernas democracias, agradecerán el texto que ahora ve la luz pública.

El objetivo señalado por Rodríguez-Aguilera de Prat con la publicación de este volumen es sistematizar una muy amplia bibliografía de un sector tan consolidado en ciencia política como es el estudio académico de los partidos políticos, combinando descripción y análisis. Otros estudiosos de las formaciones políticas como Maurice Duverger (1957), Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1967), Giovanni Sartori (1980) o Angelo Panebianco (1982) han inspirado la minuciosa faena llevada a cabo por el autor, el cual ha publicado a lo largo de su dilatada singladura académica varias monografías sobre el tema (1999, 2002, 2012, por citar algunas de las más destacadas).

Como se sabe, la propia idea contemporánea de democracia participativa está ligada inexorablemente a la existencia de una libre concurrencia de formaciones políticas autónomas. Por contraste, los denominados sistemas de «partido único» corresponden a regímenes de dictadura o de autoritarismo (como fue el caso de la España franquista). Los partidos son cauces principales de expresión política e ideológica en las modernas democracias. Se constituyen como organizaciones formales representativas de los objetivos e intereses de aquellos ciudadanos que comparten similares preferencias políticas e ideología.

Como canales de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, y actores en la conformación de la voluntad general, los ciudadanos agrupados en los partidos aspiran a participar en las instituciones públicas representativas y a ejercer el poder político. Los partidos cumplen también la función básica –aunque no exclusiva– de reclutar a candidatos para ocupar cargos gubernamentales. Además se configuran como plataformas de propaganda en la difusión de sus respectivos idearios programáticos. En la

historia contemporánea, los partidos políticos tomaron carta de naturaleza con la extensión de los derechos electorales y, en especial, con la universalización del sufragio electoral. Nótese que las democracias occidentales comenzaron a reconocer la igualdad del derecho de voto de las mujeres una vez iniciado el siglo xx –en España el sufragio universal masculino se implantó en 1890, y se amplió a la población femenina en 1931–.

Los dos tipos clásicos de partidos de «masas» y de «cuadros» se hayan hoy día ampliamente condicionados por la revolución digital y la difusión de las redes sociales. Recuérdese que, si bien los primeros pretendían incorporar una alto número de afiliados para su labor de activismo político, los segundos, más reducidos en su militancia, buscaban priorizar los criterios de eficacia mediante la mercadotecnia electoral en la consecución de sus objetivos políticos. En general, las características de ambos tipos de modelos se han entremezclado, y han pasado a un primer plano las actividades de persuasión electoral utilizando los medios comunicacionales disponibles a través de la red.

El autor, presta atención al fenómeno del partido *catch-all* («cógelo todo»), fruto del desarrollo de la mercadotecnia política de los últimos tiempos. Tal apariencia partidaria es resultado del afán de las formaciones políticas por mejorar su atractivo electoral dirigiendo su mensaje político para conseguir la adhesión del mayor número de votantes. La estrategia no es otra que la de apropiarse de numerosos reclamos electorales, lo que les lleva a adoptar posiciones generalistas y a realizar promesas en ocasiones incompatibles entre sí. Por su parte, los denominados partidos «cártel» han surgido también en los últimos tiempos. Renuncian a estrictos ligámenes ideológicos y como alternativa de financiación han pasado a depender de los recursos públicos. Consecuencia de ello es que estos partidos funcionan como cárteles que tratan de impedir el acceso a tales recursos de sus competidores. En los sistemas electorales dominados por los partidos mayoritarios se estructura una clase política homogénea, y hasta transversal, cuya principal ocupación es la de frenar la concurrencia de nuevas formaciones políticas. Tales estructuras favorecen el bipartidismo, y pugnan por limitar el número de partidos con representación parlamentaria (Katz, 1980; Mair *et al.*, 2004).

Las anteriores consideraciones las tiene muy presente el autor en su libro, el cual consta de dos grandes secciones. La primera es de carácter teórico general. En el primer capítulo se pasa revista a los conceptos básicos relativos a los partidos políticos. El segundo capítulo se ocupa de las relaciones entre los partidos y el derecho, así como a su financiación, y el tercero clasifica y analiza las grandes tipologías de los modelos de partidos. El cuarto examina su dimensión organizativa en la que recurrentemente se observan procesos oligárquicos. Conviene apuntar, al respecto, que ya Robert Michels (1911) observó que el desarrollo de los partidos políticos conlleva inexorablemente el germen de la oligarquización y la concentración de poder en sus órganos directivos y líderes. Además, las técnicas organizativas y de movilización de los afiliados tienden a la burocratización de la actividad partidaria. La dinámica en el interior de partidos, según Michels, suele generar una cierta particularización en la actuación de sus responsables, cuyas actitudes y convicciones propenden a primar sus intereses y ambiciones personales. Ello ha generado a lo largo del siglo xx problemas de sintonía con las

sensibilidades políticas del conjunto de los afiliados y simpatizantes de los partidos políticos. El quinto capítulo analiza la incidencia de los sistemas electorales y la organización territorial del Estado, concentrándose en los representativos modelos del presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo. En el sexto capítulo se examina el papel de los partidos en el Legislativo y el Ejecutivo, analizándose el rol de los parlamentarios y los gobiernos de coalición. La primera sección del libro se concluye con un séptimo capítulo en el que se pasa revista a la cuestión de los sistemas partidarios y se aborda –lo que es una novedad destacable– la dimensión europea de los partidos, es decir, su actuación en las instituciones comunitarias. Se lleva a cabo una especial referencia a los europartidos.

Otro autor al que Rodríguez-Aguilera de Prat alude al abordar la segunda parte del libro es Robert Dahl, dado el explícito objetivo de analizar seis poliarquías europeas y dos norteamericanas. Quizá haya sido el politólogo estadounidense uno de los científicos sociales que con mayor clarividencia ha teorizado y analizado sobre la existencia de intereses diferenciados y, por ende, sobre las diversas interpretaciones del bien público o interés colectivo. Dentro del «juego pluralístico», Dahl (1971) ha observado cómo en las modernas democracias la igualdad individual entre ciudadanos suele ser sustituida por una paridad concurrencial entre organizaciones de individuos. Tal igualdad entre grupos se ha convertido en las sociedades capitalistas avanzadas en un equivalente funcional de la igualdad entre ciudadanos. El pluralismo de tipo «secundario» entre los partidos ha imposibilitado a menudo la «tiranía» de las mayorías, aunque en ocasiones ha permitido un protagonismo excesivo a ciertas minorías concentradas y fuertemente organizadas. El concepto de «poliarquía» persigue significar los grados de pluralismo presentes en las sociedades democráticas contemporáneas. Dahl siempre ha considerado que el pluralismo requiere de una regulación pública que sea capaz de equilibrar los intereses funcionales, además de facilitar la agregación de intereses difusos. Precisamente en aquellas democracias donde los intereses difusos no consiguen dar vida a mayorías sociales coherentes, se generan condiciones favorables a los intereses de las minorías más fuertes. Para Dahl en las democracias contemporáneas no se puede establecer apriorísticamente el bien público o interés colectivo. En todo caso, la renuncia a la idea preconcebida del bien público debe acompañarse de una acción permanente por la consecución de marcos institucionales que mejor faciliten su búsqueda.

Las poliarquías seleccionadas en Europa son los seis Estados más poblados (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España y Polonia). De Norteamérica, Estados Unidos y Canadá son los países objeto de atención del autor. En total son ocho compactos capítulos. Metodológicamente se sigue el mismo esquema para los partidos seleccionados en cada país: desarrollo histórico (más focalizado en tiempos recientes), articulación organizativa, presencia institucional, bases sociales y territoriales, ideología y programa. Los partidos se examinan individualmente –con la única excepción de los EE. UU.–, y se cierra su análisis temporal en mayo de 2017. Al final de cada uno de los capítulos dedicados a las ocho poliarquías se proporcionan algunos resultados electorales significativos, partiendo de alguna convocatoria que resultó especialmente

«crítica» en la evolución del sistema de partidos de cada país analizado, y teniendo en cuenta que solo se incluyen los partidos seleccionados.

