



Rev. española de ciencia política

v. 48 (2018)

Artículos

Who are the losers of the economic crisis? Explaining the vote for rightwing populist parties in Europe after the Great Recesión.....p. 13-43
 José Rama Caamaño, Guillermo Cordero

Diferentes vías, un mismo resultado: el éxito electoral de los partidos populistas en Europa Occidental. Una propuesta de análisis.....p. 45-72
 Belén Fernández García, Óscar G. Luengo

El poder en Moncloa: el jefe de Gabinete del presidente del Gobierno.....p. 73-102
 Antonio Garrido, M. Antonia Martínez

Midiendo el capital social: una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales.....p. 103-128
 Y. Lorena Vásquez-González

El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo.....p. 129-151
 Javier Jordán

Propuesta de definición del populismo desde el pensamiento de Karl R. Popper.....p. 153-179
 Alfredo Ramírez Nardiz

Notas de investigación

Approaches and lessons in political career research: Babel or pieces of a patchwork?p. 183-206
 Michelangelo Vercesi

Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017p. 207-225
Leonor Mora, María Luisa Delgado, José A. Rivero ...

Recensiones

Pardines, cuando ETA empezó a matar / gaizka Fernández Soldevilla y Florencio Domínguez (coords.). Madrid: Tecnos, 2018, 381 p......p. 229-233
Rafael Leonisio

Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo / Manuel Alcántara, Daniel Buquet y M.ª Laura Tagina (eds.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2018, 500p.p. 235-240
José Manuel Rivas

Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea / Judith Butler. Barcelona: Paidós, 2017, 255 p......p. 241-245
Javier Zamora

Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016) / Adolfo Hernández Lafuente y Consuelo Laiz Castro. Madrid: Síntesis, 2017, 323 p......p. 247-251
Manuel Sánchez de Dios

Who are the losers of the economic crisis? Explaining the vote for right-wing populist parties in Europe after the Great Recession

*¿Quiénes son los perdedores de la crisis económica?
Hacia una explicación del voto a partidos populistas
de derecha en Europa tras la Gran Recesión*

JOSÉ RAMA

Universidad Autónoma de Madrid

GUILLERMO CORDERO

Universidad Autónoma de Madrid

Como citar/Citation

Rama, J. y Cordero, G. (2018). Who are the losers of the economic crisis? Explaining the vote for right-wing populist parties in Europe after the Great Recession. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 13-43.

Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.48.01>

Abstract

Right-wing populist parties (RWPP) have obtained outstanding electoral results during the Great Recession in Europe. While some authors have adopted a macro level approach to explain this success highlighting the relevance of the context of crisis, others have focused on micro explanations to analyse how the “losers of globalization” (the elderly, less educated and lower class) comprise the main electoral base of these parties. However, RWPP have performed much better in countries less affected by the crisis and, in certain contexts, the so-called “losers” of globalization have not been their main electoral base. Using individual data for 12 Western European countries provided by the European Election Studies (2014) database, in this paper we demonstrate that the combination of these two sets of explanations (at the macro and micro levels) is necessary not only for empirical reasons, but also for conceptual ones to understand the phenomenon. While the general profile of this family of voters tend to be older, less educated and belonging to the lower class, in countries most affected by the crisis RWPP voters tend to be younger and better educated.

Keywords: Great Recession, immigration, populist parties, right-wing populism, electoral behavior.

Resumen

Los partidos populistas de derecha han obtenido unos resultados electorales sin precedentes durante la Gran Recesión en Europa. Mientras que algunos autores han adoptado una aproximación a nivel agregado para explicar su éxito, subrayando la importancia del contexto de crisis, otros se han centrado en explicaciones a nivel micro para analizar cómo los «perdedores de la globalización» (los mayores, con menor nivel educativo, y de clase social baja) comprenden la principal base electoral de estos partidos. Sin embargo, el éxito de estas formaciones ha sido mayor en los países menos afectados por la crisis y, en ciertos contextos, los llamados “perdedores” de la globalización no han sido la base electoral de estas formaciones. Utilizando datos individuales de doce países de Europa Occidental, provenientes de la base de datos *European Election Studies* (2014), en este trabajo demostramos que la combinación de estos dos conjuntos de explicaciones (a nivel macro y micro) es necesaria no solo por razones empíricas, sino también conceptuales, para poder entender el fenómeno. Mientras que el perfil general de esta familia de votantes tiende a ser de mayor edad, con menor nivel educativo y perteneciente a clases sociales bajas, en los países más afectados por la crisis los electores de los partidos populistas de derechas tienden a ser más jóvenes y con un nivel educativo más alto.

Palabras clave: Gran Recesión, inmigración, populismo, partidos populistas de derecha, comportamiento electoral.

INTRODUCTION

Social scientists have been interested in right-wing populist parties (RWPP) for a long time (Betz, 1994). According to Cas Mudde, “the populist radical right constitutes the most successful party family in post-war Western Europe” (2013: 1-19). Three waves of populism have been identified in Europe, with the third one taking place in the eighties (Beyme, 1985). These three consecutive impulses are at the roots of an extensive literature on the study of these parties. Numerous works have focused on the supply side, analysing the complex concept of populism (Laclau, 1977: 172-173; Canovan, 1999: 3; Mudde, 2004: 543), or the speeches made by populist parties and leaders (see, for instance, the recent study of Kriesi and Pappas, 2015), while others have paid attention to the demand side describing RWPP voters’ electoral behavior or attitudinal profile (Van Hauwaert and Van Kessel, 2017; Bakker *et al.*, 2016).

The recent electoral advance of this set of parties in Europe during the Great Recession has revived interest in the discipline. Parties such as the National Front (FN) in France, the Independence Party (UKIP) in the United Kingdom, the Danish People’s Party (DF), the Austrian Freedom Party (FPÖ), Alternative for Germany (AfD), or the Golden Dawn (XA) in Greece, have been some of the most recent successful recent examples. One of the main interests of this last boost in the literature on populism has been in the macro explanations behind the success of these parties (Brückner and Grüner, 2010; Funke *et al.*, 2015; Hernández and Kriesi, 2016). Although there are case-specific explanations of these triumphs, such as the change in

the discourse and leadership in the French FN (Stockemer, 2017) or the Eurosceptic discourse in times of crisis by UKIP in the UK (Kaufmann, 2017), these individual explanations do not cast light on the macro explanation of this success across Europe.

According to some of these works, the economic crisis Europe experienced since 2008 following a period of economic expansion, generated an increase in economic voting that firstly led to punishment of national governments (Bartels, 2012; Bermeo and Bartels, 2014; Magalhaes, 2014). After that first phase, the decrease in support for democratic institutions —parliaments, governments, and parties, among others— led to support for fringe parties, with RWPP among them (Mudde, 2010: 1175; Mudde, 2014: 218). However, the best electoral results achieved by these parties did not occur in the countries most affected by the economic crisis, but in Austria, Denmark, and Germany, among others. If we take this into account, what has been the impact of the economic crisis on the voters' electoral behavior.

While some of these contributions have focused on macro explanations, some other authors have highlighted the role played by sociodemographic and attitudinal profiles of certain voters in these parties' success (Arzheimer and Carter, 2006; Evans, 2005). In this respect, these works have evinced that the sociodemographic sectors of the population most affected by modernization (the “losers of globalization”¹, see Kriesi *et al.*, 2006; 2008; 2012; Bornschieer, 2010; Teney *et al.*, 2014) are the biggest supporters of these parties. Thus, the least educated, people belonging to the lower classes and the least wealthy would be among the electoral base of these parties. However, while during the Great Recession in some countries the main electoral support for these parties is found among the oldest and those without university education (this is the case of Denmark and United Kingdom, see Rooduijn, 2017: 11; Ford and Goodwin, 2014), in other countries these supporters are the youngest and best educated (as in Greece and France, see Teperoglou *et al.*, 2016: 348-350; Stockemer, 2017).

How can these counterintuitive and/or contradictory findings at the contextual and individual levels be explained? Our main argument relies on the unequal distribution of the economic consequences of the Great Recession across countries and voter profiles. Previous works have demonstrated that globalization has especially affected the middle-aged, less educated and low skilled workers, given their position of vulnerability in a complex and global labor market (Häusermann and Kriesi, 2015: 214). These citizens could find appealing the RWPP discourses that seek to defend labor security in traditional sectors of the economy against the pressures of migrations and globalization (Kriesi *et al.*, 2006: 929). Not only RWPPs have a discourse against immigrants, Ivarsflaten finds that “restrictive immigration and asylum policies are

1. The term “losers of globalization” refer to those voters (the elderly, less educated, and lower class) that resulted most affected by the modernization and denationalization process that most of the Western European countries experienced in the recent decades.

believed to be a way of preserving cultural unity also where no elites are around to make that case” (2005: 41).

However, macro data shows that among the countries hardest hit by the 2008 economic crisis, the traditional “losers of globalization” have not suffered the worst effects of the economic recession and, as a consequence, could conform a different profile of RWPP voters.² The labor market flexibility and the relevant increase in the temporary contracts and unemployment for the younger in poorer countries (such as Greece or Italy) contrasted with Austria, and Germany, with moderate temporary contracts, lower levels of unemployment and legislations favoring school-to-work transition (O’Reilly *et al.*, 2015). In the latter group of countries, the younger and better educated people improved their situation in the labor market during the Great Recession, whereas in the former group of countries these people worsened significantly their positions (O’Higgins, 2012: 407). This marked deterioration among the younger and better educated in contexts where the crisis was deeper, could have attracted this profile of voters to populist discourses, generating an alternative electoral base for RWPP. Following this argument, can we assume that the classical explanation about the “losers of globalization” being the main electoral supporters of RWPP is still valid in the context of the Great Recession in Europe?

The goal of this paper is to analyse the demand side of the of RWPP’s success³, using a combination of two sets of explanations: those related to the context (how the 2008 economic crisis affected to different countries) and those related to the voters’ sociodemographic profile (to what extent the “losers of globalization” are the main supporters in each of those contexts). By doing so, we shed some light on the individual traits of citizens who, among the broader ‘party supply’ of right-wing parties in a particular context, decide to vote for a RWPP. Thus, after the Great Recession, in places where the economy is improving, the losers of globalization are RWPP’s main supporters (the oldest, belong to the working class, and have lower levels of education). However, where the economy is in decline (with a notable increase in unemployment rates), the main electoral support for RWPP does not come from the losers of globalization, but from the young people, those who belong to the middle classes and are more educated.

2. See, for instance, the Council Recommendation on April 2013, for a “Youth Guarantee”. Online Access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:EN:PDF>.

3. It is relevant to clarify that by “RWPP” (Right-Wing Populist Parties) we are not referring to “radical right parties”, “radical right populist parties”, “far-right parties” or “extreme right parties”. We refer to a set of parties that share both a rightist and an anti-elite leaning, emphasizing issues related to the defence of their culture with a discourse against immigration. The main characteristics of these parties are their populist message and their position in the right wing of the ideological spectrum, being more or less extreme in different countries and cases. Although every classification is questionable, we consider the one of Mudde (2007:44) well established in the literature and follow his criteria. We also justify the inclusion of each one of these parties with previous literature at the bottom of table A1.

This article is structured as follows: the next section reviews the literature and outlines the hypotheses; secondly, we present the data and methods; then, we comment and discuss the results of the empirical analyses; and finally, we end up with some conclusions.

THEORETICAL FRAMEWORK AND HYPOTHESIS

A broad range of definitions of populism have been provided by different authors, although the one proposed by Cas Mudde (2004) is probably the most extended in the literature. Mudde offers a general definition of populism as “an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people” (*ibid.*: 543). Despite most of definitions of populism consider that the ideology of these parties is weak, the RWPP conform to a widely accepted party family with its own characteristics (Betz, 1993: 413). In this sense, and as Rydgren (2007: 244) has pointed out, these new parties are characterized by the priority given to sociocultural issues; in particular, their core message revolves around feelings against immigration as a threat to national identity —not in vain, the study conducted by Ivarsflaten (2008) has pointed out that only immigration results a key explanatory factor to understand populist right parties’ success. Among these features, their nationalist and nativist profile is often highlighted, and they are thus conceptualised as authoritarian and xenophobic parties (Mudde, 2007: 15-20).

The specialized literature has not been consistent on the use of these concepts, placing the same parties under different labels —parties that Funke *et al.* (2015) label as radical parties, are considered populists by Hernández and Kriesi (2016) or “extreme right” by Carter (2005), while Treib (2014) classify them as Eurosceptic. In fact, and assuming that these interchangeable labels may have introduced noise in the study of populism, it seems necessary to clarify here that we understand populism 1) as a discourse, strategy, or style, and 2) as an ideology (Gidron and Bonikowski, 2013). As a discourse, populism is “an anti-elite discourse in the name of the sovereign people” (Aslanidis, 2016: 96) and a “manichaeic discourse that identifies Good with a unified will of the people and Evil with a conspiring elite” (Hawkins, 2009: 1042). As an ideology, the above mentioned definition by Mudde is the most commonly used in the literature.

However, what is the “window of opportunity” for the electoral success of these populist parties? Following Mudde (2004: 547), this kind of parties can only experience success with a combination of political resentment and a perceived challenge to “our way of life”⁴. The Great Recession, with its combination of economic crisis,

4. Mudde also mentions the presence of “an attractive populist leader”, although the analysis of the supply side (such as the study of RWPP leaders); discourses; or the presence of other populist parties in the party system, is not the goal of this article.

widespread political distrust and migratory pressure provides an excellent opportunity to test this argument. This environment creates a context where some citizens perceive immigration as a problem for the economy and a threat to the “national way of life”, generating the perfect breeding ground for these parties.

According to this argument, support for RWPP should be higher in contexts most affected by the economic and political consequences of the Great Recession, such as Greece, Iceland, Ireland, Italy and Spain, where ‘political resentment’ is higher if we consider indices such as support for democracy and confidence in political institutions (Cordero and Simón, 2016). However, the best results of RWPP are concentrated in some of the economies least affected by this crisis, such as Austria, Denmark, Germany, Sweden and the United Kingdom, among others. Although the idea of a positive relationship between a profound crisis and the rise of populist parties may sound intuitive, there is no widespread agreement on this fact in the literature. Not in vain, only a few empirical studies have shown a positive relationship between crises and the growth of populism (Kriesi and Pappas, 2015; Hernández and Kriesi, 2016; Dalio *et al.*, 2017), while others find a weak relationship (Inglehart and Norris, 2016) and some even find an absence of correlation (Mudde, 2007: 206). Most of these works have analysed the effects in RWPP support of aggregate economic variables, despite the fact that some recent studies show that it is the perceptions of the relative evolution of the economy that matter most in the development of populist attitudes (Anduiza and Rico, 2016). Some other authors have analysed not only the evolution of the economic situation, but also its relationship to unemployment levels and the presence of immigrants to explain the success of these parties, especially those with an anti-immigration discourse most of which, as we know, fall within the RWPP category (Boomgaarden and Vliengenthart, 2007: 414; Jesuit and Mahler, 2004).

Mols and Jetten (2016) use an experimental approach to demonstrate that RWPP are also appealing in times of economic prosperity. This approach is especially relevant to explain why these parties are successful in contexts affected by the economic crisis but, in relative terms, among the least affected by the Great Recession. According to Mols and Jetten, RWPP leaders can “turn objective relative gratification into perceived relative deprivation” (2016: 275). Following this argument, in a situation of economic hardship people tend to blame particular minorities who compete for (real or perceived) access to scarce resources. In fact, both authors have more recently found no relationship between economic downturn (measured by GDP per capita and unemployment) and support for populist anti-immigrant parties (Mols and Jetten, 2017: chapter 4). Indeed, as they argue, RWPP can do remarkably well in times of economic prosperity, as well as among voters with *above-average* incomes.

As we have discussed, analyses of the contexts that facilitate the success of the populist parties remain inconclusive. Is this lack of satisfactory explanation at macro level also present at individual level? Or, on the contrary, is there a general pattern by which people with a specific sociodemographic profile tend to vote for RWPP? Until the “third wave” of populism in Europe in the eighties, the profile of the RWPP voter used to be defined as older, belonging to the *petit bourgeois*, and well educated. However,

since the eighties these parties have become successful thanks to a change in their voter's profile, as it is younger people, blue collar and self-employed who have changed their vote (Mudde, 2007). Some other authors have pointed to a change not only in sociodemographic profiles, but also in values generating a new cleavage due to different processes such as globalization, denationalization and the opening of national borders (Kriesi, 2010: 677). However, despite some attempts by the previous works, the findings are far from unanimous (Rooduijn, 2017). This inconsistency is clear at least referring to the sociodemographic factors. Thus, while some authors find a "U shape" effect on age, with the youngest and the oldest most likely to vote for RWPP (Arzheimer and Carter, 2006), others have found that only the youngest are among these voters (Evans, 2005) and, more recently, Inglehart and Norris (2016) have demonstrated that, against the previously held view, age has a positive effect on this vote. Neither is there widespread agreement on the effect of education and social class. The most widespread conclusion on the effect of this variable shows that those without university education and those belonging to the lower and middle class show higher percentages of support for these parties (Bornschieer and Kriesi, 2012; Oesch and Rennwald, 2010; Evans, 2005).

Thus, the RWPP voter's profile before the eighties was very different from the one since the nineties. It was at this point that the third wave of populism took place in Europe, when this family of parties obtained unprecedented electoral results. As Kriesi *et al.* (2006; 2008) pointed out, a social divide generated two groups of voters: "The 'losers' and the 'winners of globalization'". According to Hernández and Kriesi (2016: 208) this division is still valid to explain the vote for RWPP during the Great Recession in Europe: "[...] the low-skilled, nationalistic 'losers of globalization', are mainly mobilized by parties of the populist right, whereas high-skilled, cosmopolitan winners of globalization, are mainly mobilized by green, liberal and centre-left parties". By doing this, the Great Recession may have intensified this social division between "winners" and "losers" of globalization, and new and existing parties (most of them belonging to the RWPP category), have renewed this *cleavage* since 2008.

However, we cannot take for granted that these voters are homogeneous across Europe. The Great Recession affected different European countries in very diverse ways, and the severity of the crisis was not homogeneous in these countries. While among the wealthier countries the consequences of the economic crisis especially negatively affected those who were worst positioned in the global labor market (the "losers of globalization"), in those countries hardest hit by the crisis the profile most affected by the recession has been the young and more educated population⁵. This is why we argue that the "losers of globalization" are not the main electoral support of RWPP in every context during the Great Recession. According to Eurostat,⁶

5. See the ECB report: "The Impact of the Economic Crisis in Euro Area Labour Markets". Online Access: <https://bit.ly/2ytWjuH>.

6. See the Eurostat reports for 2008 <https://bit.ly/2Pncvaw> and 2010 <https://bit.ly/2PMvPLf>. See Bell and Blanchflower (2011) for a detailed analysis.

unemployment trends were more pessimistic for those with tertiary education in the poorest countries. In Greece and Italy, the probability of being unemployed for those with tertiary education was, respectively tripled and doubled between 2008 and 2014, while in Germany this probability decreased and remained stable in Sweden and the UK. A similar story can be told if we analyse the relationship between age and employment. While between 2008 and 2014 the employment prospects of the population under 25 improved (Germany) or remained stable (Austria and Sweden) in the richest countries, the rate of unemployment among the youth population increased dramatically in Greece (35.4; while unemployment of the older population increased by 18.0) Italy (24.8, vs. 5.4 among the older) and Belgium (9.8 vs. 1.0). In this context of deep recession, the population who suffered or felt most threatened by the poor work and economic conditions (the younger and better educated) could feel attracted by populist discourses, generating a different profile of RWPP.

According to Mudde (2007: 201), the combination of macro and micro explanations is necessary to understand the object and avoid problems of ecological fallacy. This seems compelling if the unequal effects of the economic crisis among countries and profiles are considered, since such a diversity could generate different losers depending on their economic environment. That is why we also argue that explanations at micro and macro level should be combined in order to analyse the success of RWPP.

This article tries to assess the extent to which RWPP voters during the 2008 Great Recession are what the existing literature has defined as “losers of globalization” in different countries (Kriesi *et al.*, 2008; Inglehart and Norris, 2016). In this respect, our main objective is to examine the contexts where the RWPP voter tends to coincide with the above-referred profile or otherwise; and we do so by combining explanations at individual and aggregate levels.

In this sense, and following Roberts’ recent contribution (2017: 228), according to which “it is possible [...] that the anti-immigrant [...] ‘welfare chauvinism’ of far-right, nativistic populism is more likely to emerge in contexts of unified labor markets, universalistic welfare states and prosperous economies”, it might be expected that the so-called “losers of globalization” would be attracted by RWPP in the context of a relatively prosperous economy. From here, a first hypothesis can be derived as follows:

H1. In contexts with a better economic situation the elderly, people with a lower level of education and belonging to the working class will be more prone to support RWPP rather than other right-wing parties.

Following our previous argumentation, we expect that the RWPP voters will not be the “losers of globalization” under contexts of poor economic conditions. As macro-data demonstrates, people who suffered the worst economic conditions in countries most affected by the Great Recession were younger and better educated. Thus, the younger and better educated people (not the traditionally considered ‘losers of globalization’) could also feel attracted by populist discourses, which in turn generated a

different RWPP voter profile in certain countries. As some case studies have demonstrated, in Greece and France —both countries experienced a deep downturn on their economies during the Great Recession— the main RWPP supporters were the youngest and best educated (Teperoglou *et al.*, 2016: 348-350; Stockemer, 2017). For that reason, a second hypothesis can be formulated as follows:

H2. In contexts where the economy is performing poorly, young people and those with high education or belonging to the middle and higher classes will be more prone to support RWPP rather than other right-wing parties.

DATA AND METHODS

As dependent variable, we use vote recall in the last National Elections from the European Election Studies database (EES-2014)⁷ for all the 12 Western European democracies with RWPP⁸. In this sample are included countries where the 2008 economic crisis was deeper (Finland, Belgium, The Netherlands, France, Greece and Italy) as well as countries where recession was less pronounced (Austria, Denmark, Germany, Luxembourg, Sweden and the United Kingdom). Although populist parties can also be found on the left and centre of the ideological spectrum, the goal of this article is to analyse parties located on the right side of this scale. More specifically, our strategy of analysis is to study the vote for RWPP compared with other centre-right and right-wing parties⁹.

Recent works have analysed how the shifts to the economic left of radical right parties had serious consequences for the composition of their electorate, because former center-left and left voters comprised the electoral support of these parties (see Harteveld, 2016). This would lead us to include former left-wing voters in our dependent variable. However, it is not the aim of this article to analyze the electoral origin of these voters. The categorization of our dependent variable is more specific, given that our goal is to discover the features that can help to distinguish between voters for right-wing parties from voters who end up voting for RWPP. An alternative approach could be to analyze the vote for populist parties in general —without distinguishing between left and right— (Van Kessel, 2015; Inglehart and Norris, 2016) against the vote for non-populist parties, or the vote for right populist parties against other voters (Rooduijn, 2016).

7. Online access to EES: <http://europeanelectionstudies.net/european-election-studies>.

8. We are conscious that the framing time of analysis could affect our results. Nevertheless, all of the general elections included in our analysis took place after the explosion of the Great Recession (2008), being the best scenario to answer to what extent the economic crisis conditioned voters' electoral behavior. Further analyses could develop to what extent the profile of RWPP remain constant.

9. For the sake of simplicity, we will henceforth refer to these parties as “right-wing parties”.

Nevertheless, we replicate the analyses implemented in this article by using the alternative dependent variable with values 1 for RWPP voters and 0 for other parties' voters (also including centre-left and left parties) and abstainers. When using this broader and less conservative categorization, we obtain consistent results (see table A2 in the Appendix).

Table A1 shows the list of references that we have used to design our category of RWPPs. Vote recall¹⁰ in the last National Elections has been selected as a dependent variable in the EES 2014 wave. The set of independent and control variables is presented in table 1. All the variables at individual level included in the models have been normalized (range from 0 to 1) to facilitate the interpretation of the coefficients. In our models we have included four sets of variables. Among the usual sociodemographic factors (age, gender, work status, social class, educational level and habitat) we have also introduced individual economic and political variables. The economic evaluations (prospective and retrospective), and the main problems in a country (political, economic, unemployment, and immigration) are important factors that determine the support for a RWPP; thus, we include these in our models. As political factors we introduce political interest, ideology (from 0, left, to 1, right), confidence in the national parliament and party identification. Finally, we test the impact of economic contextual factors, GDP growth and unemployment growth¹¹, in support for RWPP. In addition, we introduce the growth in the rate of immigration¹² in the country and the type of electoral system (proportional or majority) as control variables at the contextual level.

The main goal of our paper is to combine macro and micro explanations to determine the extent to which different contexts generate different profiles of RWPP voters, as proposed in hypotheses 1 and 2. For this reason, we make interact the variables at macro level (change in GDP and unemployment,) and the main socio-demographic variables at individual level (age, social class, and educational level). To do so, we run a multilevel logistic regression. The results of this model are shown in table 2 in the results section. Being aware that 12 countries may be few cases at the upper level for this kind of regression —despite we cover all the Western European countries with right-wing populist parties and although other studies using less than 12 cases in the upper level (Stegmueller, 2013:749)—, we run the same models (including the

10. Year of National Election by country: Austria 2013, Belgium 2014, Denmark 2011, Finland 2011, France 2012, Germany 2013, Greece 2012, Italy 2013, Luxembourg 2013, Sweden 2010, The Netherlands 2012 and UK 2010 (EES data was collected in June 2014).

11. Information about GDP and unemployment growth provided by Eurostat (see: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>). We calculate the differences between the levels of economic and social indicators between 2008 (the beginning of the Great Recession) and 2014 (when the EES interviews were conducted).

12. Information about immigration growth provided by Eurostat (see: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>). We calculate the differences between the percentage of immigration by country between 2008 (the beginning of the Great Recession) and 2014 (when the EES interviews were conducted).

TABLE 1.
DESCRIPTION OF VARIABLES INCLUDED IN THE MODELS

Variable	N	Mean	S.D	Min	Max
RWPP vs RP	4520	0.17	0.37	0	1
Age	13463	0.42	0.22	0	0.98
Female	13481	0.52	0.50	0	1
University	12408	0.37	0.48	0	1
Unemployed	13481	0.07	0.26	0	1
City	13471	0.28	0.45	0	1
Working class	12900	0.32	0.47	0	1
Economy Retrospective	13219	0.46	0.26	0	1
Economy Prospective	12934	0.51	0.24	0	1
Problem Unemployment	11573	0.25	0.43	0	1
Problem Economy	11573	0.18	0.38	0	1
Problem Immigration	11573	0.08	0.27	0	1
Problem Political	11573	0.01	0.10	0	1
Political Interest	11573	0.53	0.32	0	1
Ideology	11700	0.50	0.24	0	1
Confidence Parliament	13148	0.60	0.49	0	1
Party Identification	13481	0.38	0.49	0	1
Δ GDP	13481	0.17	1.55	-3.20	4.20
Δ Unemployment	13481	3.13	5.08	-2.40	18.70
Δ Immigration	13481	0.10	1.09	-0.8	3.8
Proportional Electoral System	13481	0.81	0.40	0	1

Source: own elaboration based on EES 2014.

interactions) using logistic regressions obtaining the same findings (see table A3 and table A4 in the Appendix).

RESULTS AND DISCUSSION

Is there a common RWPP voter profile among countries most and less hit by the Great Recession? The Additive Model (Model 0) in table 2¹³ shows that men, the

13. In order to prevent collinearity among our independent variables, both at the aggregate and at individual level (one of the assumptions of regression models), we have computed their correlations (see table A5 in the Appendix). While the threshold is usually considered to be 0.70, the highest correlation among our independent variables is 0.58 (“economic prospective” and “economic retrospective”).

youngest, those with higher education levels, the unemployed, those from urban areas and those who belong to the working class show a high probability of supporting RWPP rather than right-wing parties in National Elections. RWPP voters were especially critical of the political situation, showing lower levels of confidence in the National Parliament than right-wing party voters. In addition, the retrospective and prospective sociotropic economic variables are significant to vote for a RWPP against a right-wing party. This group of voters express more negative evaluations of their past economic situation than right-wing voters. “Considering immigration a problem for the country” is another significant factor explaining the vote for RWPP versus right-wing parties. All these results are consistent with the findings shown in table A2, where we use an alternative dependent variable that includes voters for centre and left-wing parties as well as abstainers.

TABLE 2.

EXPLAINING THE VOTE FOR RIGHT WING POPULIST PARTIES VERSUS RIGHT PARTIES IN 12 WESTERN EUROPEAN COUNTRIES: A MULTILEVEL ANALYSIS WITH INTERACTIONS BETWEEN SOCIODEMOGRAPHIC AND CONTEXTUAL FACTORS^a

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model 0	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Age	-0.58*	-0.56+	-0.56+	-0.57+	-0.13	-0.55+	-0.57+
	(0.29)	(0.29)	(0.29)	(0.29)	(0.35)	(0.29)	(0.29)
University	0.25*	0.23+	0.23+	0.24*	0.23+	0.10	0.23+
	(0.12)	(0.12)	(0.12)	(0.12)	(0.12)	(0.14)	(0.12)
Female	-0.60***	-0.60***	-0.60***	-0.60***	-0.60***	-0.60***	-0.60***
	(0.11)	(0.11)	(0.11)	(0.11)	(0.11)	(0.11)	(0.11)
Unemployed	0.55*	0.52*	0.54*	0.55*	0.53*	0.53*	0.54*
	(0.24)	(0.24)	(0.24)	(0.24)	(0.24)	(0.24)	(0.24)
City	0.21+	0.23+	0.22+	0.21	0.23+	0.22+	0.20
	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)
Working class	1.03***	1.06***	1.05***	1.05***	1.05***	1.05***	1.19***
	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.13)	(0.15)
Eco. Retrospective	-0.86**	-0.88**	-0.85**	-0.85**	-0.86**	-0.84**	-0.85**
	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)
Eco. Prospective	-0.88**	-0.90**	-0.86**	-0.88**	-0.89**	-0.86**	-0.90**
	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)	(0.31)
Pr. Unemployment	-0.23	-0.23	-0.22	-0.22	-0.24	-0.22	-0.22
	(0.15)	(0.15)	(0.15)	(0.15)	(0.15)	(0.15)	(0.15)
Pr. Economy	-0.28+	-0.30+	-0.28+	-0.27+	-0.29+	-0.28+	-0.27+
	(0.16)	(0.16)	(0.16)	(0.16)	(0.16)	(0.16)	(0.16)

.../...

.../...