Como no podía ser menos, el autor presta especial atención al caso de España, donde se ha experimentado un importante cambio en su sistema de partidos desde 2015, con la irrupción de nuevas formaciones –Ciudadanos y Podemos– que han modificado el modelo anterior. España es –tras Bélgica– el país europeo con un mayor número de partidos de ámbito no estatal. Pese a su relevancia en el sistema de partidos español, y por razones de espacio, Rodríguez Aguilera no analiza los casos de los partidos nacionalistas gallegos y canarios, ni tampoco las formaciones nacionalistas radicales vascas y catalanas como la CUP. Sea como fuere, el capítulo sobre los partidos de España es amplio e intenso en sus disecciones.

Por su soporte documental, reflejado en una amplísima sección bibliográfica (cuarenta páginas), y sus metódicos análisis, el libro será de gran aprovechamiento no solo en el mundo académico, sino también en el amplio sector de la ciudadanía interesado en el funcionamiento de nuestras democracias. Su lectura aporta claves interpretativas para acrecentar el conocimiento y escrutinio de la calidad democrática de nuestras poliarquías.

### Referencias

- Dahl, Robert Alan. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press [ed. castellano: *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1989].
- Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica, [ed. original: *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1951].
- Katz, Richard. 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (eds.). 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national perspectives*. Nueva York, NY: Free Press.
- Mair, Peter, Wolfgang Muller y Fritz Plasser. 2004. *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets*. London: Sage.
- Michels, Robert. 1969. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969 [ed. original: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart: Kröner, 1911].
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo. 1999. *El cambio político en Italia y la Liga Norte*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo. 2002. *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo. 2012. *Euroescepticismo, eurofobia y eurocriticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión Europea*. Barcelona, Huygens.

- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza [ed. original: *Parties and party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976].
- Panebianco, Angelo. 1982. *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino [ed. castellano: *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza, 2009].

LUIS MORENO

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

---

## *Transformaciones del Estado contemporáneo*

Evelyne Huber, Matthew Lange, Stephan Leibfried, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier y John S. Stephens (comps.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, 518 pp.

La presente obra colectiva consiste en la traducción, realizada por Ramón Cotarelo (catedrático emérito de Ciencia Política y de la Administración en la UNED), de una selección de capítulos del *Oxford Handbook of Transformations of the State*, publicado originalmente en inglés por Oxford University Press en 2015. Compilado por Evelyne Huber, John S. Stephens, Matthew Lange, Stephan Leibfried, Frank Nullmeier y Jonah D. Levy, todos ellos prestigiosos politólogos y sociólogos de universidades norteamericanas y europeas, se inserta en la nueva «ola» o etapa de debate abierta en las ciencias sociales, especialmente a partir de 2007, acerca de la transformación de los Estados y sus factores explicativos; las dimensiones del cambio (o formas de transformación); así como la amplitud e intensidad de las variaciones acontecidas (Hurrelmann, 2007; Leisering, 2011; Genschel y Zangl, 2014; Rothgang y Schneider, 2015).

El libro examina los cambios experimentados por los Estados capitalistas desarrollados (los 35 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE) desde 1945. A partir de un enfoque integral, el manual analiza los desafíos cruciales que atraviesan los modelos del Estado liberal, el intervencionista, el corporativo, el de bienestar y el desarrollista en diferentes áreas de intervención, como la regulación financiera, las migraciones, la calidad democrática, la igualdad de género, la seguridad y los nacionalismos. Lo interesante de esta obra es que los diferentes autores no solo se quedan en el cómodo escenario de la reflexión teórica, sino que se lanzan a la prescripción práctica para encontrar nuevas vías que legitimen la actuación estatal en el orden nacional e internacional.

Por lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en dieciséis capítulos. En el primer capítulo introductorio, los compiladores de la obra presentan el marco analítico que utilizan para identificar y comprender la variedad de transformaciones del Estado, que van desde los determinantes y las dimensiones del cambio hasta las variaciones en amplitud e intensidad (pp. 10-42). La periodización de las «olas de pensamiento científico» sobre el Estado desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, son objeto de atención en el capítulo 2, realizado por Jonah D. Levy, Stephan Leibfried y Frank Nullmeier. Tras una primera etapa de «olvido» teórico por parte de las ciencias sociales hasta la década de los setenta del siglo xx, los autores



señalan la existencia de una segunda ola dominada por el debate entre los estatistas (institucionalismo histórico) y los neoliberales. Una tercera ola de debate surgirá a principio de la década de 1990 con el fin de la Guerra Fría, «un punto de no retorno en las concepciones sobre el Estado» (p. 70) que ha dado lugar a las tesis sobre el declive del Estado. El capítulo concluye señalando la necesidad de ofrecer una perspectiva analítica mucho más universal y unitaria sobre las transformaciones del Estado en el periodo contemporáneo (pp. 83-87).

En el capítulo 3, Arjan H. Schakel, Liesbet Hooghe y Gary Marks, a partir de la noción politológica de gobernanza multinivel<sup>1</sup> (GMN), analizan el proceso simultáneo de aumento de la importancia de las instituciones internacionales –como la Unión Europea– y la descentralización de la autoridad en niveles regionales de gobierno en Europa y sus implicaciones para el Estado. Los autores señalan que la autoridad regional ha aumentado hasta la llegada de la crisis financiera y económica mundial de 2007 en veintiuno de los veintisiete países que conformaban la UE hasta ese momento, lo que evidencia que la estructura jurisdiccional de Europa se ha hecho multinivel (p. 103). Este proceso descentralizador también se habría incrementado en la mayoría de los países de América Latina –a excepción de Cuba y Ecuador– y Asia Suroriental –como por ejemplo Malasia, Filipinas y Tailandia– (pp. 111-112). El capítulo concluye con un mensaje claro en torno a la continuidad del Estado como árbitro último de la autoridad, a pesar de la migración del poder hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados (Hooghe y Marks, 2013).

En el presente contexto de globalización, ¿han reemplazado las instituciones reguladoras transnacionales al Estado? Walter Mattli trata de responder a esta pregunta en el capítulo 4 del libro. El autor defiende que el foco de atención ha de ponerse en los riesgos de la regulación privada (dominada por los intereses de las empresas) y su relación, en muchos casos contrapuesta, con los objetivos de política pública, las cuestiones sociales y el control legislativo sobre las decisiones (pp. 138-146).

Los capítulos 5, 6, 7 y 8 están dedicados a las transformaciones en los Estados de la «abundancia» integrados en la OCDE. Jonah D. Levy, John D. Stephens y Stephan Leibfried se centran en el capítulo 5 en los antiguos miembros de la OCDE de Europa Occidental, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda (antípodas) y Japón. Estos autores muestran cómo la liberalización económica, aún siendo una respuesta común por parte de los países capitalistas avanzados a la globalización, no ha supuesto el eclipse del Estado, sino más bien un nuevo despliegue o transformación de su intervención, creando poderes y responsabilidades estatales nuevas.

La transformación del modelo estatista (en este caso prestando atención a Francia y Japón) y los debates sobre él, son tratados en el capítulo 6 por Jonah D. Levy. Tras un primer repaso a las raíces y al impacto de este modelo sobre la economía y la industria, Levy se detiene en la crisis del modelo estatista en los años ochenta y noventa, y el esfuerzo de los franceses y japoneses por reformar el sistema.

---

1. Para un análisis más detallado de la historia de este concepto, su múltiple interpretación y aplicación por parte de los estudiosos, véase Stephenson (2013).

En el capítulo siguiente, Jingjing Huo y John D. Stephens estudian las transformaciones del Estado en los países corporativistas de Europa septentrional. Los autores sostienen que el éxito de la transición de estos países de un modelo corporativista industrial a un Estado de inversión social se debe en gran medida a la acción de las autoridades estatales, por un lado, moviendo a los sindicatos a negociar límites salariales y la flexibilidad del mercado laboral, y por otro lado, aumentando el gasto social en atención infantil, educación y formación profesional (pp. 248-251).