	Aditive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model 0	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Pr. Immigration	0.56** (0.19)	0.55** (0.19)	0.57** (0.19)	0.57** (0.19)	0.56** (0.19)	0.57** (0.19)	0.56** (0.19)
Pr. Politics	-0.91 (0.78)	-0.98 (0.78)	-0.94 (0.78)	-0.90 (0.78)	-0.94 (0.78)	-0.92 (0.78)	-0.89 (0.78)
Political Interest	-0.09 (0.19)	-0.07 (0.20)	-0.09 (0.19)	-0.09 (0.19)	-0.08 (0.19)	-0.10 (0.19)	-0.09 (0.19)
Ideology	0.22 (0.29)	0.20 (0.29)	0.19 (0.29)	0.22 (0.29)	0.21 (0.29)	0.19 (0.29)	0.24 (0.29)
Confidence Parl.	-1.29*** (0.13)	-1.27*** (0.13)	-1.30*** (0.13)	-1.28*** (0.13)	-1.28*** (0.13)	-1.29*** (0.13)	-1.27*** (0.13)
Party Id.	0.18 (0.11)	0.18 (0.11)	0.19+ (0.11)	0.18 (0.11)	0.18 (0.11)	0.19+ (0.11)	0.18 (0.11)
Δ GDP	-0.92+ (0.52)	-1.24* (0.54)	-0.88+ (0.52)	-0.95+ (0.52)	-0.94+ (0.53)	-0.93+ (0.52)	-0.92+ (0.52)
Δ UNEMPL	-0.20+ (0.11)	-0.21+ (0.11)	-0.20+ (0.11)	-0.19+ (0.11)	-0.15 (0.12)	-0.21 (0.11)	-0.18 (0.11)
Δ IMMIG	-0.34 (0.50)	-0.33 (0.51)	-0.34 (0.50)	-0.35 (0.50)	-0.33 (0.51)	-0.34 (0.50)	-0.34 (0.50)
Pr. SYSTEM	-0.19 (1.11)	-0.19 (1.12)	-0.26 (1.11)	-0.15 (1.11)	-0.21 (1.12)	-0.21 (1.11)	-0.17 (1.11)
Age*Macro		0.68** (0.22)			-0.12* (0.05)		
Univ*Macro			-0.16+ (0.09)			0.04+ (0.02)	
W. Class*Macro				0.10 (0.09)			-0.04+ (0.02)
Cwwonstant	1.03 (1.17)	1.03 (1.17)	1.10 (1.17)	0.97 (1.16)	0.84 (1.18)	1.10 (1.17)	0.93 (1.17)
Constant	0.18 (0.23)	0.19 (0.23)	0.18 (0.23)	0.18 (0.23)	0.19 (0.23)	0.18 (0.23)	0.18 (0.23)
Observations	3536	3536	3536	3536	3536	3536	3536
N	12	12	12	12	12	12	12
Log lik.	-1134.44	-1129.45	-1132.65	-1133.79	-1131.69	-1132.87	-1132.79
BIC	2448.63	2446.83	2453.23	2455.51	2451.31	2453.67	2453.52
AIC	2312.87	2304.90	2311.31	2313.58	2309.38	2311.74	2311.59

^a Standard errors in parentheses; + p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

As discussed above, the best electoral results for RWPP are not found among people most hit by the economic crisis. However, the coefficient of the increase in GDP when predicting the vote for RWPP is negative (see Additive Model) —these parties have received substantial electoral support in countries which experienced relative (but not severe) economic contraction, such as Belgium, Finland, France and the Netherlands—as Kriesi and Pappas (2015: 323) pointed out: “During the Great Recession populism in Europe increased notably”. In the same vein, countries that experienced an improvement in their labor market (with a reduction in the unemployment rate) are the countries where the RWPP obtained their highest probability of vote.

Thus, in line with previous works, our findings found no clear correlation between macroeconomic indicators and RWPP’s success (Mudde 2007). As discussed above, our results also coincide with those revealed by Mols and Jetten (2016), who explain RWPP’s success in contexts affected by the economic crisis only in relative terms, where their supporters “turn objective relative gratification into perceived relative deprivation”, and blame particular minority groups for their economic situation.

However, the goal of our paper was to analyse the extent to which the Great Recession generated different RWPP voter profiles in countries most and least hit by the economic crisis. Following our argument, it seems necessary to examine the interaction between variables at macroeconomic and individual levels.

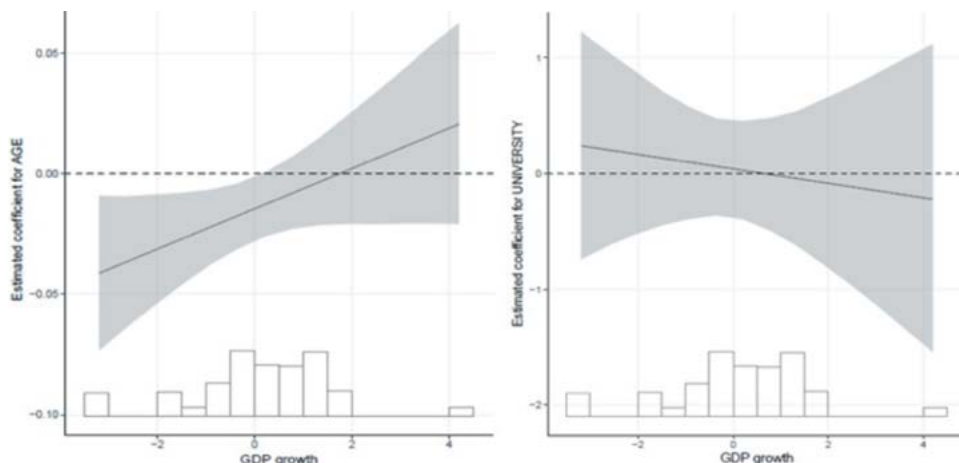
In table A2, models ranged from 1 to 3 show the interaction between our selected sociodemographic variables and GDP growth. Those ranged between 4 and 6 show the interaction between unemployment growth and age, educational level and social class¹⁴. For the sake of simplicity, we show here the graphical representation of the statistically significant interactions of the model. Firstly, Figure 1 shows the predicted probabilities for an elector to vote for a RWPP (vs. a right-wing party) by interacting age and educational level with GDP growth.

Figure 1 (left side) shows that the effect of age is moderately positive (see the interaction in Model 1, table 2). During the Great Recession, when the GDP grows the probability to vote for a RWPP in National Elections is higher among older voters. On the contrary, in a context of a fall in GDP, the youngest tend to support RWPP to a greater extent than they support right-wing parties. In the right side of figure 1, the interaction between educational level and GDP growth is negative and significant at the 0.10 level: with negative values in the GDP growth, voters with university education tend to support RWPP to a greater extent than those with lower levels of

14. We have estimated the same models shown in this article by excluding the “extreme cases” (see table A6 in the Appendix). Using the “extreme” command, developed for Stata by Nicholas J. Cox (2003), we can identify and drop from our sample the extreme (highest and lowest) cases (in this case, those belonging to Luxembourg and Greece). Results partially confirm H1 and H2. The additional multilevel models’ results highlight that in a context of GDP growth the older are more prone to support RWPP whereas younger voters are attracted by RWPP in a context of unemployment increase (both interactions show a high coefficient and gains statistical significance). This underlines Ronald Ingleharts’ (1971) thesis that suggests age as a new social divide.

FIGURE 1.

INTERACTION BETWEEN AGE AND EDUCATION AND GDP GROWTH



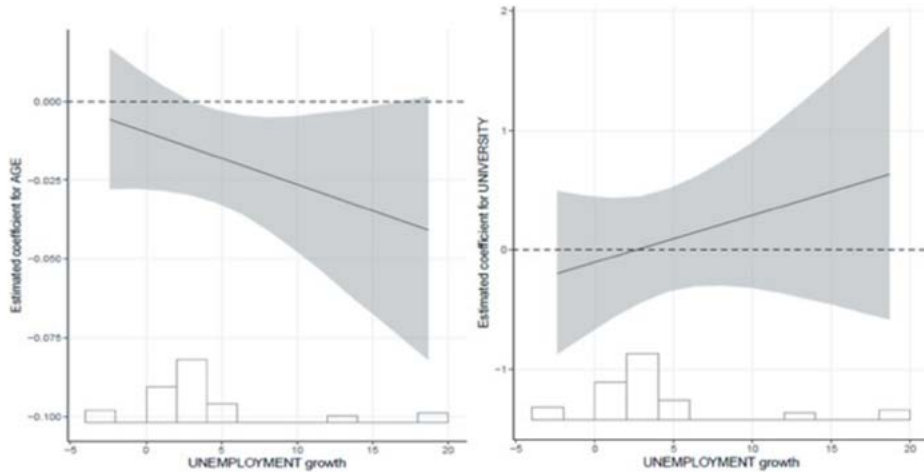
education. On the contrary, the least educated people tend to support RWPP in countries with a better economic situation.

The interactions between the same socio-demographic variables (age and education) with the rate of unemployment at country level complements this profile, as shown in figure 2. The left side of the figure illustrates the interaction term between age and unemployment growth (model 4 in table 2): the effect of unemployment on age is negative, where unemployment has grown during the crisis, younger voters are more likely to vote for a RWPP. In this sense, in those countries where the economic crisis had a direct effect on unemployment rates, the “losers of globalization” and those more prone to support a party with a populist discourse are the young and not the old, as the literature has conventionally argued. The right side of the figure shows that the interaction between unemployment growth and educational level is positive: voters with a higher educational level in a context of unemployment growth show a greater propensity to give their support to a RWPP than to a right-wing party (see the interaction in model 5, table 2). Under these economic circumstances, voters with a high educational level are attracted by RWPP and tend to cast their vote for them.

Thus, figures 1 and 2 confirm our first and second hypotheses, complementing the previous literature on the profiles of RWPP parties. Where economic conditions have worsened during the Great Recession, the young and those with a higher educational level are more prone to support RWPP versus right-wing parties. Nevertheless, when economic conditions improve, the older and those with a lower level of education tend to support RWPP. Following the previous literature, globalization divided the electorate into two groups: the younger and high skilled voters (or “winners of globalization”), on the one hand and the older and low skilled voters (or

FIGURE 2.

INTERACTION BETWEEN AGE AND EDUCATION AND UNEMPLOYMENT GROWTH



“losers of globalization”), on the other. However, the Great Recession affected in a different way to these two profiles in different contexts. While in some countries (such as Denmark and Austria) the latter have been the main supporters of RWPP, in other countries (such as Italy, Greece, or the Netherlands), the former have comprise the electoral base for these parties.

These findings complement recent literature by pointing to the relevance of the contextual economic variables that necessarily interact with the voter’s characteristics to determine their electoral behavior. In general terms we show that during the Great Recession, in contexts of economic growth the older, those belonging to the working class and those with lower levels of education were more prone to cast a vote for a populist right-wing party than for a right-wing party, while where the economy was in decline, it was the young voter with university education who supported this kind of party, rather than other right-wing parties (interaction results shown in table 2 remain significant and with the same sign in table A3 using a logistic regression). Thus, unlike other previous studies, we demonstrate that during the Great Recession the traditionally considered “losers of globalization” have been the main electoral supporters of RWPP only in certain countries, while in those contexts most affected by the Great Recession this assumption is not valid.

CONCLUSIONS

Works studying RWPP have been numerous in recent years and have had new impetus since the success of this party family during the Great Recession. This literature has focused on explaining the demand side of the phenomenon from

explanations at micro (such as the characteristics and attitudes of their voters) and macro level (exploring various economic factors of success or failure of these parties). However, the combination of both types of explanatory factors as elements conditioning the vote for populist parties has been neglected so far.

Faced with this context, this article shows that focusing on either one of these sides provides only partial explanations and can lead to misleading conclusions. In this sense, we argue that studies stating that RWPP's success during the Great Recession was possible thanks to the electoral support of the "losers of globalization" forget the fact that different economic contexts may generate different voter profiles. Specifically, in countries where GDP declined and unemployment increased, the younger and more educated (namely, people who suffered the deepest consequences of the crisis) showed a greater propensity to support RWPP. In such contexts of relative economic deprivation, loosening the labor conditions for young and well-educated people may generate a new RWPP voter profile, who may feel attracted by these parties' populist discourses, moving thus away from traditional right-wing parties. On the other hand, support for RWPP is higher among the elderly and less educated people in countries less affected by economic recession, where these profiles correspond to the traditional "losers of globalization".

Thus, we have emphasized that RWPP voters have different sociodemographic profiles in different contexts, depending on the effects of the Great Recession. While in some countries the effects of the crisis were more dramatic for the more educated and youth population, in other places the elderly and less educated became the main victims of recession. As a consequence, during the Great Recession, the traditional "losers of globalization" have remained the key RWPP electoral base only in countries less harmed by the crisis, while the RWPP voter profile was the opposite in countries more hit by the economic situation. These findings shed new light on the explanation of voting for RWPP parties in contexts of economic crisis. And they underscore the need to combine individual and contextual explanations and the need to apply different explanations to different contexts to understand RWPP's success.

References

- Anduiza, Eva and Guillermo Rico. 2016. "Economic correlates of populist attitudes: An analysis of nine European countries". Paper Presented in a Conference in the Central European University. Available from: <https://bit.ly/2hVrcBP>.
- Arzheimer, Kay and Elisabeth Carter. 2006. "Political opportunity structures and right-wing extremist party success", *European Journal of Political Research*, 45: 419-443. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00304.x>
- Aslanidis, Paris. 2016. "Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective", *Political Studies*, 64 (1): 88-104. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12224>.

- Bakker, Bert N., Matthijs Rooduijn and Gijs Schumacher. 2016. "The psychological roots of populist voting: Evidence from the United States, the Netherlands and Germany", *European Journal of Political Research*, 55: 302-320. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12121>.
- Bartels, Larry. 2012. "Elections in hard times", *Public Policy Research*, 19 (1): 44-50. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1744-540X.2012.00681.x>
- Bell, David N. F. and David G. Blanchflower. 2011. "Young people and the Great Recession", *Oxford Review of Economic Policy*, 27 (2): 241-267. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grr011>.
- Betz, Hans-George. 1993. "The New Politics of Resentment: Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe", *Comparative Politics*, 25 (4): 413-427. Available at: <https://doi.org/10.2307/422034>.
- Betz, Hans-George. 1994. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. London: McMillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-23547-6>.
- Bermeo, Nancy and Larry Bartels. 2014. *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199357505.003.0001>.
- Beyme, Klaus von. 1985. *Political parties in Western democracies*. New York: St. Martin's Press.
- Boomgaarden, Hajo G. and Rens Vliegenthart. 2007. "Explaining the Rise of Anti-Immigrant Parties: The Role of News Media Content in the Netherlands", *Electoral Studies*, 26 (2): 404-417. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.10.018>.
- Bornschieer, Simon. 2010. *Cleavage Politics and the Populist Right. The New Cultural Conflict in Western Europe*. Philadelphia: Temple University Press.
- Bornschieer, Simon and Hanspeter Kriesi. 2012. "The populist right, the working class, and the changing face of class politics", in J. Rydgren (ed.), *Class Politics and the Radical Right*. Abingdon and New York: Routledge.
- Brückner, Markus and Hans Peter Grüner. 2010. *Economic growth and the rise of political extremism: theory and evidence*. Available at: <https://bit.ly/2qPo3Y8>.
- Canovan, Margaret. 1999. "Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy", in Y. Mény et al., *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carter, Elisabeth. 2005. *The Extreme Right in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Cordero, Guillermo and Pablo Simón. 2016. "Economic Crisis and Support for Democracy in Europe", *West European Politics*, 39 (29): 305-325. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1075767>.
- Cox, Nicholas J. 2003. *EXTREMES: Stata module to list extreme values of a variable*. Statistical Software Components, S430801, Boston College Department of Economics.
- Dalio, Ray, Kryger Steven, Rogers Jason and Gardener Davis. 2017. "Populism: The Phenomenon", *Bridgewater: Daily Observations*, 203: 226-303, Available at: <http://www.obela.org/system/files/Populism.pdf>.

- Evans, Jocelyn A. 2005. "The Dynamics of Social Change in Radical Right-wing Populist Party Support", *Comparative European Politics*, 3: 76-101. Available at: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110050>.
- Ford, Robert and Matthew J. Goodwin. 2014. *Revolt on the Right: Explaining Support for the Radical Right in Britain*. London: Routledge.
- Funke, Manuel, Schularick Maurice and Christophe Trebesch. 2015. *Going to Extremes: Politics after Financial Crisis, 1870-2014*. CESIFO Working Papers, 5553 (Category 7: Monetary policy and international finance).
- Gidron, Noam and Bard Bonikowski. 2013. *Varieties of populism: Literature review and research agenda*. Harvard University: Weatherhead Center for International affairs, 13-0004.
- Harteveld, Eelco. 2016. "Winning the 'losers' but losing the 'winners'? The electoral consequences of the radical right moving to the economic left", *Electoral Studies*, 44: 225-234. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.08.015>.
- Häusermann, Silja and Hanspeter Kriesi. 2015. "What do Voters Want? Dimensions and Configurations in Individual Preferences and Party Choice", in Pablo Beramendi, Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt and Hanspeter Kriesi (eds.), *Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316163245.009>.
- Hawkins, Kirk A. 2009. "Is Chavez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies*, 42 (8): 1040-1067. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414009331721>.
- Hernández, Enrique and Hanspeter Kriesi. 2016. "The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe", *European Journal of Political Research*, 55 (2): 203-224. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12122>.
- Inglehart, Ronald. 1971. "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies", *American Political Science Review*, 65 (4): 991-1017. Available at: <https://doi.org/10.2307/1953494>.
- Inglehart, Ronald and Pippa Norris. 2016. *Trump, Brexit and the rise of populism: Economic Have-nots and cultural backlash*. Faculty Research Working Paper Series.
- Ivarsflaten, Elisabeth. 2005. "Threatened by diversity: Why Restrictive Asylum and Immigration Policies Appeal to Voters in Western Europe", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 15 (1): 21-45. Available at: <https://doi.org/10.1080/13689880500064577>.
- Ivarsflaten, Elisabeth. 2008. "What Unites the Populist Right in Western Europe? Reexamining grievance mobilization models in seven successful cases", *Comparative Political Studies*, 41 (1): 3-23. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414006294168>.
- Jesuit, David and Vincent Mahler. 2004. "Immigration, economic well-being and support for extreme right parties in western European regions". Paper presented at the *LIS Conference*, Luxembourg. Available at: <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/391.pdf>.

- Kaufmann, Eric. 2017. "Levels or changes? Ethnic context, immigration and the UK Independence Party Vote", *Electoral Studies*, 48, 57-69. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.05.002>.
- Kriesi, Hanspeter. 2010. "Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values", *West European Politics*, 33 (3): 673-685. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402381003654726>.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Roman Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier, and Timotheus Frey. 2008. *West European Politics in the Age of Globalization*. New York: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790720>.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Roman Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier, and Timotheus Frey. 2006. "Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared", *European Journal of Political Research*, 45: 921-956. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00644.x>.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Martin Dolezal, Marc Helbling, Dominic Höglinger, Swen Hutter and Bruno Wüst. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139169219>.
- Kriesi, Hanspeter and Takis Pappas (eds.). 2015. *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR.
- Laclau, Ernesto. 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London: New Left Books.
- Magalhaes, Pedro. 2014. "Financial Crisis, Austerity, and Electoral Politics", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24 (2): 125-133. Available at: <https://doi.org/10.1080/17457289.2014.887090>.
- Mols, Frank and Jolanda Jetten. 2016. "Explaining the Appeal of Populist Right-Wing Parties in Times of Economic Prosperity", *Political Psychology*, 37 (2): 275-292. Available at: <https://doi.org/10.1111/pops.12258>.
- Mols, Frank and Jolanda Jetten. 2017. *The Wealth Paradox. Economic Prosperity and the Hardening of attitudes*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/9781139942171>.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (4): 541-63. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas. 2010. "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy", *West European Politics*, 33 (6): 1167-1186. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508901>.
- Mudde, Cas. 2014. "Fighting the system? Populist radical right parties and party system change", *Party Politics*, 20 (2): 217-226. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068813519968>.
- Oesch, Daniel and Line Rennwald. 2010. "The Class Basis of Switzerland's Cleavage between the New Left and the Populist Right", *Swiss Political Science Review*, 16 (3): 343-371. Available at: <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00433.x>.

- O'Higgins, Niall. 2012. "This Time It's Different? Youth Labour Markets during 'The Great Recession'", *Comparative Economic Studies*, 54: 395-412. Available at: <https://doi.org/10.1057/ces.2012.15>.
- O'Reilly, Jacqueline, Werner Eichhorst, András Gábos, Kari Hadjivassiliou, David Lain, Janine Leschke, Seamus McGuinness, Lucia Mýtina Kureková, Tiziana Nazio, Renate Ortlieb, Helen Russell and Paola Villa. 2015. "Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy", *Sage Open*, 5 (1). Available at: <https://doi.org/10.1177/2158244015574962>.
- Rydgren, Jens. 2007. "The sociology of the Radical Right", *Annual Review of Sociology*, 33: 241-262. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131752>.
- Roberts, Kenneth. M. 2017. "Party politics in hard times: Comparative perspectives on the European and Latin American economic crises", *European Journal of Political Research*, 56: 218-233. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12191>.
- Rooduijn, Matthijs. 2016. "Closing the gap? A comparison of voters for radical right-wing populist parties and mainstream parties over time", in T. Akkerman, S. L. de Lange and M. Rooduijn (eds.), *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe*. London; New York: Routledge.
- Rooduijn, Matthijs. 2017. "What unites the voter bases of populist parties? Comparing the electorates of 15 populist parties", *European Political Science Review*, 10 (3): 351-368. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1755773917000145>.
- Stegmueller, Daniel. 2013. "How Many Countries for Multilevel Modeling? A Comparison of Frequentist and Bayesian Approaches", *American Journal of Political Science*, 57 (3): 748-761. Available at: <https://doi.org/10.1111/ajps.12001>.
- Stockemer, Daniel. 2017. *The Front National in France. Continuity and Change Under Jean-Marie Le Pen and Marine Le Pen*. Ontario: Springer.
- Teney, Céline, Onawa Promise Lacewell and Pieter De Wilde. 2014. "Winners and losers of globalization in Europe: attitudes and ideologies". *European Political Science Review*, 6: 575-595. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1755773913000246>.
- Teperoglou, Eftichia, Emmanouil Tsatsanis and Elias Nicolacopoulos. 2015. "Habituating to the New Normal in a Post-earthquake Party System: The 2014 European Election in Greece", *South European Society and Politics*, 20 (3): 333-355. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2015.1068377>.
- Treib, Oliver. 2014. "The Voter Says no, but Nobody Listens: Causes and Consequences of the Eurosceptic Vote in the 2014 European Elections", *Journal of European Public Policy*, 21 (10): 1541-1554. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941534>.
- Van Hauwaert, Steven M. and Stijn van Kessel. 2018. "Beyond protest and discontent: A cross-national analysis of the effect of populist attitudes and issue positions on populist party support", *European Journal of Political Research*, 57 (1): 68-92. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12216>.
- Van Kessel, Stijn. 2015. "Dutch populism during the crisis", in Hanspeter Kriesi and Takis S. Pappas (eds.), *Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR Press.

APPENDIX

TABLE A1.
LIST OF PARTIES BY FAMILY^a

	Right-wing parties	RWPP
Austria	The New Austria (NEOS)	Austrian Freedom Party (FPÖ)
	Austrian People's Party (ÖVP)	Alliance for the Future of Austria (BZO)
Belgium	Open Flemish Liberals and Democrats (Open Vld)	Flemish Interest (Vlaams Belang-VB)
	Reformist Movement (MR)	
	Christian Democratic and Flemish (CD&V)	
	Humanist Democratic Centre (cdH)	
	People's Party (PP)	
Denmark	New Flemish Alliance (N-VA)	
	Radical Party	Danish People's Party (DF)
	Venstre-Liberals (V)	
	Liberal Alliance (l)	
Finland	Conservative People's Party (C)	
	Christian Democrats in Finland (KD)	True Finns (FS)
	National Coalition Party (KOK)	
	Centre Party of Finland (KESK)	
France	Swedish People's Party (RKP)	
	Union for a Popular Movement (UDF)	National Front (FN)
Germany	Free Democratic Party (FDP)	Alternative for Germany (AfD)
	Christian Democratic Union (CDU)	
Greece		Independent Greeks (ANEL)
	New Democracy (ND)	Popular Orthodox Rally (LAOS)
		Golden Dawn (GD)
Italy	Union for Christian and Centre (Udc)	The People of Freedom (PdL)
		Brothers of Italy (Fdl)
Luxembourg	Democratic Party (DP)	Alternative Democratic Refor (ADR)
	Christian Social People's Party (CSV)	
Netherlands	Democrats '66 (D'66)	Party of Freedom (PVV)
	People's Party for Freedom and (VVD)	
	Christian Democratic Appeal (CDA)	
Sweden	Liberal People's Party (L)	Sweden Democrats (SD)
	Christian Democrats (KD)	
	Moderate Coalition Party (M)	
	Centre Party (C)	

.../...

.../...

	Right-wing parties	RWPP
United Kingdom	Liberal Democrats	British National Party (BNP)
	Conservative Party	United Kingdom Independence Party (UKIP)
	Party of Wales	Democratic Unionist Party (DUP)

Source: own elaboration based on Mudde (2007: 44) for the cases of FPÖ, VB, DF and FN; Mair (2013) for the case of BZO; Rensmann, de Lange and Couperus (2017: 155,156) for the cases of FS, AfD, ANEL, LAOS, PVV, SD, UKIP; Bobba and Roncarola (2018) for the cases of PdL (also Pappas, 2016:34) and EdL; van Kessel (2015) for the cases of ADR and the BNP and Toloudis (2014) for the case of Greek GD.

TABLE A2.

ALTERNATIVE ANALYSIS WITH A DIFFERENT DEPENDENT VARIABLE. EXPLAINING THE VOTE FOR RIGHT WING POPULIST PARTIES VERSUS OTHER PARTIES AND ABSTAINERS IN 12 WESTERN EUROPEAN COUNTRIES: A MULTILEVEL ANALYSIS WITH INTERACTIONS BETWEEN SOCIODEMOGRAPHIC AND CONTEXTUAL FACTORS^a

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Age	-0.05 (0.25)	0.04 (0.25)	-0.04 (0.25)	-0.03 (0.25)	0.33 (0.31)	-0.03 (0.25)	-0.04 (0.25)
University	0.10 (0.10)	0.08 (0.10)	0.07 (0.10)	0.09 (0.10)	0.08 (0.10)	-0.04 (0.13)	0.09 (0.10)
Female	-0.47*** (0.10)	-0.46*** (0.10)	-0.47*** (0.10)	-0.47*** (0.10)	-0.47*** (0.10)	-0.47*** (0.10)	-0.47*** (0.10)
Unemployed	0.04 (0.19)	0.01 (0.19)	0.04 (0.19)	0.05 (0.19)	0.03 (0.19)	0.04 (0.19)	0.05 (0.19)
City	0.01 (0.11)	0.02 (0.11)	0.02 (0.11)	0.01 (0.11)	0.02 (0.11)	0.02 (0.11)	0.01 (0.11)
Working class	0.47*** (0.10)	0.48*** (0.10)	0.47*** (0.10)	0.51*** (0.11)	0.48*** (0.10)	0.48*** (0.10)	0.60*** (0.13)
Eco. Retrosp.	-0.87*** (0.26)	-0.88*** (0.26)	-0.86** (0.26)	-0.86** (0.26)	-0.88*** (0.26)	-0.86** (0.26)	-0.87** (0.26)
Eco. Prosp.	-0.46+ (0.26)	-0.45+ (0.26)	-0.45+ (0.26)	-0.47+ (0.26)	-0.46+ (0.26)	-0.45+ (0.26)	-0.46+ (0.26)
Pr. Unemmpl.	-0.07 (0.13)	-0.08 (0.13)	-0.07 (0.13)	-0.06 (0.13)	-0.07 (0.13)	-0.07 (0.13)	-0.06 (0.13)
Pr. Economy	-0.09 (0.13)	-0.09 (0.14)	-0.09 (0.13)	-0.08 (0.13)	-0.09 (0.14)	-0.09 (0.13)	-0.08 (0.13)

.../...

.../...

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Pr. Immigration	0.71*** (0.16)	0.70*** (0.16)	0.71*** (0.16)	0.71*** (0.17)	0.71*** (0.16)	0.71*** (0.17)	0.71*** (0.17)
Pr. Politics	-1.07 (0.74)	-1.10 (0.74)	-1.07 (0.74)	-1.07 (0.74)	-1.08 (0.74)	-1.07 (0.74)	-1.06 (0.74)
Political interest	0.12 (0.16)	0.12 (0.16)	0.12 (0.16)	0.12 (0.16)	0.12 (0.16)	0.12 (0.16)	0.13 (0.16)
Ideology	3.25*** (0.21)	3.26*** (0.21)	3.25*** (0.21)	3.25*** (0.21)	3.26*** (0.21)	3.25*** (0.21)	3.25*** (0.21)
Confidence Parl.	-0.99*** (0.11)	-0.99*** (0.11)	-0.99*** (0.11)	-0.98*** (0.11)	-0.99*** (0.11)	-1.00*** (0.11)	-0.98*** (0.11)
Party Id.	0.38*** (0.10)	0.38*** (0.10)	0.38*** (0.10)	0.38*** (0.10)	0.38*** (0.10)	0.38*** (0.10)	0.38*** (0.10)
Δ GDP	-0.58+ (0.30)	-0.80* (0.31)	-0.56+ (0.30)	-0.62* (0.30)	-0.58+ (0.30)	-0.58+ (0.30)	-0.58+ (0.30)
Δ UNEMPL	-0.12+ (0.07)	-0.13+ (0.07)	-0.13+ (0.07)	-0.12+ (0.07)	-0.09 (0.07)	-0.14* (0.07)	-0.11 (0.07)
Δ IMMIG	-0.03 (0.30)	-0.02 (0.30)	-0.03 (0.30)	-0.04 (0.30)	-0.03 (0.31)	-0.03 (0.30)	-0.03 (0.30)
Pr. SYSTEM	0.11 (0.66)	0.11 (0.66)	0.09 (0.66)	0.16 (0.67)	0.11 (0.67)	0.11 (0.66)	0.13 (0.67)
Age*Macro		0.47** (0.18)			-0.10* (0.04)		
Univ* Macro			-0.08 (0.07)			0.03+ (0.02)	
W.Class* Macro				0.12+ (0.07)			-0.03+ (0.02)
Constant	-3.53*** (0.71)	-3.56*** (0.71)	-3.50*** (0.70)	-3.61*** (0.71)	-3.69*** (0.72)	-3.48*** (0.70)	-3.61*** (0.71)
Constant	-0.34 (0.24)	-0.34 (0.24)	-0.35 (0.24)	-0.34 (0.24)	-0.33 (0.24)	-0.35 (0.24)	-0.34 (0.24)
Observations	8939	8939	8939	8939	8939	8939	8939
N groups	12	12	12	12	12	12	12
Log lik.	-1716.52	-1712.78	-1715.83	-1715.08	-1714.11	-1714.88	-1715.10
Bic	3633.19	3634.82	3640.93	3639.42	3637.48	3639.02	3639.46
Aic	3477.03	3471.56	3477.67	3476.16	3474.22	3475.77	3476.20

^a Standard errors in parentheses; + p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

TABLE A3.

EXPLAINING THE VOTE FOR RIGHT WING POPULIST PARTIES VERSUS RIGHT PARTIES IN 12 WESTERN EUROPEAN COUNTRIES: A LOGISTIC REGRESSION ANALYSES WITH INTERACTIONS BETWEEN SOCIODEMOGRAPHIC AND CONTEXTUAL FACTORS^a

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Age	-0.88** (0.27)	-0.83** (0.28)	-0.87** (0.27)	-0.87** (0.27)	-0.68** (0.32)	-0.86** (0.27)	-0.88** (0.27)
University	0.09 (0.11)	0.08 (0.11)	0.05 (0.11)	0.08 (0.11)	0.08 (0.11)	0.08 (0.13)	0.08 (0.11)
Female	-0.54*** (0.11)	-0.54*** (0.11)	-0.55*** (0.11)	-0.54*** (0.11)	-0.54*** (0.11)	-0.54*** (0.11)	-0.54*** (0.11)
Unemployed	0.37 (0.23)	0.34 (0.23)	0.35 (0.23)	0.36 (0.23)	0.36 (0.23)	0.34 (0.23)	0.35 (0.23)
City	0.20+ (0.12)	0.21+ (0.12)	0.21+ (0.12)	0.18 (0.12)	0.20+ (0.12)	0.20+ (0.12)	0.18 (0.12)
Working class	0.74*** (0.11)	0.75*** (0.11)	0.76*** (0.12)	0.76*** (0.12)	0.74*** (0.11)	0.76*** (0.12)	0.89*** (0.13)
Eco. Retrospective	-1.54*** (0.27)	-1.57*** (0.27)	-1.53*** (0.27)	-1.54*** (0.27)	-1.54*** (0.27)	-1.52*** (0.27)	-1.53*** (0.27)
Eco. Prospective	-0.44 (0.28)	-0.44 (0.28)	-0.41 (0.28)	-0.46 (0.28)	-0.43 (0.28)	-0.42 (0.28)	-0.46+ (0.28)
Pr. Unemployment	-0.08 (0.14)	-0.08 (0.14)	-0.08 (0.14)	-0.07 (0.14)	-0.08 (0.14)	-0.08 (0.14)	-0.08 (0.14)
Pr. Economy	-0.22 (0.15)	-0.23 (0.15)	-0.23 (0.15)	-0.22 (0.15)	-0.23 (0.15)	-0.23 (0.15)	-0.22 (0.15)
Pr. Immigration	0.43* (0.17)	0.42* (0.17)	0.44* (0.17)	0.42* (0.17)	0.43* (0.17)	0.43* (0.17)	0.42* (0.17)
Pr. Politics	-0.85 (0.78)	-0.90 (0.78)	-0.88 (0.78)	-0.83 (0.78)	-0.86 (0.78)	-0.85 (0.78)	-0.82 (0.77)
Political Interest	-0.22 (0.18)	-0.21 (0.18)	-0.22 (0.18)	-0.24 (0.18)	-0.22 (0.18)	-0.23 (0.18)	-0.23 (0.18)
Ideology	0.67* (0.27)	0.67* (0.27)	0.63* (0.27)	0.70* (0.27)	0.68* (0.27)	0.63* (0.27)	0.70* (0.27)
Confidence Parl.	-1.36*** (0.11)	-1.35*** (0.11)	-1.37*** (0.11)	-1.35*** (0.11)	-1.36*** (0.11)	-1.37*** (0.11)	-1.34*** (0.11)
Party Id.	0.30** (0.11)	0.30** (0.11)	0.31** (0.11)	0.30** (0.11)	0.30** (0.11)	0.31** (0.11)	0.30** (0.11)

.../...