El cambio en la función del Estado en las economías liberales de Reino Unido, Canadá, Estados Unidos e Irlanda, es objeto de atención en el capítulo 8 por parte de Peter A. Hall. Los cambios y discontinuidades muestran según el autor la importancia de líderes políticos como Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, para orientar la intervención del Estado en la dirección liberalizadora. Desafíos como la integración de una población cada vez más envejecida, los flujos comerciales negativos, el agotamiento de las reservas de gasto discrecional, hacen que la transformación del Estado liberal hoy en día esté lejos de haber concluido (pp. 274-280).

¿Qué ha pasado con los Estados ISI<sup>2</sup> en América Latina, las antípodas y Europa meridional? A partir de un estudio de las similitudes y diferencias entre los países, y entre estos Estados y los Estados fordistas u orientados al mercado interior, Herman Schuwartz y Sebastián Etchemendy estudian en el capítulo 9 las nuevas formas de Estado originadas a partir de los conflictos políticos de los años 1980 y 1990. Los autores observan cómo las autoridades estatales eliminaron los pilares fundamentales del modelo (como la protección al comercio) al mismo tiempo que ponían en práctica la «nueva gestión pública» y sistemas formales del bienestar para sustituir las transferencias informales del modelo ISI (pp. 314-318).

Especial atención merece el capítulo 10, realizado por Herbert Obinger y Peter Starke, y dedicado a los procesos de convergencia y ascensión de nuevos modelos de bienestar, principalmente por su proposición analítica y conceptual en torno a lo que ellos denominan el «Estado del bienestar del lado de la oferta» (p. 343). Partiendo de un breve repaso al periodo de expansión de la posguerra, los autores señalan los factores que explican la variedad de regímenes de bienestar durante el siglo xx, poniendo especial énfasis en las variables de tipo político, como la existencia de Gobiernos sustentados por partidos de izquierda o demócratas (p. 324). Obinger y Starke apuntan hacia un nuevo orden en la transformación del Estado de bienestar, y para tratar de entender este nuevo *estado de las cosas*, proponen que las investigaciones se centren en cuestiones relacionadas con el tamaño y la generosidad de los Estados de bienestar y los instrumentos<sup>3</sup> que emplea para intervenir socialmente.

---

2. La industrialización por sustitución de la importación (ISI) es entendida como un conjunto de políticas e instituciones que transfieren rentas desde las exportaciones de materias primas hacia un sector manufacturero emergente.

3. Cuando hablamos de instrumentos nos referimos a las transferencias directas, las prestaciones en especie y la regulación social (pp. 333-335).

A pesar de no tener continuidad numérica, los capítulos 11, 13 y 15, analizan áreas o zonas de expansión del Estado en forma de políticas concretas. Julia O'Connor analiza en el capítulo 11 el aparato estatal desde las relaciones de género. La conclusión esencial de este capítulo gira en torno a la importancia que la autora da a factores como la fuerza de los partidos de izquierda (generalmente gobiernos socialdemócratas) y los movimientos feministas, en países como Canadá o España, para explicar el desarrollo de estructuras de igualdad de género (pp. 370-371). Por otro lado, en el capítulo 13 Rainer Bauböck muestra que los Estados europeos están liberalizando y restringiendo al mismo tiempo sus políticas migratorias. A partir de una nueva concepción instrumental de la migración propuesta por organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el PNUD) los autores señalan cómo en los países de la OCDE se da una tendencia en torno a la consideración de la migración como un recurso en la competición mundial por el capital humano y un remedio frente al declive económico por motivos demográficos (pp. 425-427). Este repaso a áreas concretas de intervención por parte del Estado finaliza con el capítulo 15 realizado por Andreas Busch, en el que se pone el foco del análisis en los ámbitos de la seguridad nacional. Partiendo de un análisis de las distintas perspectivas teóricas que abordan la seguridad desde un punto de vista *interno*, el autor señala al 11 de septiembre de 2001 o «9/11» como el momento en el que se producen el mayor número de transformaciones en el Estado (p. 464). El impacto internacional del terrorismo transnacional tras los atentados en Estados Unidos, ha provocado cambios estructurales, organizativos y tecnológicos que han supuesto según Busch una imposición de las prioridades y el ejercicio del poder estatal sobre la sociedad de un modo sustancial (p. 482).

Katharina Holzinger y Susanne K. Schmidt se detienen en el capítulo 12 en los cambios en la gobernanza del *Estado*, en concreto en la evolución desde el «Estado positivo» hacia el «Estado regulador» de la década de 1980 y principios de los 90. En este cambio destaca la importancia de la dimensión de las políticas públicas, ya que describe el paso de un Estado que proporciona muchos servicios públicos (fundamentalmente sociales) a un Estado que proporciona el marco reglamentario para que sean los actores privados quienes presten estos servicios (pp. 377-378). La propuesta de Holzinger y Schmidt pasa por la creación de instituciones de gobernanza internacional de la economía globalizada, normas de largo alcance e internacionalmente vinculantes (p. 399).

El capítulo 14, realizado por Michael Keating seguramente suscite un gran interés para todos los lectores interesados en los procesos de secesión. En él se analizan de forma sublime la relación, siempre contingente y a menudo puesta en cuestión, entre la nación (entendida como comunidad política) y el Estado. El autor nos presenta un repaso histórico de los enfoques, los términos, y los temas de estudio en torno a los nacionalismos, las nacionalidades y los Estados plurinacionales. En el mundo occidental, la relación entre los Estados y las naciones han transitado del lado de los procesos de descentralización de la autoridad política y no de la constitución de nuevos Estados (procesos de secesión en el caso de las naciones sin Estado) (pp. 446-451). Para concluir este capítulo, Keating pasa de la esfera de la reflexión a la praxis política,

advirtiendo que si la cuestión de fondo es acerca de la soberanía y la autoridad política, el camino hacia delante pasa por el pluralismo constitucional<sup>4</sup>, que parte de una reinterpretación de la Constitución en casos como los de Canadá o España.

El último capítulo del libro, elaborado por Frank Nullmeier, Steffen Schneider y Andreas Hepp, se detiene en las transformaciones del Estado democrático. A pesar de que en los países tecnológicamente avanzados (un total de veintiséis países según los autores), desde 1945 los cambios se han caracterizado por reformas institucionales graduales, los autores se preguntan si a partir de la crisis económica de 2007 se ha abierto una nueva fase de cambio. La respuesta de los autores es ambivalente. Si bien es cierto que las estructuras institucionales del Estado democrático se han mantenido en gran medida intactas, el proceso constituyente de Islandia en 2010 y la dependencia de actores internacionales (FMI) y supranacionales (UE) de algunos países de la eurozona como España, Portugal o Grecia a lo largo de la crisis, evidencian un claro proceso de reestructuración institucional del Estado democrático, el cual se caracteriza por la débil relación entre el Estado y sus ciudadanos (p. 514).

En suma, el libro constituye una aportación necesaria en castellano al campo de la ciencia política y la sociología, al ordenar en esta compilación los trabajos realizados por los principales académicos en torno a las transformaciones experimentadas por los Estados en muy diversos aspectos y áreas de intervención. Quizás se echa en falta en esta selección de capítulos así como en la versión original en inglés, un apartado dedicado a la reflexión sobre las principales teorías y enfoques analíticos en torno a la transformación del Estado —realismo, liberalismo, teorías críticas, etc.— así como a las perspectivas teóricas que se abren en un contexto político, económico y social sujeto a turbulencias continuas. Del mismo modo, habría sido de gran utilidad para el lector que esta traducción hubiera contado en el capítulo introductorio con un apartado dedicado a explicar cuáles han sido los criterios que han guiado al traductor o a la propia editorial en la selección de los capítulos. De esta forma se entendería el por qué se han quedado fuera de esta traducción capítulos dedicados a los cambios estatales, tanto económicos como institucionales y sociales, en los países postcomunistas (especialmente en China y Rusia), así como a las transformaciones del Estado en países en vías de desarrollo de África por ejemplo, presentes en la obra original en inglés y que hoy seguro suscitan un gran interés para el público potencial que se acerca a esta temática.

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de Ciencia Política, Sociología, Geografía o Economía, pero también para un público más general interesado en comprender cómo y por qué el elemento más importante para las ciencias sociales se ha transformado en los últimos cinco decenios. En definitiva, estamos ante una obra que

---

4. El cual permite a las diferentes partes constituyentes del Estado sostener puntos de vista distintos acerca de su fundamento, la nacionalidad, la fuente de la soberanía y la existencia del *telos* constitucional (p. 455).

complementa la bibliografía existente en español y que pronto se convertirá en un manual de referencia para los estudiosos de las transformaciones del Estado.

### *Referencias*

- Genschel, Philipp y Bernhard Zangl. 2014. «State Transformations In Oecd Countries», *Annual Review Of Political Science*, 17: 337-354. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-061312-113943>.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2013. «Beyond Federalism: Estimating And Explaining The Territorial Structure Of Government», *Publius: The Journal Of Federalism*, 43 (2): 179-204. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjs029>.
- Hurrelmann, Achim, Stephan Leibfried, Kerstin Martens y Peter Mayer. 2007. *Transforming The Golden-Age Nation State*. Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230590861>.
- Leisering, Lutz. 2011. *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and The UK*. Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230343504>.
- Rothgang, Heinz y Steffen Schneider. 2015. *State Transformations in OECD Countries: Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*. Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137012425>.
- Stephenson, Paul. 2013. «Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’», *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 817-837. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.

JORGE HERNÁNDEZ-MORENO

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

---

## *The professionalization of public participation*

Laurence Bherer, Mario Gauthier y Louis Simard (eds.). Nueva York: Routledge, 2017, 263 pp.

Decía Max Weber, introduciendo los principios de las organizaciones burocráticas modernas, que: «la actividad burocrática [...] presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos» (1993: 718). Esta relación ontológica entre burocracia y profesionalización a la que se refiere el autor plantea uno de los principales retos a los que se enfrenta el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en los Estados que, aunque con sistemas organizacionales «eclécticos», como el español, tienen una base burocrática (Ramíó, 2016). La genealogía social, moderna, de la democracia participativa nace contra las derivas burocráticas de la racionalización de procedimientos y la jerarquía funcional. Asimismo, el «interés» de los Estados con base burocrática por fortalecer la participación ciudadana surge de la estrategia de desburocratización administrativa. Si ciertas derivas de la especialización funcional de la burocracia revierten los efectos beneficiosos de la participación ciudadana para las democracias, entonces, ¿cómo integrar la profesionalización del trabajo en las políticas de participación ciudadana?

Con el fin de responder a esa y otras preguntas, hace una década que los estudios sobre la democracia deliberativa y participativa exploran las posibilidades heurísticas del «giro a la práctica» (*turn to the practice*) y se interesan por la figura del agente técnico/facilitador de la participación (Forester, 1999; Mansbridge, 2006; Lee, 2015). Esto ha favorecido la aparición de una serie de trabajos e investigaciones sobre la profesionalización de la participación, convirtiéndola en una problemática a partir de la que interrogarse sobre la inclusión social, la calidad democrática o el grado de democratización de un país (Nonjon, 2006; Mazeaud, 2010; Cooper y Smith, 2012; Ravazzi, 2013; Landwehr, 2014; Blue y Dale, 2016).

Precisamente, con el fin de conocer más sobre las actividades profesionales de este agente y su relación con la profundización democrática, Bherer, Gauthier y Simard presentan la obra *The Professionalization of Public Participation*. Así, este trabajo se inscribe en el debate sobre las posibilidades de reactualizar el principio de la actividad especializada del ideotipo weberiano en las políticas de participación orientadas a la desburocratización.

Para ello, las/os autoras/es organizan el libro en dos partes de forma clara y coherente, sensibles al diálogo entre las doce contribuciones que constituyen la obra. La primera parte recoge cinco capítulos sobre el contexto histórico, institucional y político del desarrollo de la figura del /de la profesional de la participación pública (PPP) en Italia, Francia, EE. UU., Quebec y Reino Unido. La segunda acoge cinco aportaciones sobre la red de relaciones, recursos y conocimientos que maneja este agente en su cotidianeidad.

Tras una introducción (capítulo 1, pp. 1-14) en la se dan a entender las relaciones entre la variedad terminológica empleada en el campo académico para referirse a estos agentes –*scribes, facilitators, experts, practitioners, engineers, organizers*, entre otros (p. 3)– y la carencia de sistematización del conocimiento relativo al «*ethos* democrático» de su profesión, se abre la primera parte del libro. Aquí, el capítulo 2, firmado por Rodolfo Lewanski y Stefania Ravazzi, aborda el papel del/la PPP en Italia (pp. 17-39). Este país constituye el ejemplo paradigmático de la institucionalización de la participación a través de la regulación jurídica de la década de 1990. Lewanski y Ravazzi lo aprovechan para saber si los/as PP conforman una comunidad epistémica que promueve la innovación en la «industria de la participación pública» (p. 18). Descubren una cierta adhesión de estos agentes a las ideas de neutralidad y transparencia, así como una actitud favorable al enfoque monográfico de la profesión, aspectos que nos hacen intuir su *ilusión* hacia la organización burocrática.

En el tercer capítulo (pp. 40-64), las profesoras Alice Mazeaud y Magali Nonjon exploran los límites y formas del «mercado de la democracia participativa francés». Al hacerlo permiten fugas interpretativas sobre la relación entre libre mercado, burocracia y participación. Sus investigaciones les permiten dibujar la genealogía de este mercado, desde la actividad militante de las personas facilitadoras en la década de 1970, al desarrollo de la figura de PPP en la década de 1980, y caracterizarlo en términos de fragmentación de la oferta de servicios, competitividad, homogeneización y estandarización. Las reflexiones de las autoras revelan la importancia del campo académico en la industria participativa francesa, reproduciendo una división del trabajo reflexivo (ilustrar, idear) y ejecutivo (facilitar, dinamizar), que va en detrimento del pensamiento antibinarista que caracteriza al ideal participativo, pero que favorecen la actividad especializada.

Caroline Lee se ocupa de una cuestión muy relevante para comprender las consecuencias excluyentes de abordar la especialización de la participación con criterios elitistas (pp. 65-86). A partir del caso de EE. UU. explora la forma del cuerpo de profesionales. Lee explica que en el caso estadounidense estos agentes tienden a tener estudios avanzados (61%), son en su mayoría mujeres (62%) y tienen una posición política más liberal que la media de los EE. UU. De su trabajo se puede deducir que quien diseña y dinamiza los procedimientos de participación es una élite discriminada, que interpreta la noción de justicia social y empoderamiento que canalizan con estos dispositivos desde su posición social. Su trabajo nos permite reflexionar sobre cómo una especialización elitista se traduce en la obtención de productos orientados a una élite social.

En el quinto capítulo (pp. 87-114), quienes coordinan el libro estudian, a partir del caso de Quebec, la forma en la que aparece la idea de imparcialidad del agente PPP en un contexto de comercialización de la participación y lanzan una pregunta que interesará a todas aquellas personas preocupadas por la relación entre democracia, burocracia y mercado: «¿Puede alguien ser imparcial en un contexto de comercialización?» (p. 88). El hecho de que el agente PPP tenga que enfrentarse a la presión de los *sponsors* dificulta el ideal imparcial; no obstante, Bherer, Gauthier y Simard hacen un hallazgo interesante, y es que no todos los agentes aspiran a ser imparciales. Del caso quebequés se concluye que hay un tipo de PPP, que habita en las grandes consultorías, al que denominan «promotor», cuyo interés se alinea con el de su cliente. La aportación de este capítulo consiste en hacer reflexionar a la lectora/al lector sobre el riesgo de banalización de la participación en el caso de que la figura del agente PPP tome forma de promotor.