.../...

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Δ GDP	-0.28** (0.09)	-0.51*** (0.12)	-0.24** (0.09)	-0.32*** (0.09)	-0.28** (0.09)	-0.29*** (0.09)	-0.28** (0.09)
Δ UNEMPL	-0.10*** (0.02)	-0.10*** (0.02)	-0.11*** (0.02)	-0.10*** (0.02)	-0.08*** (0.03)	-0.12*** (0.02)	-0.08 (0.02)
Δ IMMIG	-0.21** (0.07)	-0.20** (0.07)	-0.20** (0.07)	-0.22** (0.07)	-0.21** (0.07)	-0.21** (0.07)	-0.22** (0.07)
Pr. SYSTEM	0.48* (0.20)	0.50* (0.20)	0.39* (0.20)	0.54** (0.20)	0.48* (0.20)	0.46* (0.20)	0.50* (0.20)
Age*Macro		0.52** (0.19)			-0.06 (0.05)		
Univ* Macro			-0.20** (0.08)			0.05* (0.02)	
W. Class* Macro				0.15+ (0.07)			-0.04* (0.02)
Constant	0.09 (0.34)	0.05 (0.34)	0.19 (0.35)	0.02 (0.35)	-0.01 (0.35)	0.19 (0.34)	0.01 (0.35)
Observations	3536	3536	3536	3536	3536	3536	3536
Pseudo R2	0.183	0.186	0.186	0.185	0.184	0.186	0.185

^a Standard errors in parentheses; + p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

TABLE A4.

ALTERNATIVE ANALYSIS WITH A DIFFERENT DEPENDENT VARIABLE. EXPLAINING THE VOTE FOR RIGHT WING POPULIST PARTIES VERSUS OTHER PARTIES AND ABSTAINERS IN 12 WESTERN EUROPEAN COUNTRIES: A LOGISTIC REGRESSION ANALYSIS WITH INTERACTIONS BETWEEN SOCIO-DEMOGRAPHIC AND CONTEXTUAL FACTORS^a

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Age	-0.18 (0.25)	-0.10 (0.25)	-0.16 (0.25)	-0.16 (0.25)	0.01 (0.30)	-0.16 (0.25)	-0.16 (0.25)
University	0.01 (0.10)	0.00 (0.10)	-0.03 (0.10)	0.01 (0.10)	0.01 (0.10)	-0.16 (0.12)	0.01 (0.10)
Female	-0.44*** (0.09)	-0.44*** (0.10)	-0.44*** (0.09)	-0.44*** (0.09)	-0.44*** (0.09)	-0.44*** (0.10)	-0.44*** (0.09)
Unemployed	-0.01 (0.18)	-0.04 (0.18)	-0.02 (0.18)	-0.01 (0.18)	-0.03 (0.18)	-0.02 (0.18)	-0.01 (0.18)
City	0.05 (0.11)	0.06 (0.11)	0.06 (0.11)	0.05 (0.11)	0.06 (0.11)	0.06 (0.11)	0.05 (0.11)

.../...

.../...

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Working class	0.37*** (0.10)	0.39*** (0.10)	0.39*** (0.10)	0.40** (0.10)	0.38*** (0.10)	0.39*** (0.10)	0.47*** (0.12)
Eco. Retrospect.	-1.07*** (0.24)	-1.08*** (0.24)	-1.05*** (0.24)	-1.06*** (0.24)	-1.08*** (0.24)	-1.05*** (0.24)	-1.06*** (0.24)
Eco. Prosp.	-0.14 (0.24)	-0.14 (0.24)	-0.14 (0.24)	-0.16 (0.24)	-0.14 (0.24)	-0.14 (0.24)	-0.16 (0.24)
Pr. Unempl.	-0.07 (0.12)	-0.07 (0.12)	-0.07 (0.12)	-0.06 (0.12)	-0.07 (0.12)	-0.07 (0.12)	-0.07 (0.12)
Pr. Economy	-0.08 (0.13)	-0.08 (0.13)	-0.08 (0.13)	-0.07 (0.13)	-0.08 (0.13)	-0.08 (0.13)	-0.07 (0.13)
Pr. Immigration	0.59*** (0.16)	0.58*** (0.16)	0.59*** (0.16)	0.58*** (0.16)	0.59*** (0.16)	0.59*** (0.16)	0.58*** (0.16)
Pr. Politics	-0.98 (0.74)	-1.00 (0.74)	-0.98 (0.74)	-0.98 (0.74)	-0.98 (0.74)	-0.98 (0.74)	-0.98 (0.74)
Political interest	0.16 (0.16)	0.15 (0.16)	0.16 (0.16)	0.16 (0.16)	0.15 (0.16)	0.16 (0.16)	0.16 (0.16)
Ideology	3.38*** (0.21)	3.39*** (0.21)	3.38*** (0.21)	3.39*** (0.21)	3.40*** (0.21)	3.38*** (0.21)	3.39*** (0.21)
Confidence Parl.	-1.01*** (0.11)	-1.01*** (0.11)	-1.02*** (0.11)	-1.00*** (0.11)	-1.01*** (0.11)	-1.03*** (0.11)	-1.00*** (0.11)
Party Id.	0.44*** (0.10)	0.44*** (0.10)	0.44*** (0.10)	0.44*** (0.10)	0.44*** (0.10)	0.44*** (0.10)	0.44*** (0.10)
Δ GDP	-0.26*** (0.07)	-0.46** (0.11)	-0.23** (0.08)	-0.29*** (0.08)	-0.26*** (0.07)	-0.27*** (0.07)	-0.26*** (0.07)
Δ UNEMPL	-0.07*** (0.01)	-0.08*** (0.01)	-0.08*** (0.01)	-0.07*** (0.01)	-0.05** (0.02)	-0.09*** (0.02)	-0.06*** (0.02)
Δ IMMIG	0.00 (0.06)	0.01 (0.06)	0.01 (0.06)	-0.00 (0.06)	0.01 (0.06)	0.00 (0.06)	0.00 (0.06)
Pr. SYSTEM	0.57*** (0.17)	0.57*** (0.17)	0.52** (0.17)	0.61*** (0.17)	0.57*** (0.17)	0.56** (0.17)	0.58*** (0.17)
Age*Macro		0.42** (0.16)			-0.07+ (0.04)		
Univ* Macro			-0.13+ (0.07)			0.04** (0.02)	
W.Class* Macro				0.10 (0.06)			-0.02 (0.02)
Constant	-4.03*** (0.29)	-4.06*** (0.29)	-3.99*** (0.29)	-4.08*** (0.29)	-4.15*** (0.30)	-3.96*** (0.29)	-4.09*** (0.29)
Observations	8939	8939	8939	8939	8939	8939	8939
Pseudo R ²	0.150	0.152	0.151	0.151	0.151	0.152	0.151

^a Standard errors in parentheses; + p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

TABLE A5.
CORRELATION BETWEEN INDEPENDENT VARIABLES^a

	Age	University	Female	Unemployed	City	Working Class	Eco. Retrospective	Eco. Prospective	Prob. Unemployment	Prob. Economy	Prob. Immigration	Prob. Politics	Political Interest	Ideology	Confidence	Party ID	Δ GDP	Δ Unemployment	Δ Immigration	Pr. System	
Age	1.0000																				
University	-0.0854*	1.0000																			
Female	0.0175*	-0.0118*	1.0000																		
Unemployed	-0.1168*	0.0172*	0.0001	1.0000																	
City	-0.0625*	0.0132*	-0.0019	-0.0121*	1.0000																
Working Class	0.0693*	-0.0651*	-0.0040	0.1207*	-0.0764*	1.0000															
Economic Retrospective	-0.0108*	0.0229*	-0.0594*	-0.0706*	0.0354*	-0.1255*	1.0000														
Economic Prospective	0.0008	0.0217*	-0.0497*	-0.0670*	0.0180*	-0.1212*	0.5858*	1.0000													
Prob. Unemployment	-0.0161*	0.0065	0.0345*	0.0978*	-0.0666*	0.0458*	-0.0733*	-0.0319*	1.0000												
Prob. Economy	-0.0139*	0.0359*	-0.0120*	-0.0027	0.0055	-0.0171*	-0.0214*	-0.0200*	-0.2137*	1.0000											
Prob. Immigration	0.0285*	0.0230*	0.0053	-0.0210*	-0.0095*	-0.0069	0.0618*	0.0452*	-0.1133*	-0.0675*	1.0000										
Prob. Politics	-0.0222*	0.0158*	-0.0065	0.0069	0.0439*	-0.0141*	-0.0131*	-0.0881*	-0.0501*	-0.0156*	1.0000										
Political Interest	0.1360*	0.0101*	-0.1474*	-0.0813*	0.0493*	-0.1781*	0.1430*	0.1363*	-0.0651*	0.0127*	-0.0009	0.0363*	1.0000								
Ideology	0.0128*	-0.0041	-0.0135*	-0.0207*	-0.0094*	-0.0870*	0.0566*	0.0668*	-0.0362*	-0.0064	0.0287*	-0.0032	-0.0050	1.0000							
Confidence Parliament	0.0566*	-0.0334*	-0.0264*	-0.0878*	-0.0022	-0.1677*	0.2390*	0.2558*	-0.0452*	-0.0478*	0.0220*	0.0357*	0.2161*	0.0444*	1.0000						
Party ID	0.1188*	-0.0339*	-0.0490*	-0.0287*	0.0054	-0.0645*	0.0616*	0.0668*	-0.0171*	-0.0015	0.0359*	0.0165*	0.2731*	0.0052	0.1206*	1.0000					
Δ GDP	-0.0560*	-0.0656*	-0.0048	0.0109*	0.0673*	0.0528*	0.1539*	0.0717*	-0.1560*	-0.2214*	0.0335*	0.0264*	0.0367*	0.0594*	0.1121*	0.0249*	1.0000				
Δ Unemployment	-0.0005	0.0221*	0.0125*	0.0695*	0.0434*	0.0736*	-0.1136*	-0.0637*	0.1459*	0.1950*	-0.0500*	-0.0235*	-0.0576*	-0.0458*	-0.2303*	0.0038	-0.5263*	1.0000			
Δ Immigration	-0.0069	-0.0921*	0.0003	-0.0678*	-0.0170*	0.0545*	0.0360*	0.0216*	-0.0971*	-0.0850*	0.0851*	-0.0384*	-0.0381*	-0.0145*	0.1613*	-0.0123*	0.4299*	-0.4755*	1.0000		
Pr. System	-0.0016	-0.0085	-0.0187*	-0.0961*	0.0380*	-0.0604*	0.0536*	0.0525*	-0.0658*	-0.0136*	-0.1004*	-0.0327*	0.0400*	0.0216*	0.0716*	0.0441*	-0.2096*	0.1898*	0.0152*	1.0000	

^a * p value < 0.05.

TABLE A6.

EXPLAINING THE VOTE FOR RIGHT WING POPULIST PARTIES VERSUS RIGHT PARTIES IN 10 WESTERN EUROPEAN COUNTRIES: A MULTILEVEL ANALYSIS WITH INTERACTIONS BETWEEN SOCIODEMOGRAPHIC AND CONTEXTUAL FACTORS WITHOUT EXTREME CASES^a

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Age	-0.38 (0.31)	-0.78* (0.34)	-0.39 (0.31)	-0.40 (0.31)	0.31 (0.48)	-0.37 (0.31)	-0.37 (0.31)
University	0.14 (0.13)	0.16 (0.13)	0.15 (0.14)	0.14 (0.13)	0.16 (0.13)	0.22 (0.19)	0.14 (0.13)
Female	-0.54*** (0.12)	-0.54*** (0.12)	-0.54*** (0.12)	-0.54*** (0.12)	-0.53*** (0.12)	-0.54*** (0.12)	-0.53*** (0.12)
Unemployed	0.46+ (0.26)	0.46+ (0.26)	0.46+ (0.26)	0.46+ (0.26)	0.48+ (0.26)	0.46+ (0.26)	0.49+ (0.26)
City	0.21 (0.14)	0.21 (0.14)	0.21 (0.14)	0.21 (0.14)	0.21 (0.14)	0.21 (0.14)	0.23 (0.14)
Working class	1.18*** (0.14)	1.18*** (0.14)	1.18*** (0.14)	1.29*** (0.15)	1.17*** (0.14)	1.18*** (0.14)	0.89*** (0.20)
Eco. Retrospective	-0.84** (0.32)	-0.89** (0.32)	-0.84** (0.32)	-0.84** (0.32)	-0.85** (0.32)	-0.84** (0.32)	-0.85** (0.32)
Eco. Prospective	-0.67* (0.33)	-0.69* (0.34)	-0.67* (0.33)	-0.69* (0.33)	-0.67* (0.33)	-0.67* (0.33)	-0.66* (0.33)
Pr. Unemployment	-0.25 (0.17)	-0.23 (0.17)	-0.25 (0.17)	-0.25 (0.17)	-0.23 (0.17)	-0.25 (0.17)	-0.25 (0.17)
Pr. Economy	-0.31+ (0.17)	-0.32+ (0.17)	-0.31+ (0.17)	-0.31+ (0.17)	-0.31+ (0.17)	-0.31+ (0.17)	-0.30+ (0.17)
Pr. Immigration	0.55** (0.19)	0.54** (0.19)	0.55** (0.19)	0.55** (0.19)	0.56** (0.19)	0.55** (0.19)	0.56** (0.19)
Pr. Politics	-0.88 (0.78)	-0.92 (0.78)	-0.88 (0.78)	-0.91 (0.78)	-0.85 (0.78)	-0.88 (0.78)	-0.95 (0.78)
Political Interest	-0.15 (0.20)	-0.13 (0.21)	-0.15 (0.20)	-0.15 (0.20)	-0.14 (0.20)	-0.15 (0.20)	-0.16 (0.21)
Ideology	0.15 (0.31)	0.13 (0.31)	0.15 (0.31)	0.18 (0.31)	0.15 (0.31)	0.15 (0.31)	0.16 (0.31)
Confidence Parl.	-1.25*** (0.13)	-1.24*** (0.13)	-1.25*** (0.13)	-1.25*** (0.13)	-1.25*** (0.13)	-1.25*** (0.13)	-1.24*** (0.13)
Party Id.	0.20+ (0.12)	0.21+ (0.12)	0.20+ (0.12)	0.21+ (0.12)	0.21+ (0.12)	0.21+ (0.12)	0.20+ (0.12)

.../...

.../...

	Additive		Δ GDP		Δ Unemployment		
	Model (0)	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)
Δ GDP	-0.36 (0.44)	-0.86+ (0.47)	-0.35 (0.44)	-0.27 (0.45)	-0.35 (0.44)	-0.36 (0.44)	-0.38 (0.44)
Δ UNEMPL	0.32* (0.16)	0.32* (0.16)	0.32* (0.16)	0.33* (0.16)	0.50* (0.18)	0.34* (0.16)	0.27+ (0.16)
Δ IMMIG	-0.70+ (0.37)	-0.70+ (0.36)	-0.70+ (0.37)	-0.72+ (0.37)	-0.67+ (0.37)	-0.70+ (0.37)	-0.73* (0.37)
Pr. SYSTEM	0.44 (0.83)	0.48 (0.83)	0.43 (0.83)	0.37 (0.85)	0.45 (0.83)	0.44 (0.84)	0.40 (0.84)
Age*Macro		1.11** (0.40)			-0.38+ (0.20)		
Univ*Macro			-0.05 (0.16)			-0.05 (0.08)	
W. Class* Macro				-0.31+ (0.17)			0.17* (0.08)
Constant	-0.31 (0.95)	-0.16 (0.95)	-0.30 (0.95)	-0.24 (0.97)	-0.70 (0.98)	-0.35 (0.96)	-0.13 (0.96)
Constant	-0.21 (0.24)	-0.22 (0.24)	-0.21 (0.24)	-0.19 (0.24)	-0.21 (0.24)	-0.21 (0.24)	-0.20 (0.24)
Observations	3157	3157	3157	3157	3157	3157	3157
N	10	10	10	10	10	10	10
Log lik.	-1015.84	-1011.86	-1015.79	-1014.20	-1013.95	-1015.66	-1013.67
Bic	2208.94	2209.04	2216.90	2213.71	2213.23	2216.64	2212.67
Aic	2075.68	2069.72	2077.58	2074.39	2073.91	2077.32	2073.35

^a Standard errors in parentheses; + p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

Submitted for evaluation: 27 April 2018.

Accepted for publication: 10 October 2018.

JOSÉ RAMA

jose.rama@uam.es

Investigador doctoral en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, donde trabaja en su tesis doctoral con un contrato de formación del profesorado universitario. Recientemente ha sido investigador visitante en el Nottingham Interdisciplinary Centre for Economic and Political Research de la Universidad de Nottingham. Es máster en Democracia y Gobierno por la UAM y graduado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Santiago

de Compostela, donde obtuvo el Premio Extraordinario Fin de Grado y el Premio de Fin de Carrera de la Comunidad Autónoma de Galicia en el año 2015. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con los partidos y sistemas de partidos de los países de Europa Occidental.

GUILLERMO CORDERO

guillermo.cordero@uam.es

Profesor ayudante doctor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Anteriormente fue profesor e investigador postdoctoral en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), así como investigador predoctoral en el antiguo Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de la Fundación Juan March (Madrid). Es máster en Democracia y Gobierno y doctor en Ciencia Política. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Michigan, la Universidad de Essex, la Universidad de Montreal y la Universidad de Berkeley. Sus últimos artículos han sido publicados en *American Behavioral Scientist*, *Parliamentary Affairs*, *South European Society and Politics* y *West European Politics*, entre otras. Sus dos obras editadas más recientes son *Democratizing Candidate Selection in Times of Crisis: New Methods, Old Receipts?* (2018) y *The Selection of Politicians in Times of Crisis* (2018).

Diferentes vías, un mismo resultado: el éxito electoral de los partidos populistas en Europa Occidental. Una propuesta de análisis

*Different paths, same outcome: The electoral success
of populist parties in Western Europe. An analysis proposal*

BELÉN FERNÁNDEZ-GARCÍA

Universidad de Granada

ÓSCAR G. LUENGO

Universidad de Granada

Como citar/Citation

Fernández-García, B. y Luengo, O. G. (2018). Diferentes vías, un mismo resultado: el éxito electoral de los partidos populistas en Europa Occidental. Una propuesta de análisis. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 45-72.

Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.48.02>

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los escenarios electorales favorables para los partidos populistas en Europa Occidental tras la crisis económica. Para ello, se ha aplicado un rastreo sistemático comparado (*comparative process tracing*) a una selección de casos (España 2011-15, Reino Unido 2010-15 y Suecia 2010-14) como fase posterior a un análisis cualitativo comparado difuso (*fQCA*) aplicado a veintiséis elecciones generales celebradas en Europa Occidental entre 2010 y 2015. Los resultados sugieren que el éxito electoral de estas formaciones no puede explicarse por una única condición causal, sino que diferentes vías pueden conducir al mismo fenómeno: por un lado, una demanda muy favorable al populismo (altos niveles de insatisfacción y desconfianza política) puede ser suficiente para explicar el éxito electoral de estos partidos, aun cuando compiten en contextos político-institucionales desfavorables; por otro, determinados patrones de competición partidista (coaliciones y convergencia en sistemas electorales proporcionales) pueden resultar suficientes, aun contando con una demanda poco favorable. Por último, esta propuesta de análisis puede extenderse al estudio de formaciones de otra índole como los llamados partidos antinmigración.

Palabras clave: populismo, *anti-establishment*, partidos políticos, rastreo sistemático comparado, QCA.

Abstract

The aim of this article is to analyse the electoral settings favorable to the populist parties in Western Europe after the economic crisis. To this end, a comparative process tracing has been applied to a selection of cases (Spain 2011-15, United Kingdom 2010-15 and Sweden 2010-14) after a fuzzy Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) to 26 general elections held in Western Europe between 2010 and 2015. The results suggest that the electoral success achieved by these parties cannot be explained by a single causal condition, but different paths can lead to the same phenomenon: on the one hand, a very favorable demand (high levels of dissatisfaction and political mistrust) can be sufficient to explain the electoral success of these parties, even when competing within an unfavorable political and institutional context; on the other hand, certain party competition patterns (coalitions and convergence in proportional electoral systems) can be sufficient, even if demand is unfavorable. Finally, this analytical proposal can be extended to the study of other types of political organisations, such as the so-called anti-immigrant parties.

Keywords: populism, anti-establishment, political parties, comparative process tracing, QCA.

INTRODUCCIÓN

La crisis económica de 2008 ha traído consigo importantes cambios políticos en Europa Occidental. Entre ellos, destaca la irrupción del populismo, incluso en aquellos países que se habían mantenido al margen de dicho fenómeno, como por ejemplo Alemania, España, Suecia, Finlandia y Reino Unido. En otros países donde el populismo ya había hecho su aparición, este se ha reforzado en los últimos años con la creación de nuevos partidos (Movimiento 5 Estrellas) y la consolidación de otros ya existentes como segundas y terceras fuerzas políticas nacionales (Frente Nacional, Liga Norte, Partido de la Libertad de Austria, Partido por la Libertad, etc.).

Podemos afirmar, por tanto, que de izquierda a derecha los actores *antiestablishment* se han establecido en las democracias europeas. En este sentido, gran parte de la literatura sobre populismos ha tratado de identificar los escenarios electorales favorables para estas formaciones. No obstante, han tendido a centrarse de forma separada en el lado de la demanda (Kriesi y Pappas, 2015) o en el lado de la oferta (Hakhverdian y Koop, 2007). Otros han integrado ambos enfoques, pero centrándose únicamente en el populismo de derecha radical (Mudde, 2007) y aplicando técnicas estadísticas de carácter cumulativas y simétricas, que no permiten analizar la concurrencia de múltiples escenarios para la producción de un mismo resultado (Norris, 2005). Finalmente, dos estudios recientes (Van Kessel, 2015; Hanley y Sikk, 2016) han aplicado un enfoque metodológico basado en el principio de causalidad de carácter coyuntural múltiple (análisis cualitativo comparado) para identificar las diferentes vías que explican el éxito de los partidos antiestablishment en Europa. Sin embargo, el segundo se centra en Europa Central y Oriental, y el primero en el lado de la demanda, la oferta interna y la proporcionalidad de los sistemas electorales, excluyendo los

patrones de competición partidista (oferta externa) (Van Kessel, 2015). Asimismo, este estudio fue realizado antes de las elecciones celebradas en 2014 y 2015, por lo que algunos países seguían apareciendo como casos negativos (España, Suecia y Reino Unido).

Partiendo de este contexto, la presente investigación tiene como objetivo general profundizar en los escenarios electorales favorables a estas formaciones políticas en Europa Occidental en los años posteriores a la crisis económica (2010-2015). Para ello, tomaremos los enfoques de la demanda, la oferta y de las reglas que regulan la competición partidista, así como de un enfoque metodológico que permite analizar relaciones de causalidad de carácter múltiple y coyuntural. Concretamente, aplicaremos un rastreo sistemático comparado como fase posterior a un análisis cualitativo comparado difuso (*comparative process tracing post-fsQCA*) en una selección de casos que habían sido considerados hasta la actualidad como excepciones al populismo: España, Reino Unido y Suecia. El rastreo sistemático de estos tres casos nos permitirá conocer las condiciones bajo las cuales emerge el populismo.

El artículo queda estructurado en las siguientes partes: en primer lugar, se repasan las principales aportaciones teóricas sobre populismo y se plantean los escenarios potencialmente más favorables para la emergencia de este fenómeno desde el punto de vista de la demanda y de la oferta. En segundo lugar, se presenta el enfoque metodológico adoptado (*process tracing post-fsQCA*), la selección de los casos y las fuentes de datos empleadas. Finalmente, se muestran los resultados de la investigación de forma pormenorizada, subrayando los hallazgos más relevantes para nuestros objetivos e integrándolos en la discusión existente en esta línea de investigación de la ciencia política.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

El término «populismo» ha sido ampliamente discutido en la literatura. La naturaleza camaleónica de este fenómeno político, las diferencias regionales y el uso normativo del término, han impedido durante décadas alcanzar un acuerdo sobre el mismo. No obstante, durante los últimos años se ha alcanzado cierto consenso académico en una definición mínima del término. Partiendo de un enfoque que considera el populismo como un conjunto de ideas, Mudde (2004) ha popularizado una definición de populismo que permite capturar la esencia del fenómeno con independencia de la forma que este tome (de izquierda, de derecha; como partido político, como movimiento social...). De este modo, el populismo quedaría retratado como una ideología fina o delgada que considera que la sociedad está, en última instancia, separada en dos grupos homogéneos y antagónicos, el «pueblo puro» versus la «élite corrupta», y que defiende que la política debería ser una expresión de la voluntad general del pueblo (2004: 543). De esta definición, y a efectos de esta investigación, el antielitismo se considera como un elemento central del populismo, no como sinónimo del mismo. En tanto que la selección de los casos en el estudio QCA se realizó atendiendo al nivel

de retórica antielitista/*establishment* de los partidos políticos, usaremos este término de forma recurrente, además del populismo como etiqueta más general¹.

Por lo que respecta al estudio de los escenarios electorales favorables para los partidos populistas, este ha sido abordado desde el lado de la demanda, la oferta y las reglas electorales que regulan la competición partidista (Norris, 2005). Desde el lado de la demanda, el auge del populismo está vinculado a grandes cambios estructurales en las sociedades contemporáneas que generan cambios en las actitudes y comportamiento del electorado, conformando una demanda favorable para estas formaciones políticas (Mudde, 2007). Desde esta perspectiva, los procesos de desnacionalización habrían generado un nuevo *cleavage* transnacional (Hooghe y Marks, 2018) que confronta dos polos opuestos: TAN/GAL² (Hooghe y Marks, 2018) o demarcación/integración (Kriesi *et al.*, 2006). Los ciudadanos ubicados en el polo TAN o de demarcación, se opondrían a la integración europea y la inmigración, mientras que los ubicados en el polo GAL o de integración mantendrían actitudes cosmopolitas y liberales. Según estas teorías, los cambios en los sistemas de partidos europeos están siendo causados por estos movimientos en las preferencias del electorado que, ante el inmovilismo de los partidos tradicionales, beneficiarían a aquellos partidos que movilizan al electorado en torno al nuevo conflicto transnacional (Hooghe y Marks, 2018).

No obstante, el populismo también ha sido vinculado a cambios de carácter más ocasional y coyuntural, como los períodos de crisis económicas y políticas. En este sentido, autores como Taggart (2002) sostienen que el populismo no es la política del orden y la estabilidad, sino que está intrínsecamente vinculado a los períodos de crisis e inestabilidad. En nuestro período de estudio, la gran recesión sería la crisis que ha dado paso a la creación de nuevas fuerzas populistas e impulso a otras ya existentes (Kriesi y Pappas, 2015). Respecto a las nuevas formaciones, la crisis económica ha facilitado el surgimiento de fuerzas populistas de izquierda hasta entonces minoritarias o prácticamente inexistentes en el contexto europeo (Mudde y Rovira, 2013). En efecto, el populismo dominante en Europa estaba ubicado en la derecha radical, caracterizado por fuertes sentimientos nativistas (una combinación de nacionalismo y xenofobia) y una concepción muy estricta del orden y la seguridad (Mudde, 2007).

No obstante, el fuerte impacto social del desempleo y los recortes en las políticas sociales, especialmente en el sur de Europa e Irlanda, han impulsado nuevas fuerzas populistas en la izquierda contrarias a las políticas de austeridad. De este modo, el limitado efecto económico de la crisis en los países del norte de Europa habría mantenido la línea de conflicto en la dimensión cultural (contraria a la inmigración y a la integración europea, esta última reforzada por el conflicto entre países deudores y acreedores en el seno de la Unión Europea), mientras que el fuerte impacto económico y social en el sur de Europa e Irlanda habría hecho emerger una nueva línea de

-
1. Los partidos seleccionados son considerados populistas por la literatura de referencia (ej. Kriesi y Pappas, 2015).
 2. *Tradition/authority/national versus green/alternative/libertarian*.

conflicto en la dimensión económica. En concreto, la falta de alternativa a las políticas de austeridad promovidas por la Unión Europea habría generado una brecha de representación en la izquierda que habría sido capitalizada por los nuevos actores populistas (Hooghe y Marks, 2018; Della Porta *et al.*, 2017).

Asimismo, los procesos de toma de decisiones adoptados durante la gran recesión habrían profundizado un sentimiento de malestar con el funcionamiento de la democracia. En este sentido, Mudde y Rovira (2017) sostienen que la tensión que caracteriza a las democracias representativas entre el rol de representantes de los partidos políticos y el rol de gobernantes se ha visto agravada durante este periodo, especialmente en aquellos países donde las políticas de austeridad contradecían el perfil ideológico de los partidos en gobierno (ej. España y Grecia). Este malestar también se vería alimentado por la imposición de las políticas de austeridad desde unas instancias supranacionales consideradas poco representativas (la troika), lo que pondría en duda la soberanía de los países periféricos de la Unión Europea. Por último, no podemos obviar determinados contextos políticos nacionales caracterizados por la corrupción sistemática en las instituciones políticas, así como la cartelización de los partidos, lo que tiende a ensanchar la brecha entre representantes y representados (Katz y Mair, 2009). En definitiva, y como sostienen Canovan (2002) y Taggart (2002), el éxito del populismo pondría en evidencia un sentimiento más profundo de malestar con la democracia representativa y de desconfianza hacia sus instituciones, agravado en aquellos momentos en los que se constata su incapacidad para satisfacer las demandas de la población.

Considerando todo lo anterior, la presente investigación analizará, en primer lugar, la evolución y dimensión de determinadas actitudes de la población (demanda) que podrían favorecer a la dimensión antiestablistment de los partidos populistas en general, y a los aspectos ideológicos de cada una de las formaciones analizadas en particular. En este sentido, se ampliará el alcance del estudio de partida al considerar las prioridades temáticas de los partidos políticos seleccionados. En relación con la dimensión antiestablistment partiremos de la siguiente hipótesis: altos niveles de insatisfacción con el estado actual de la economía, altos niveles de desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos, y altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia conforman una demanda favorable para este tipo de formaciones. En relación con las prioridades temáticas de los partidos seleccionados, la *Encuesta de Expertos de Chapel Hill* (CHES) (Polk *et al.*, 2015) identifica como temas prioritarios la integración europea, la inmigración (partidos de derecha) y la redistribución (partidos de izquierda). De este modo, se analizará si el grado y evolución de estas actitudes pueden explicar la evolución electoral de los partidos seleccionados.