Jason Chilvers consagra el sexto capítulo (pp. 115-138) a la construcción de la *expertise* en participación en Gran Bretaña. Desde los estudios de la ciencia y la tecnología, indaga en las derivas de la actividad participativa especializada de carácter elitista en este país. Chilvers argumenta que, aunque la profesionalización de la participación está estrechamente ligada al incremento de la experticia comunitaria cuyas prácticas tienden a ser excluyentes con los agentes de los márgenes, no toda práctica de profesionalización es inherentemente elitista y contraria a la democratización. El autor propone pensar una «participación reflexiva» (p. 134) que guíe la actividad del agente PPP. Esboza, en la parte final de su aportación, algunos de los contenidos de esta propuesta y apuesta porque esta participación reflexiva tome en consideración la existencia de prácticas de poder basadas en la dominación y en los desequilibrios de poder, favorezca un aprendizaje relacional y sea reflexiva con una ética orientada a la práctica transformativa.

La segunda parte del trabajo comienza con el séptimo capítulo del libro (pp. 141-164), firmado por Oliver Escobar, centrado en los retos de la institucionalización de la democracia deliberativa. Escobar explica que, si bien es cierto que la popularidad de los agentes PPP aumenta progresivamente, su práctica plantea resistencias por parte de actores políticos y sociales que podría esconder inercias contrarias a la socialización del poder y a la toma de decisión colaborativa. Desvelándonos las dinámicas internas de este trabajo, permite comprender por qué «en ese contexto, profesionalizar la *expertise* en participación puede traer dinámicas de *tokenims* y proliferación de miradas administrativistas de la profesión [...], pero comprar externamente la participación nos plantea el problema de que los procesos sean vendidos como algo técnico y no político» (p. 158), y con ello se diluya todo marco interpretativo sobre el poder y la justicia social, necesario para la profundización democrática, pero secundario para las derivas burocráticas de las organizaciones.

El octavo capítulo firmado por David Kahane y Kristjana Loptson (pp. 165-188) se centra en el análisis de la relación entre el campo académico y los agentes PPP en los procesos de democratización. La reflexión entre academia y consultoría que plantean les sirve para entender las consecuencias de su mutua influencia. Una interpretación bourdiana de este capítulo permite entender mejor sus aportaciones con relación



a la tensión en la que se relacionan profesionalización e institucionalización en el ámbito de la participación ciudadana. Mientras que en el campo académico funcionan las normas elitistas de la distinción lingüística, la acumulación del capital cultural, la lucha por publicar en revistas de impacto y el deseo de mantener una actitud imparcial, en el de la facilitación operan otras que se traducen en un *habitus* dispuesto a la práctica y la acción orientada a la justicia social. En ese choque de estructuras estructurantes estructuradas, pueden entenderse las aportaciones de Kahane y Loptson sobre las tensiones y beneficios de una relación tan conflictiva como necesaria.

Nina Amelung y Louisa Grabner realizan en el noveno capítulo (pp. 189-214) una novedosa aportación sobre la forma en la que han viajado algunos dispositivos de participación por el mundo. Desde un enfoque constructivista de los productos políticos, estudian la secuencia del viaje de tres conocidos dispositivos (*citizens' jury*, *planning cell* y *consensus conference*) en cuatro pasos: abstracción a través de la teorización, construcción de equivalencias entre fronteras, adopción y representación del modelo y reinterpretación local de la idea y modelo hacia nuevas plantillas de teorización. El capítulo no recoge la lógica Norte-Sur del viaje, desplazando una mirada más profunda sobre la dominación que entraña la estandarización; pero su investigación aporta ideas centrales para comprender los distintos tipos de homogeneización y racionalización de la participación (ensalzamiento, diferenciación e hibridación) en las que el agente PPP juega un rol central.

En el décimo capítulo (pp. 214-242) Kathryn S. Quick y Jodi R. Sandfort presentan un estudio etnográfico en el que ponen de manifiesto el eje diferenciador que constituye la experiencia previa en la dinamización (no especializada técnicamente) entre los agentes PPP. Es un trabajo importante para comprender cómo aplica la tendencia de capital cultural institucionalizado en la legitimación de la «profesionalidad» del agente técnico.

Tras este completo recorrido por una agenda de investigación incipiente y prometedora, Bherer, Gauthier y Simard concluyen que la profesionalización de la participación está estrechamente ligada a la consolidación del mercado de la innovación democrática sobre el que es necesario saber más. La entrada desde la práctica, posición social y génesis del agente PPP ofrece, sin duda, muchas ventajas epistémicas (pp. 242-252).

Pese a la riqueza del trabajo, este presenta algunas lagunas a la hora de problematizar cuestiones centrales para comprender la complejidad de los procesos de institucionalización (Martínez-Palacios, 2018). Entre ellas destacan la ausencia de referencias al amistoso conflicto entre la deliberación, la participación y el desarrollo comunitario –prácticas de profundización democrática en las que indudablemente el rol de agente es distinto–, y una implicación más clara de marcos interpretativos que explícitamente movilicen el proceso de producción de los perfiles profesionales con los resultados de las políticas públicas.

No obstante, este trabajo tiene la virtud de relacionar los aspectos organizativos de los procesos de la democratización con las temáticas «clásicas» de las teorías de la organización, abriendo numerosos puntos de fuga interpretativos como los que ofrece la posibilidad de conocer la relación actual entre Estado, burocracia y democracia desde

la práctica del PPP. Asimismo, ofrece ejemplos sobre cómo el estudio de las prácticas del agente PPP pueden ayudar a entender la calidad de los procesos de profundización, por lo que su contenido interesa tanto a académicas/os, como a facilitadoras/es interesadas/os en la democratización inclusiva.

### Referencias

- Blue, Gwedolyn y Jackie Dale. 2016. «Framing and power in public deliberation with climate change: Critical reflections on the role of deliberative practitioners», *Journal of Public Deliberation*, 12 (1): Article 2.
- Cooper, Emmeline y Graham Smith. 2012. «Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany», *Journal of Public Deliberation*, 8 (1): Article 3.
- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: MIT Press.
- Landwehr, Claudia. 2014. «Facilitating Deliberation: The Role of Impartial Intermediaries in Deliberative Mini-Publics». en Kimmo Grönlund, *Deliberative mini-publics*. ECPR Studies.
- Lee, Caroline. 2015. *Do-It-Yourself Democracy: The rise of the public engagement industry*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane. 2006. «Norms of Deliberation. An inductive Study», *Journal of Public Deliberation*, 2 (1): Article 7.
- Martínez-Palacios, Jone. 2018. *Avance para una historia cruzada de la institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017)* [inédito].
- Mazeaud, Alice. 2010. *La Fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional*. La Rochelle : Université de La Rochelle.
- Nonjon, Magali. 2006. *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*. Lille : Université Lille 2.
- Ramió, Carles. 2016. *Una propuesta de postburocracia: un modelo burocrático y empresarial*. GIGAPP, Working Papers. 13.
- Ravazzi, Stefania. 2013. «Facilitare la deliberazione. Il ruolo dei professionisti»; en Luigi Bobbio, *La qualità della deliberazione*. Carocci: Roma.
- Weber, Max. 1993 [1921]. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

---

*¿Cómo se gobierna España? La estructura de las élites gubernamentales en 2004 y 2012*

Andrés Villena Oliver. Granada: Comares, 2017, 160 pp.

La problemática sobre las élites políticas en España ha sido un tema tratado ampliamente por los expertos. Ahora bien, unos interrogantes menos estudiados dentro del asunto son: la composición de las élites ministeriales, los centros de extracción y la variación en los procesos de socialización política de la dictadura a la democracia. Además, en muchas ocasiones estas preguntas van unidas al tema de la carrera política, como se ha demostrado recientemente (Botella *et al.*, 2010). Entre los especialistas que han abordado esta cuestión se pueden mencionar dos clásicos fundamentales para las élites burocráticas (Beltrán, 1977) y la clase política (Jerez, 1982). Más recientemente, un estudio ha puesto en evidencia interesantes elementos sobre trasfondo y la procedencia de los diputados (Coller *et al.*, 2016). Es dentro de estas cuestiones, a medio camino entre la sociología política y el estudio de las élites, donde se encuadra la obra de Andrés Villena, que se reseña aquí.