Desde el lado de la oferta, los cambios en los patrones de la competición partidista serían el elemento clave para explicar las variaciones en términos de éxito o fracaso electoral de los partidos antiestablistment (Mudde, 2007). En este sentido, cabe diferenciar entre los factores inherentes a los partidos políticos (oferta interna) y los factores que no son inherentes a los mismos (oferta externa). Comenzando por la oferta externa, las interacciones entre los partidos políticos mayoritarios configurarían diferentes escenarios de

oportunidades políticas para los partidos minoritarios. Una de las tesis más conocidas es la elaborada por Kitschelt y McGann (1995), que establece que la convergencia ideológica de los partidos mayoritarios abre un espacio electoral favorable para los partidos radicales. Además de la convergencia ideológica, nuestra investigación analizará otro escenario de convergencia *de facto*: la formación de grandes coaliciones que, en los últimos años, ha ido imponiéndose en numerosos países europeos como consecuencia de la creciente fragmentación parlamentaria. En algunos países, esto se ha producido aun cuando los partidos políticos mayoritarios no habían confluído en términos ideológicos, lo que permite analizar un escenario con más alcance que la tesis clásica de la convergencia. Esta hipótesis también está inspirada por los trabajos de varios autores (Papadopoulos, 2005; Hakhverdiya y Koop, 2007) que sugieren una relación entre las democracias consociacionales y el auge de los partidos populistas. En concreto, estos estudios sostienen que la formación de coaliciones (entre otros arreglos consensuales) implica cooperación y acomodamiento entre las élites, en detrimento de la rendición de cuentas, la sensibilidad a las preferencias del electorado y de una competición partidista real, proporcionando un terreno fértil para el populismo.

Nuestra hipótesis sostiene, por tanto, que la formación de grandes coaliciones supone un escenario favorable para la estrategia de desdiferenciación de los partidos *antiestablishment*, por la cual se denuncia la colusión de los partidos mayoritarios, la inexistencia de una alternativa política real y se niega cualquier diferencia entre Gobierno y oposición (Schedler, 1996). Por último, aplicaremos la tesis de la convergencia de los partidos mayoritarios en las prioridades temáticas de las formaciones *antiestablishment*. De este modo, partiremos del siguiente supuesto: la convergencia de los partidos mayoritarios en posiciones favorables a la integración europea, en posiciones permisivas hacia la inmigración y desfavorables a la redistribución serían escenarios favorables para aquellas formaciones *antiestablishment* que presentan esas prioridades temáticas.

Por lo que respecta a la oferta interna (agencia), el estudio de Van Kessel (2015) concluye que la credibilidad de los partidos populistas es un elemento necesario para su éxito. Según este autor, un partido populista puede considerarse electoralmente creíble cuando desarrolla un discurso que le distancia convincentemente del *establishment* político, al tiempo que lo desvincula de formaciones extremistas y se presenta con un liderazgo persuasivo y visible. Siguiendo los resultados de este estudio, la credibilidad de la oferta populista será considerada como un factor necesario para el éxito de estos partidos. No obstante, una condición puede ser necesaria pero insuficiente, requiriendo de la concurrencia de otros factores para producir el resultado. En este sentido, partiremos de esta propuesta que considera la credibilidad de la oferta populista como elemento necesario, pero sujeto a la concurrencia de otros factores externos favorables.

Por último, y en relación con los aspectos más institucionales de la competición partidista, partiremos de la hipótesis que sostiene que los sistemas electorales proporcionales son un escenario favorable para los partidos minoritarios. En este sentido, las teorías clásicas basadas en la ley de Duverger (2014) predicen que los partidos minoritarios tienen más oportunidades de ganar apoyos electorales en el contexto de sistemas electorales proporcionales que en sistemas con efectos muy desproporcionales.

METODOLOGÍA

El *process tracing* o rastreo sistemático del proceso causal en los estudios de caso está adquiriendo un lugar predominante en la agenda metodológica de la ciencia política (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017). En el contexto de la investigación multimétodo (MMR³), el *process tracing* se había desarrollado en combinación con métodos estadísticos y, concretamente, con los análisis de regresión (Schneider y Rohlfing, 2013). Sin embargo, desde el trabajo de Schneider y Rohlfing (2013) encontramos un interés creciente en la combinación del *process tracing* y los métodos basados en la teoría de conjuntos, como el análisis cualitativo comparado (QCA⁴). El ejemplo más reciente de este desarrollo lo encontramos en el número especial de 2018 de la revista *Sociological Methods and Research*⁵.

Como señalan Schneider y Rohlfing (2013), la aplicación rigurosa del rastreo sistemático de casos como fase posterior al QCA (*process tracing post-QCA*), produce un valor inferencial agregado en comparación a la aplicación en solitario de los mismos. Por un lado, el *process tracing* se beneficia de los principios epistemológicos del QCA y, concretamente, de las relaciones de suficiencia y necesidad, así como del principio de equifinalidad por el cual diferentes combinaciones de condiciones causales pueden conducir al mismo resultado (Medina *et al.*, 2017). También se beneficia de su capacidad para identificar diferentes patrones de relación entre el resultado y las condiciones causales que serían muy difíciles o imposibles de alcanzar con estudios de caso o estudios de *n* muy pequeña. Por su parte, el *process tracing* supone un complemento de gran valor para los estudios QCA en tanto que permite discernir los mecanismos causales detrás de los patrones identificados a fin de mejorar la teoría y los modelos obtenidos con el QCA.

Este artículo se enmarca, por tanto, en la fase de rastreo sistemático de los casos como fase posterior a un análisis cualitativo comparado difuso (*fuzzy-set QCA*). Como se ha señalado anteriormente, este análisis ha sido aplicado a veintiséis elecciones generales de dieciséis países de Europa Occidental en los años posteriores a la crisis económica (2010-2015). El objetivo de este análisis era identificar los escenarios favorables para las formaciones *antiestablishment*. Para ello, se seleccionaron los partidos caracterizados por una intensa retórica *antiestablishment* (apéndice 1) a partir de CHES de 2014⁶. Una vez seleccionados, se midió el éxito de estas formaciones en términos electorales sumando el total de votos⁷ obtenidos en cada elección (apéndice 2). El análisis consideraba cinco condiciones causales como escenarios favorables para los partidos mencionados. Estas condiciones trataban de recoger aspectos de la demanda (insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, insatisfacción con el estado actual de

3. Multi-Method Research.

4. Qualitative Comparative Analysis.

5. «Combining Cross-Case Methods and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-method Designs».

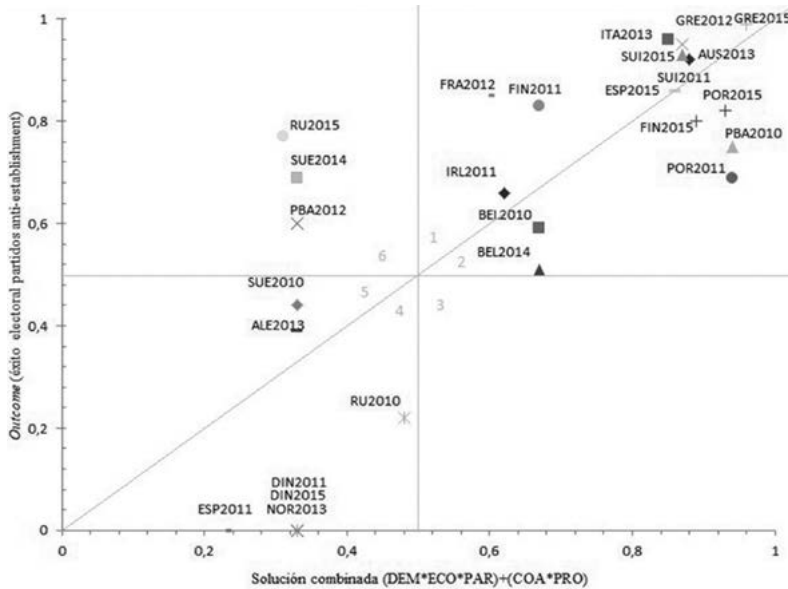
6. Disponible en: <https://www.chesdata.eu/>.

7. Disponible en: www.parties_and_elections.eu.

la economía y desconfianza hacia los partidos y políticos⁸), la oferta externa (convergencia de partidos mayoritarios ya sea ideológica o *de facto* por la formación de grandes coaliciones⁹) y el contexto institucional (proporcionalidad de los sistemas electorales) de la competición partidista. Los resultados identificaron dos escenarios suficientes para el éxito de estas formaciones: a) escenarios caracterizados por una competición partidista e institucional favorable¹⁰ (coaliciones y convergencia en sistemas electorales proporcionales), y b) escenarios caracterizados por una demanda favorable¹¹ (altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, con el estado actual de la economía y desconfianza en los partidos y políticos).

GRÁFICO 1.

DIAGRAMA DE SUFICIENCIA



Consistencia: 0.869; Cobertura: 0.874; Correlación R de Pearson: 0.77**. DEM: altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia; PAR: altos niveles de desconfianza en partidos y políticos; ECO: altos niveles de insatisfacción con el estado de la economía; COA: coaligence: coaliciones y convergencia; PRO: sistemas electorales proporcionales. Restos lógicos: para la solución intermedia se ha considerado que las cinco condiciones causales debían estar presentes. Solución parsimoniosa: DEM+COA; solución compleja: COA*PRO*-ECO*-DEM*ECO*PAR*DEM.

Fuente: elaboración propia.

8. Encuesta Social Europea y Eurobarómetro (Grecia; para la evolución del gráfico 2 Italia).
9. Party System and Government Observatory (www.whogoverns.eu) y páginas oficiales de los Gobiernos de cada país.
10. Austria-2013, Bélgica-2010-14, Finlandia-2011-15, Grecia-2012-15, Irlanda-2011, Italia-2013, Países Bajos-2010, Suiza-2011-15.
11. España-2015, Francia-2012, Grecia-2012-15, Irlanda-2011, Italia-2013, Portugal-2011-15.

En relación al proceso de rastreo comparativo (*comparative process tracing*), Schneider y Rohlfing (2013) recomiendan realizar las comparaciones entre los siguientes tipos de casos: comparación múltiple de casos típicos¹² (zona 1); comparación entre un caso típico y un caso desviado por consistencia en grado¹³ (2) o en especie¹⁴ (3), y comparación entre casos desviados por cobertura¹⁵ (6) y casos individualmente irrelevantes¹⁶ (5). La selección de casos de la presente investigación se inserta en el primer y tercer tipo de comparaciones. Concretamente, realizaremos el rastreo sistemático sobre tres pares de casos: España-2015 (caso típico) y España-2011 (caso irrelevante¹⁷); Suecia-2014 (caso desviado por cobertura) y Suecia-2010 (caso individualmente irrelevante); Reino Unido-2015 (caso desviado por cobertura) y RU-2010 (caso irrelevante). Esta selección responde a dos objetivos: por un lado, analizar los mecanismos causales que da paso de un caso negativo (ESP2011, SUE2010, RU2010) a otro positivo (ESP2015, SUE2014, RU2015); por otro lado, mejorar el modelo obtenido por el *fsQCA* analizando dos casos que no fueron cubiertos por las soluciones (SUE2014 y RU2015).

RESULTADOS

Las elecciones de 2011 y 2015 en España

El análisis QCA ubica el caso de España-2015 dentro del grupo de elecciones caracterizadas por una demanda muy favorable para formaciones *antiestablishment*. En estas elecciones, dos partidos nuevos irrumpieron en el sistema de partidos, Podemos y Ciudadanos. El primero, fundado en 2014, obtuvo el 20,7% de los votos y 69 escaños (junto con las confluencias), posicionándose como tercera fuerza política a nivel nacional. El segundo, fundado en 2006 como partido autonómico, obtuvo en sus primeras elecciones generales un 13,9% de los votos y 40 escaños, posicionándose como cuarta fuerza política nacional. En la medida en que el estudio de partida está centrado en partidos políticos caracterizados por una fuerte retórica *antiestablishment*, el caso de Ciudadanos queda excluido del análisis (obtiene una puntuación de 6,3 en la variable

-
12. Un caso típico presenta el término de la solución (X) y el resultado (Y) de forma consistente con una relación de suficiencia ($X \leq Y$).
 13. Son inconsistentes con un patrón de suficiencia, pero comparten membresías cualitativamente idénticas tanto en el resultado (Y) como en el término de la solución (X) con los casos típicos.
 14. No siguen un patrón de suficiencia consistente y, además, no son miembros del resultado.
 15. Siguen un patrón de suficiencia, pero desviados por cobertura porque presentan el resultado (Y) pero no el término de la solución (X).
 16. Los «casos individualmente irrelevantes» (zona 5) son consistentes con un patrón de suficiencia, pero no son miembros del término de la solución (X) ni del resultado (Y).
 17. Son casos inconsistentes con un patrón de suficiencia y además, no son miembros del término de la solución (X) ni del resultado (Y).

de antielitismo de CHES) de 2014 y de 5,3 en la de 2017). En el caso de Podemos, estamos ante una formación claramente *antiestablishment* (10 de 10 en la escala de antiélite/*establishment* de CHES2014) y que presenta los elementos centrales del populismo (Fernández-García y Luengo, 2018). Además del antielitismo, Podemos mantiene como temas prioritarios (CHES2014) la corrupción (9,7 de 10) y la redistribución (0,75 sobre 10, donde 0 significa a favor de políticas redistributivas).

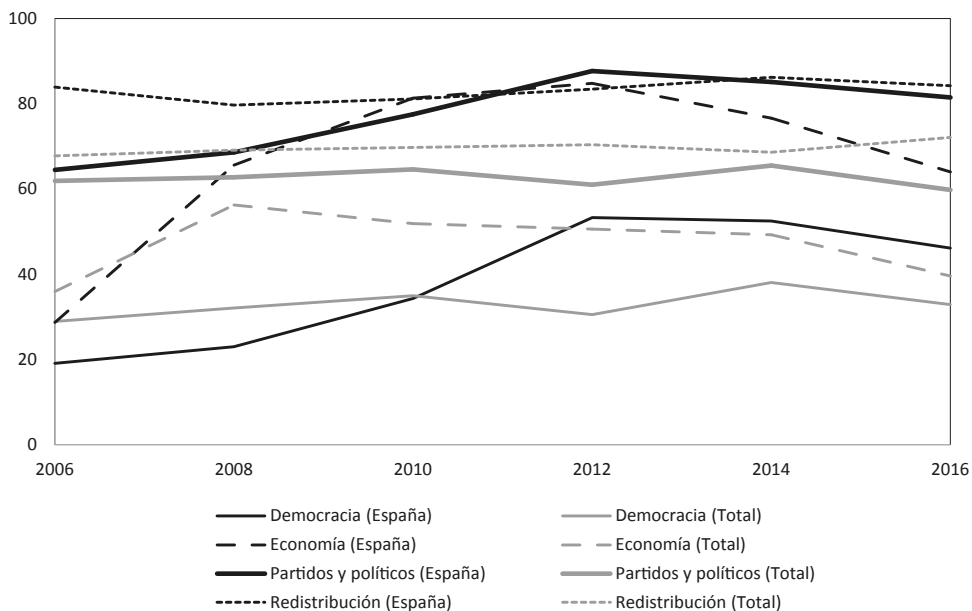
Comenzando por el análisis de la demanda para formaciones *antiestablishment*, el gráfico 2 muestra cómo España ha pasado de ser un país donde no existía una demanda especialmente favorable para este tipo de partidos políticos a ser uno de los países con mayor de demanda para los mismos. La insatisfacción con el funcionamiento de la democracia de España partía en 2006 de niveles muy bajos (19,1%), por debajo de la media de los países que componen la muestra (28,9%), y muy por debajo de los de Portugal, Francia, Grecia e Italia (49,1%, 46,1%, 45% y 43% respectivamente). Sin embargo, la tendencia que ha seguido desde entonces ha posicionado a España como el cuarto país de la muestra (después de Grecia, Italia y Portugal) más insatisfecho con el funcionamiento de la democracia (52,5% en 2014). En relación con la desconfianza hacia los partidos y los políticos, España contaba en 2006 con niveles medio-altos de desconfianza (64,5%), por debajo de Portugal (83,5%), Grecia (77%), Alemania (76%), Francia (74,6%), Austria y Reino Unido (70% en ambos países). En 2014, sin embargo, la desconfianza alcanzó el 85,1%, situándose entre los cuatro países más desconfiados de la muestra (con Grecia, Italia y Portugal). En relación con la situación económica, los niveles de insatisfacción de 2006 (28,7%) se encontraban muy por debajo de los de Grecia, Portugal, Italia y Francia (78%, 71,9%, 69% y 63,5%). No obstante, la gran recesión aumentó los niveles de insatisfacción hasta alcanzar el 84,8% en 2012, el valor máximo del período.