La forma de gobierno es, y sigue siendo, una pregunta básica en la ciencia política. Tradicionalmente, los manuales de la disciplina han respondido a través de la clásica división entre parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo. Por su parte, la contribución institucionalista se centra en los cauces a través de los cuales discurre la organización de los poderes públicos dentro de un marco normativo. ¿Cómo se desarrolla la labor de gobierno de un Estado en su dimensión más empírica y en la realidad efectiva? ¿Cuáles son los criterios de los gabinetes ministeriales en su proceso de toma de decisiones? ¿Qué intereses están representados en los Ejecutivos de la España actual en el contexto de una crisis económica y un mundo globalizado? Estas son las cuestiones que plantea y a las que intenta responder la reciente monografía *¿Cómo se gobierna España?*, donde su autor, Andrés Villena, estudia los Ejecutivos de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy.

El libro, estructurado en ocho capítulos, se puede dividir en cuatro bloques. El primer bloque, que coincide con el capítulo 1, recoge las hipótesis de partida; el segundo (capítulos 2 a 4) introduce el debate teórico-empírico presente en torno a las élites; en el tercer bloque (capítulo 5) se explica exhaustivamente el método empleado a través del análisis de redes y estadístico, y el cuarto (capítulos 6 a 9), muestra y expone el origen de los ministros, sus relaciones y sus recursos de poder.

En el primer bloque, el autor parte de tres presupuestos teóricos sostenidos por Coleman (2011). Primero, la formación de un nuevo Gobierno implica la incorporación de unas relaciones entre grupos de poder (empresas, sindicatos, asociaciones, etc.) previas a dicha institución. Son relaciones de poder que traen consigo los propios ministros, son parte de su historia. Segundo, la estructura de un Gobierno es una muestra de la influencia de estos grupos dentro del poder ejecutivo, es decir, de su capacidad para reclutar e introducir a sus propios miembros dentro del Gobierno. Y tercero, el grado de cohesión de dichos grupos y su capacidad de atribución afectan directamente a la capacidad de mando de un miembro gubernamental, es decir, a su capacidad para darle órdenes a sus delegados. Por tanto, la representación democrática estaría garantizada en tanto los intereses de los diversos grupos sociales están recogidos entre los miembros de un gabinete ministerial. Y paralelamente, la falta de representación de otros grupos se mantendría en función de la selección de ministros y el predominio de unos agentes sobre otros.

En el segundo bloque, Villena expone su andamiaje intelectual basado en tres pilares: dominación versus democracia, el solapamiento cohesivo de las élites en las sociedades modernas y la tradición española en el estudio elitista. La evolución de la teoría política desde el Renacimiento hasta nuestros días ha estado marcada por las tensiones entre la concentración del poder en torno a una minoría (o un gobernante) y la intromisión del *demos* dentro de la vida pública para crear un simulacro de participación. Ahora bien, ¿hasta qué punto es una simulación o es una participación efectiva a través de sus representantes? Es aquí, donde elitistas –clásicos y recientes– (Schumpeter, 2015; Mills, 2001) y pluralistas (Dahl, 1999) han esgrimido sus argumentos durante más de medio siglo xx, para concluir que unos no tienen menos razón que los otros. Y es debido a que el ejercicio del poder en una escala regional por parte de *lobbys*, asociaciones o notables, no está reñido con la presencia de camarillas procedentes de sectores estratégicos (ámbito económico y financiero) en el nivel estatal y supraestatal (Domhoff, 2009).

El autor reconoce cómo el continuo avance tecnológico, la concentración empresarial, la burocratización de las instituciones y la globalización financiera son fenómenos que han afectado al contexto político actual. En este entorno, surge el concepto de «acción política reflexiva» basado en dos premisas (Coleman, 2011). Por un lado, los representantes que se integran en los equipos de gobierno traen consigo unas relaciones previas de su paso por otras instituciones y grupos, lo que les otorga cohesión. Por otro lado, estas relaciones personales previas de los ministros se traducen en vínculos entre los grupos de poder de origen y el Ejecutivo. En síntesis, se trata de que la institucionalización de la socialización política de los elegidos tiene un carácter temporal (de una elección a otra) y reflexivo (porque esos vínculos permiten una adaptación del Gobierno a su entorno socio económico). En España, este método de renovación de élite se habría mantenido desde el franquismo a la actual democracia.

La delimitación del objeto de estudio empírico se concreta en el tercer bloque: los Gobiernos de dos partidos de signo distinto y que habían permanecido en la oposición durante dos legislaturas, el Ejecutivo del Partido Socialista Obrero Español constituido

en 2004, y el del Partido Popular, constituido en 2012. En cada uno de ellos, el autor se centra en los cargos de presidente, vicepresidente, ministro, secretario de Estado y vicesecretario, con una muestra de 69 actores para el caso del PSOE y 70 para el del PP. A partir de estos individuos, efectúa un análisis de sus redes en cinco ámbitos (ejecutivo, legislativo, partidista, empresarial y burocrático), en grupos (si se produce una coincidencia espacial entre dos sujetos) y en lugares o entornos. Esto constituye la «estructura de poder latente», es decir, el auténtico Gobierno ampliado no solo a las estructuras ministeriales, sino también a aquellos grupos de poder con los que mantienen vínculos, y viceversa. Además, Villena construye índices de sus recursos de poder (educativo, ejecutivo, empresarial, territorial, etc.) a partir de la procedencia de los ministros y, por tanto, de la presencia de determinados grupos de poder.

En el cuarto bloque, el autor muestra tres elementos de los dos Gobiernos de Rodríguez Zapatero y Rajoy: el origen de los miembros de sus equipos, los vínculos entre dichos sujetos y los grupos de poder y la presencia de los recursos de poder. ¿Cómo son las élites ministeriales del PSOE y del PP y en qué se diferencian? El Ejecutivo de Zapatero cuenta con un mayor nivel de formación, y en él los profesores de enseñanza superior constituyen un sector considerable y las universidades un centro de reclutamiento. Mientras, en el caso de Rajoy, aunque la universidad privada está más presente, sus «doctores» proceden mayoritariamente de la pública. En ambos, la titulación predominante es Derecho y Ciencias Económicas, y muestra una predisposición mutua hacia la gestión público-privada. Entre los burócratas, los populares destacan por la presencia de abogados del Estado, los economistas de Estado e inspectores de Hacienda, mientras que los socialistas muestran una mayor presencia de profesores universitarios (catedráticos y profesores titulares), jueces y fiscales. Si se atiende a la presencia empresarial, se observa cómo esta es más patente en el partido conservador que en los socialdemócratas, predominando el sector de la construcción, financiero y la asesoría en el PP, y las constructoras, mediáticas y de nuevas tecnologías en el PSOE. Por otra parte, el análisis refleja cómo el poder territorial juega un papel fundamental en ambos partidos. Sin embargo, se observa una mayor capacidad de renovación tanto en los parlamentarios como en los máximos líderes en el PSOE que en los del PP. Dentro de ambos partidos se observan grupos o perfiles mayoritarios. Entre el centro-derecha predominan los tecnócratas procedentes de la empresa privada, los políticos orgánicos y los políticos provenientes del nivel subestatal, lo que presenta una doble divergencia: ideológica y en sus grupos de referencia. Entre los socialdemócratas, predominan los políticos con una carrera multinivel, los parlamentarios y los políticos orgánicos, y se observa una mayor cercanía entre estos grupos.

Villena muestra los nexos entre el equipo ministerial y los agentes externos con el símil de una telaraña. Cuando se constituye el Gobierno, no existe relación entre la responsabilidad que se presume de un cargo y los méritos de la persona que lo ostenta. Se observa cómo el Gobierno de Rajoy tiene un grado de cohesión mayor que el de Zapatero. Ahora bien, el núcleo duro de ambos partidos está constituido por representantes con una carrera política multinivel y que han coincidido anteriormente en otras instancias, lo que les dota de un espíritu de cuerpo. Las facciones que orbitan alrededor del

núcleo duro del Gobierno del PP son directivos empresariales y funcionarios de cuerpos de élite, pero en el caso de los socialistas se trata de parlamentarios y burócratas profesionales. A grandes rasgos, se observa la imbricación entre poder político y empresarial en el caso de Rajoy, y el predominio de antiguos ministros en el caso de Zapatero.

En el análisis de los recursos de poder, el autor muestra cuáles son los principales instrumentos para determinar el rango dentro cada Ejecutivo. En el caso de Rajoy en 2012, la combinación entre poder partidista, parlamentario y ministerial afecta directamente al grado de responsabilidad del cargo ostentado. Para el Ejecutivo de Zapatero, la posesión de poder partidista, parlamentario y territorial son la llave para ocupar posiciones de mayor jerarquía. Finalmente, la obra de Andrés Villena muestra cómo la fórmula de renovación de las élites entre gobiernos del PP y PSOE es similar, pero la diferencia en el contenido de sus miembros, sus vínculos y sus grupos de poder es cualitativa y sustancialmente distinta. Es difícil atribuir el sujeto o actor de esta estructura de poder debido a que las élites se renuevan con el paso de un Gobierno a otro. Sin embargo, lo que no se puede dudar, y prueba empírica da este libro de ello, es la circulación de las élites (Michels, 2010). También, otro dato irrefutable es que los recursos de poder que absorbe un Ejecutivo se convierten con el paso del tiempo en un fin, es decir, la acumulación de recursos por parte de un político como medio y fin de sus luchas, lo que reafirma lo confirmado en otros estudios (Collado *et al.*, 2016: 24). De esta forma, confirma la ley de hierro del gobierno democrático, es decir, la élite política para gobernar necesita hacerse con unos instrumentos, cuya apropiación y vinculación les inserta otras prioridades en su agenda de gobierno al estar dichos recursos en manos de otros grupos de poder. Por ello, Andrés Villena termina por sugerir que la actual crisis política pueda ser explicada, entre otros factores, por inadecuados procesos de renovación de las élites.

En definitiva, la obra tiene como gran ventaja la oportunidad de desmenuzar ese capital social previo que traen consigo los ministros y cómo favorece a la adaptación en sus nuevos puestos y a crear un sentido de pertenencia de grupo. No obstante, cabe decir que la información obtenida por Villena procede principalmente de fuentes oficiales y sería necesario completar esta información con entrevistas y/o otros instrumentos cualitativos, lo que abriría así la posibilidad de continuar con este tema de investigación que permite desgranar vínculos entre el poder político y otros actores. Esta monografía, por su objeto, va dirigida especialmente a los especialistas en liderazgo y élites políticas, a los estudiosos de las instituciones en su dinámica más psicológica y sociológica y, en general, a los expertos en el proceso político español.

### Referencias

- Beltrán, Miguel. 1977. *La élite burocrática española*. Madrid: Fundación Juan March; Ariel.
- Botella, Joan, Juan Rodríguez Teruel, Oscar Bárbera y Astrid Barrio. «A new political elite in Western Europe: the political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries», *French Politics*, 8 (1): 42-61.

- Collado Campaña, Francisco, José Francisco Jiménez Díaz y Francisco Entrena Durán. 2016. «El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 228: 1-34. Disponible en:
- Coller, Xavier, Antonio M. Jaime, y Fabiola Mota. 2016. *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coleman, James. 2011. *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dahl, Robert. A. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Domhoff, George W. 2009. *Who Rules America? Challenges to Corporate and Class Dominance*. New York: McGraw Hill.
- Jerez, Miguel Juan. 1982. *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Michels, Robert. 2011. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mills, Charles W. 2001. *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, Joseph A. 2015. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Indómita.

FRANCISCO COLLADO  
Universidad Pablo de Olavide

---

## *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*

Flavia Freidenberg (ed.). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 551 pp.

Desde lo que se ha llamado la tercera ola de democratización iniciada a mediados de los años setenta del pasado siglo en Portugal con la Revolución de los Claveles (Huntington, 1994), a la que siguen otros países a lo largo y ancho del globo, América Latina ha ido asumiendo elecciones competitivas con diferentes excepciones, y han dado lugar al surgimiento, cambio y estabilización de distintos sistemas de partidos. En este contexto, otros autores han detallado la importancia de algunos de los elementos que ayudaron y ayudan en la actualidad al correcto desarrollo de las democracias en la región analizada, como es el caso de Barreda y Ruiz (2014) en su análisis de los diferentes organismos electorales en la región. Por su parte, este trabajo pone el foco en la figura de los tan denostados partidos políticos, y cómo estos se han erigido en garantes y estabilizadores de democracias que se han ido consolidando poco a poco.

Analizar de manera fehaciente el sistema de partidos en los diferentes Estados que conforman la región de América Latina resulta un reto no solo por el amplio número de casos, sino también por el proceso histórico y las diferentes situaciones que ha vivido la región a lo largo de estos años. Esta complejidad de los sistemas y los cambios que han ido sufriendo ya ha sido analizada por algunos autores (Freidenberg y Suárez Cao, 2014), pero siempre desde perspectivas de caso y no desde un punto de vista comparado. Por ello esta obra, dividida en dos volúmenes, tiene especial relevancia en el marco de las investigaciones y análisis en esta rama de conocimiento dentro de la disciplina en general, y en el encuadre específico de la investigación comparada y de América Latina en particular.

De manera diferenciada a manuales existentes en relación con Latinoamérica, cabe destacar que el acento especial queda marcado por el fehaciente trabajo realizado en la descripción y comparación de la estructura y la dinámica de la competencia partidista en los diferentes países analizados en esta obra. Otras contribuciones, aunque también en perspectiva diacrónica, han buscado únicamente focalizar el análisis en elementos concretos del sistema de partidos (Hershey y Aldridge, 2017), mientras que recientes publicaciones han puesto su acento en las políticas públicas llevadas a cabo en estos países (Arceneaux, 2017). Ello supone una clara ampliación



de contenidos frente a textos ya existentes, dado que se profundiza en los cambios realizados con el paso del tiempo, lo que pone de relieve el valor de esta obra colectiva, que analiza no solo el sistema de partidos, sino también los cambios y retos que ello provoca en la sociedad.

El encaje de estos volúmenes en la literatura sobre los sistemas políticos desde una perspectiva general encuentra su claro acomodo en la publicación de otros volúmenes que resumen, de manera holística, el funcionamiento del sistema político y su trayectoria, sin necesariamente poner énfasis en alguno de sus elementos. Así, recientemente encontramos publicaciones sobre los sistemas británico (Flinders *et al.*, 2009), francés (Cole, 2017) o irlandés (Coakley y Gallagher, 2017), entre otros. Por ello, la obra aquí analizada sitúa su objetivo, al igual que lo hace Crepaz (2017) en su análisis de los Estados de la Unión Europea, en comprender todos los elementos que determinan los cambios que se producen en el sistema de partidos y su afeción al resto de elementos.

Junto con las anteriormente indicadas, la principal diferencia de estos volúmenes frente al resto de literatura especializada reside en que, gracias a su aproximación completa, consigue dibujar una imagen conjunta e individualizada a la par, lo cual permite la realización de forma continua y sistemática de comparaciones entre todos los Estados de América Latina. Estos volúmenes son, además, el complemento perfecto para el análisis de los sistemas políticos realizado por el profesor Alcántara (1999), dado que la fluctuación del sistema de partidos, en ocasiones, viene de la mano de un cambio en las estructuras políticas.

Desde su acceso paulatino a la democracia, los diferentes países de la región han pasado por una de las tres situaciones que se enuncian a continuación: en primer lugar se encontrarían aquellos Estados en los que se ha dado una relativa estabilidad en el sistema de partidos (con escasos cambios, o cambios en alguno de los elementos relevantes para el análisis de los sistemas de partidos); en segundo lugar, aquellos que han visto cómo su sistema sufría un cambio radical fruto del colapso de alguno (o todos) los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas formaciones políticas y, finalmente, aquellos que han experimentado cambios de tipo gradual, pero sin llegar a conformar un nuevo sistema de partidos.

En este sentido, *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* elabora una descripción cronológica y temporal de los sistemas de partidos de los diferentes Estados, e intenta explicar los tres estadios antes mencionados (que en algunos casos se pueden observar en el mismo Estado). Así, la obra escrita por varios autores y autoras a ambos lados del Atlántico bajo la dirección de la profesora Flavia Freidenberg, está compuesta por dieciocho capítulos, divididos en dos tomos. Ambos volúmenes siguen una estructura similar mediante la división de capítulos por países: en el primero se analizan México, los países de América Central y la República Dominicana, mientras que el segundo se dedica al Cono Sur y los países andinos. Los autores llevan a cabo el análisis de una forma sistemática, para lo cual en todos capítulos se siguen los mismos pasos para la descripción y se presta atención a las mismas dimensiones en cada uno de los estudios de caso. A la sazón, estas dimensiones se

corresponden con la fragmentación, las preferencias, la competitividad, la polarización y la institucionalización de los diferentes sistemas de partidos nacionales.

Así, en la introducción se indican las diferentes dimensiones empíricas que analizar y cómo estas se aplicarán de manera comparada en cada uno de los Estados de ambos tomos para poder englobar a cada uno en las categorías anteriormente descritas, si bien, los textos se encuentran divididos por orden alfabético en función de la ubicación geográfica de los Estados. Cabe destacar bajo la categoría de *estabilidad relativa* a México, cuyo sistema de partidos apenas ha sufrido cambios relevantes; El Salvador, con estabilidad a pesar de las alteraciones en las etiquetas partidarias; Nicaragua, con competencia partidaria regularizada, pero que con la vuelta del Ortega en 2006 y la preponderancia del Frente Sandinista de Liberación Nacional vive un proceso de cerrazón de la arena política en torno a este partido; Panamá, con estabilidad desde la intervención militar estadounidense y, finalmente, en esta categoría, también se explican los mínimos cambios en los sistemas chileno y paraguayo.

Por su parte, dentro de aquellos Estados que han sufrido cambios radicales en su sistema de partidos, los autores de estos dos volúmenes ubican a Guatemala, debido a los importantes cambios experimentados desde 2015 y a la gran movilización social existente; la República Dominicana, que tras superar varios procesos democratizadores desde diferentes modalidades de autoritarismo, ha visto como su sistema de partidos se ha ido institucionalizando desde los inicios de este nuevo siglo; Argentina, en donde se explica la continuidad y ruptura de su sistema, dado que en él convive una estabilidad de líderes partidarios con una inestabilidad en las etiquetas partidarias; la región andina, comenzando por el caso boliviano y como la estabilidad se rompe a partir de 2005, cuando se produce un cambio radical del sistema; Colombia, donde a partir de 2003 todo parece indicar que definitivamente se abandona el bipartidismo tradicional; Ecuador, con su punto de inflexión en las elecciones de 2002 y los posteriores comicios generales (hasta tres), además de dos plebiscitos y unas elecciones constituyentes, y Perú, que desde principios de los años noventa del siglo xx avanza gradualmente hacia el sistema vigente en la actualidad, modificando el que surgió con el fin de la dictadura.

Finalmente, se encuentran descritos los países que han sufrido cambios graduales en sus sistemas de partidos y que han conformado otros nuevos. En un primer momento se analiza el caso de Costa Rica, que sí ha experimentado cambios graduales, pero sin lograr alterar el sistema de partidos desde el bipartidismo institucionalizado desde su origen; Honduras, cuyos cambios en el sistema vienen dándose desde finales de la primera década del siglo XXI y que cuenta con la división de una de sus fuerzas políticas del bipartidismo clásico; Brasil y su cambio gradual de su sistema de partidos al pasar del bipartidismo permitido durante la dictadura, a un sistema inicial con cinco partidos, que se irá ampliando hasta los veintisiete actuales; Uruguay, con un cambio gradual que evoluciona del bipartidismo acompañado de partidos menores, a su estructura actual de, al menos, tres partidos fuertes y un elenco de fuerzas minoritarias cuya coalición determina el peso que los tres anteriores tendrán, y el caso venezolano, en donde las fortalezas iniciales de la transición desde la dictadura se convirtieron, a la

vez, en las debilidades del sistema que desembocaron en el sistema actual, en donde el principal clivaje existente es el de Gobierno/oposición.

Tras los análisis individualizados por país, cada uno de los volúmenes se cierra con el mismo capítulo de conclusiones, en donde se plasman los desafíos que afrontan los sistemas de partidos analizados y cómo se puede establecer una agenda investigadora al respecto, que ayude a analizar los mismos y a proceder a un seguimiento exhaustivo de la situación. Cabe destacar que, como la propia editora resalta en el prólogo de la obra, a pesar de que son varios los autores y autoras que reflexionan sobre el carácter explicativo de los indicadores en sus correspondientes secciones, en ellas se arrojan multitud de comentarios fruto de la literatura específica que referencian, y que ayuda a la conformación de una idea precisa de los porqués de los momentos que los sistemas de partidos han vivido en cada Estado de la región y cómo las diferentes dimensiones han afectado a la conformación de los mismos. En términos generales se puede hablar de la diferenciación entre poseer un sistema legal e institucional estable y no tenerlo. Aquellos Estados que han visto cómo sus instituciones y regulaciones –tanto electorales como de partidos– sufrían variaciones, han desembocado en crisis del sistema y refundación con más o menos éxito de nuevos sistemas de partidos. Sin embargo, los Estados que han encontrado una fuerte institucionalización de los partidos y, por ende, cambios menores en sus regulaciones –tanto estatales como partidarias–, han conseguido estabilizar sus sistemas, con menos cambios en la composición de las cámaras y en la aparición de nuevas formaciones con capacidad real para acceder al poder. Sin embargo, de nuevo como remarca la editora, no es cuestión de un elemento único en cada uno de los Estados, sino de la combinación de la trayectoria particular de las características políticas, sociales y económicas de cada Estado lo que explica la estabilidad o cambio de sus sistemas de partidos.

Entre las fortalezas de esta obra podemos destacar el gran análisis descriptivo que realiza de los diferentes momentos de los Estados sobre los que se pone el objetivo. Ello, junto con la gran operacionalización de indicadores influyentes en los contextos de cambio y estabilidad de los sistemas de partidos, hace que este texto ponga las bases para futuras investigaciones sobre el tema, si bien, estos indicadores no son suficientes para desentrañar todos los condicionantes tanto de la estabilidad como del cambio en los Estados analizados. Varios de los autores y autoras del texto apuntan a la necesidad de ahondar en factores estructurales y contextuales concretos de cada uno de los casos de estudio para poder llevar a cabo un mejor y mayor análisis justificado de la situación existente en cada uno de los Estados de América Latina.

Finalmente, esta obra colectiva tiene un público objetivo muy amplio. Los contenidos y la redacción, claramente científicos, orientan su desarrollo hacia colegas de la disciplina y estudiosos de la región sobre la que versa esta investigación; sin embargo, gracias a su amplio recorrido por los diferentes momentos y las descripciones del momento político, también resulta ser una obra de referencia para estudiantes tanto de grado como de postgrado, a los que ayudará a disponer de una visión de conjunto amplia sobre la situación en la que se encuentran los países de América Latina.

*Referencias*

- Alcántara, Manuel. 1999. *Sistemas políticos de América latina. Volumen I y II*. Madrid: Tecnos.
- Arceneaux, Craig L. 2017. *Democratic Latin America*. London: Taylor and Francis.
- Barreda Díez, Mikel y Leticia Ruiz Rodríguez. 2016. *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: JNE-Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Barreda, Mikel y Leticia Ruiz. 2014. *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: JNE- Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Coakley, John y Michael Gallagher. 2017. *Politics in the Republic of Ireland*. Londres: Routledge.
- Cole, Alistair. 2017. *French Politics and Society*. London: Routledge.
- Crepaz, Markus M. L. 2017. *European Democracies*. London: Routledge.
- Flinders, Matthew et al. 2009. *The Oxford Handbook of British Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Freidenberg, Flavia y Julia Suárez Cao (eds.). 2014. *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Hershey, Marjorie R. y John H. Aldrich. 2017. *Party Politics in America*. London: Routledge.
- Huntington, Samuel. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.

SERGIO PÉREZ CASTAÑOS

Universidad de Burgos