En lo que respecta a las políticas redistributivas, España está entre los cuatro países más favorables de la muestra —junto con Grecia, Portugal e Italia— (80-94%), lo que facilitaría el discurso antiausteridad de Podemos. No obstante, la evolución en el período bajo estudio ha sido estable, lo que no permitiría explicar la fuerte irrupción de Podemos en 2015. Por lo que respecta a la corrupción¹⁸, España se encuentra 12 puntos por debajo en transparencia de la media de los dieciséis países del estudio (62,6 y 75 de media entre 2006 y 2015, respectivamente). Sin embargo, la evolución estable, e incluso descendente, que ha seguido la percepción de la corrupción en España durante el período bajo estudio tampoco permitiría explicar las diferencias entre las elecciones de 2015 y 2011 (de hecho, la percepción de corrupción era cinco puntos más alta en 2011 que en 2015). Por tanto, podríamos concluir que solo la evolución de la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, con el estado de la economía y la desconfianza en partidos y políticos permitiría explicar, a nivel agregado, la fuerte irrupción de Podemos en las elecciones de 2015 con respecto a 2011.

18. Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional.

GRÁFICO 2.

NIVELES MEDIOS (%) DE INSATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA, INSATISFACCIÓN CON LA ECONOMÍA, DESCONFIANZA HACIA LOS PARTIDOS Y POLÍTICOS Y A FAVOR DE POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS EN ESPAÑA Y EL TOTAL DE LA MUESTRA (2006-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Social Europea y el Eurobarómetro (Grecia e Italia).

En lo que respecta al escenario político e institucional, el sistema electoral español dificulta la representación parlamentaria de formaciones minoritarias que encuentran sus apoyos electorales dispersos a nivel nacional, favoreciendo la de los dos partidos mayoritarios a nivel nacional (Riera y Montero, 2017). Ello ha dificultado la labor de partidos minoritarios, como Izquierda Unida y Unión, Progreso y Democracia. Por otra parte, la formación de Gobiernos en España ha estado caracterizada por la alternancia de los dos partidos mayoritarios (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español), sin necesidad de formar Gobiernos de gran coalición, lo que dificultaría el discurso que niega la diferencia entre Gobierno y oposición. En cuanto a los patrones de competición partidista, esta ha estado caracterizada por la ocupación del espectro del centro-derecha/derecha por el Partido Popular (PP), y de la izquierda/centro-izquierda por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Dichas formaciones tampoco presentan convergencia en términos ideológicos (3,5 de diferencia en una escala de 0 a 10) ni, especialmente, en la tercera prioridad temática de Podemos, la redistribución (5,2 de diferencia en una escala de 0 a 10). Además de la polarización en política redistributiva, hay que sumar que el PSOE se posiciona muy a favor de la misma (2,4), restando espacio a las formaciones minoritarias de izquierda. Este escenario de

polarización o de no convergencia, sumado a la dificultad que plantea el sistema electoral a las formaciones minoritarias a nivel nacional, no dejarían una estructura de oportunidad demasiado favorable para formaciones *antiestablishment* en España.

No obstante, el giro liberal de la política económica del último Gobierno socialista y, concretamente, la aprobación de la reforma laboral en 2010 así como la reforma del artículo 135 de la Constitución española con el apoyo del Partido Popular en 2011, abrió un espacio de oportunidad para este tipo de discurso, especialmente para los procedentes de la izquierda. Como señala Mudde y Rovira (2017), la tensión entre el rol de «representantes» (*responsiveness*), por un lado, y el de «agentes responsables» (*responsibility*), por otro, fue extremadamente alta durante el último Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, lo que minó la popularidad y confianza del electorado en el partido. Sin embargo, la debacle socialista en las elecciones de 2011 solo favoreció de forma anecdótica a tres formaciones minoritarias: por un lado, Unión Progreso y Democracia, que había desarrollado un discurso centrado en la corrupción y en los privilegios de la clase política¹⁹, había pasado del 1,2 al 4,7% de los votos, obteniendo hasta cinco escaños; Izquierda Unida, que se había beneficiado de los votantes de izquierda desafectos con las políticas económicas²⁰ socialistas, pasó del 3,8 al 6,9% y de 2 a 11 escaños, y, en menor medida, Equo-Compromís, que obtuvo un escaño. El mayor beneficiario del desgaste socialista de 2011 fue, sin duda, el Partido Popular (Delgado-Fernández y Cazorla, 2017), lo que sugiere un voto económico más que de protesta política en las elecciones de 2011. En las elecciones de 2015, por el contrario, la evolución de la demanda auguraba un escenario más favorable a la protesta política: en 2014, la insatisfacción con el estado de la economía había descendido con respecto a la encuesta de 2010 en un 4,7%, mientras que la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la desconfianza en partidos y políticos había aumentado un 18,2 y 7,6% respectivamente.

El siguiente modelo de regresión logística (tabla 2) permite afirmar estas conclusiones. Según las variables sociodemográficas clásicas, aquellas personas más insatisfechas con el funcionamiento de la democracia y desconfiadas de los políticos, de izquierda y favorables a la redistribución, tenían más probabilidades de sentirse cercanos a Podemos (el modelo explica un 58,3% de la varianza). El hecho de que la insatisfacción con el estado de la economía no sea significativa y sí lo sean la desconfianza en los políticos y la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia (especialmente esta última) también permite corroborar la solución parsimoniosa del análisis QCA, que señala esta condición como suficiente para el éxito de los partidos *antiestablishment*. En este sentido, Della Porta *et al.* (2017) concluye que el descontento económico inicial evolucionó en descontento político y democrático por la falta de

19. Según la encuesta de expertos, los tres temas principales de UPyD eran corrupción, nacionalismo y antielitismo.

20. Los temas principales de IU era redistribución, servicios públicos e intervención del Estado en la economía.

respuesta institucional a las demandas de la población que, en países como en España, se expresaron masivamente en los ciclos de protestas iniciados en 2011.

TABLA 1.
MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA: CERCANÍA A PODEMOS

	VD. Podemos (1); PP-PSOE (0)	B	Exp(B)
Satisfacción con la economía (0: muy insatisfecho. 10: muy satisfecho)		0,040	1,040
Confianza en políticos (0: muy desconfiado. 10: muy confiado)		-0,193*	0,824
Satisfacción con la democracia (0: muy insatisfecho. 10: muy satisfecho)		-0,359***	0,698
Ideología (0: izquierda. 10: derecha)		-0,497***	0,609
Políticas redistributivas (1: muy de acuerdo. 5: muy en desacuerdo)		-0,543**	0,581
Género (1: hombre)		1,073***	2,925
Edad		-0,050***	0,951
Nivel de estudios (n.º años)		0,089**	1,093
Ingresos (1-10 deciles)		0,074	1,077
Constante		3,536***	34,318

R2 de Nagelkerke: 0,583. Total pronosticado: 85 %. Pruebas ómnibus***.

Fuente: elaboración propia.

En relación con la oferta interna, Podemos nace en 2014 como una formación que en sus inicios trascendió el discurso de clases propio de la izquierda tradicional (IU), centrando toda su retórica contra la élite política y de forma mucho más virulenta que UPyD²¹. Además, y a diferencia de este último²², el partido había sido liderado por un *outsider* de la política, Pablo Iglesias, lo cual otorgaba credibilidad al partido como opción diferenciada del *establishment* político. Asimismo, el partido había gozado de una atención mediática en la campaña de 2015 muy superior a la de los partidos minoritarios con representación (ej. IU y UPyD), posicionándose entre el tercer y cuarto partido (y líder, Pablo Iglesias) con mayor atención mediática (Luengo y Fernández-García, 2019). Desde el punto de vista organizativo, el partido también supo capitalizar las demandas de «Democracia Real Ya» que se habían originado en el movimiento 15M (Della Porta *et al*, 2017). Para ello, Podemos diseñó una estructura participativa (ej. promoviendo mecanismos de democracia directa para la elaboración de los programas y listas), buscaron fuentes de financiación independientes de las entidades bancarias (*crowdfunding* y microcréditos) y aplicaron fuertes normas de transparencia y de control de los cargos políticos (como la aplicación de sueldos máximos para sus representantes). Por último,

21. En una escala de 0 a 10, donde 10 es máxima retórica antilietista, Podemos obtiene un 10 y UPyD un 6,7. Izquierda Unida, por su parte, no se había caracterizado por este tipo de discurso, ni por prioridad ni por intensidad (5,6).

22. La líder de UPyD, Rosa Díez, era un miembro conocido del PSOE.

el nacimiento de Podemos coincidía con las elecciones europeas de 2014, unas elecciones de segundo orden que facilita la visibilidad y desempeño electoral de los partidos minoritarios en general. De este modo, el éxito inicial de Podemos en las elecciones europeas (cinco escaños) daría un impulso a la formación en términos de visibilidad que supo capitalizar en los siguientes procesos electorales.

Comparación de casos desviados por cobertura: Suecia-2014 y Reino Unido-2015

Junto con España, Reino Unido y Suecia habían sido considerados por la literatura como las excepciones al populismo en Europa Occidental. En el caso del Reino Unido, el partido que ha estado más cerca de romper esta excepción ha sido el Partido por la Independencia del Reino Unido (UKIP). Desde 1993 —año de su fundación— y hasta 2010, el UKIP había contado con una ligera tendencia creciente (0,3-3,1 % de los votos), pero como partido marginal y sin representación parlamentaria. En las elecciones de 2015, sin embargo, el UKIP irrumpía con el 12,6% de los votos y obtenía su primer escaño. No obstante, en las elecciones de 2017 el partido ha vuelto a su posición marginal al descender hasta el 1,8% de los votos y quedarse sin representación. La evolución de Suecia apunta a un escenario diferente. Con la excepción de 1991, año en el que el populista Nueva Democracia obtiene 25 escaños, y hasta 2010, el sistema de partidos sueco había permanecido al margen del desafío populista. Es entonces cuando los Demócratas Suecos (SD), fundados en 1988, obtienen representación parlamentaria, pero manteniéndose en una posición minoritaria (5,7% de los votos). En 2014, el SD consigue afianzarse como tercera fuerza parlamentaria del país con 49 escaños y el 12,9% de los votos, por lo que a diferencia del UKIP, la tendencia del SD está consolidándose. Este epígrafe tiene, por tanto, el objetivo de identificar aquellos elementos que explican la irrupción de ambas formaciones en 2014 y 2015, con respecto a las anteriores de 2010 y que no fueron hallados por el *fsQCA*.

Comenzando por la demanda favorable a partidos *antiestablishment*, el Reino Unido mantiene unos niveles (2006-2016) considerablemente altos de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia (37,1%), con el estado de la economía (54,2%) y desconfianza con los partidos y políticos (67,7%), aunque por debajo de la media de los países caracterizados por una demanda favorable a estas formaciones²³ (49,8%, 75,3% y 79,5% respectivamente). Suecia, por el contrario, tiene unos niveles muy bajos de insatisfacción (15,1% con la democracia y 21,6% con la economía) y desconfianza hacia los partidos y políticos (40,9%), incluso por debajo de la media de los países que no presentan una demanda favorable²⁴ (18,6%, 24,8% y 45,7% respectivamente). La evolución que ambos países han mantenido en los últimos años (gráfico 3) tampoco permiten explicar las diferencias entre las elecciones de 2010 y las

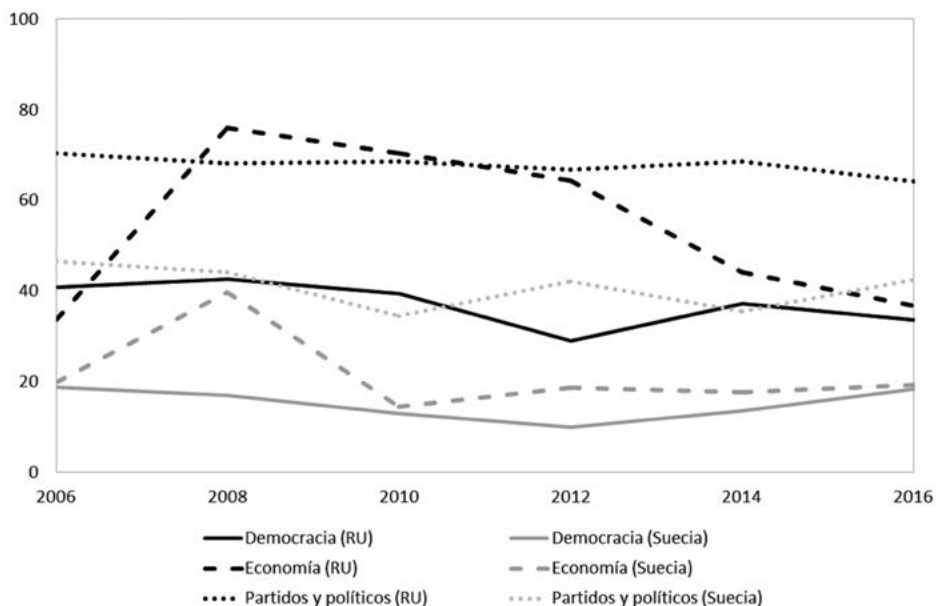
23. España, Italia, Grecia, Francia, Portugal e Irlanda.

24. Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Suiza.

de 2014 (Suecia) y 2015 (Reino Unido). Es más, en este último caso podemos identificar un importante descenso en la insatisfacción con la situación económica a partir de 2012. En el caso de Suecia se puede identificar un ligero ascenso en los tres indicadores en la última encuesta de 2016, pero no en 2014, cuando los niveles de insatisfacción y desconfianza eran muy similares a los de 2010.

GRÁFICO 3.

EVOLUCIÓN (%) DE LA INSATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA, LA ECONOMÍA Y DESCONFIANZA HACIA LOS PARTIDOS Y POLÍTICOS EN REINO UNIDO Y SUECIA (2006-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Social Europea.

En relación con la demanda para los temas principales de ambas formaciones (inmigración e integración europea, además del antielitismo, en el caso del UKIP; e inmigración, nacionalismo²⁵ y multiculturalismo, en el caso del SD) podemos observar que esta es muy favorable al UKIP, en tanto que los niveles de actitud negativa hacia la inmigración en el Reino Unido (gráfico 4) y hacia la Unión Europea (gráfico 5) están por encima de la media de los países que componen la muestra²⁶. Los niveles

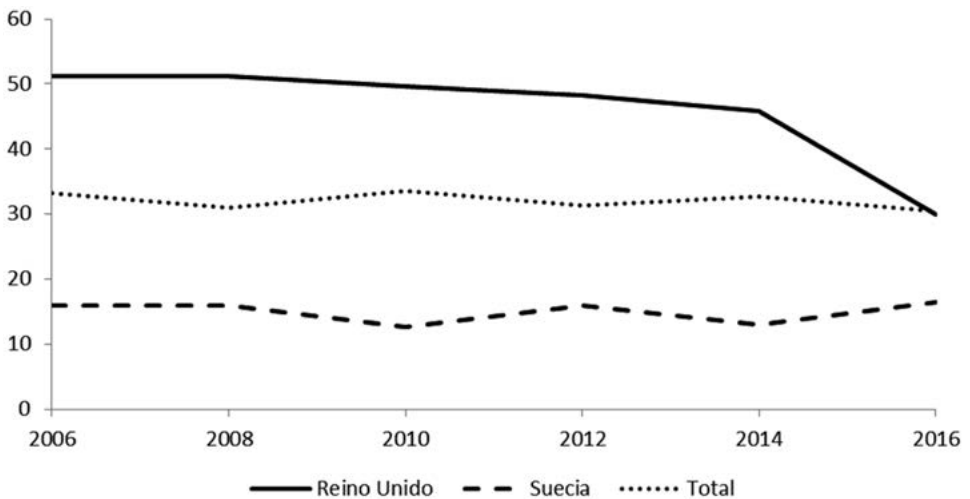
25. El nacionalismo, como oposición a concepciones cosmopolitas, se ha desarrollado en Europa como oposición a la integración europea, por lo que lo utilizaremos como indicador en el lado de la demanda.

26. Grecia se ha excluido del gráfico sobre inmigración porque solo ha participado en las encuestas de 2008 y 2010, y al contar con niveles muy elevados de actitudes negativas (74,7% y 81,1% respectivamente) distorsiona la media de esos años.

de actitudes antinmigración del Reino Unido (30-51 %) están cercanos a los de Portugal (23-56 %), Austria (40-53 %) y Francia (40-45 %), mientras que los niveles de oposición a la integración europea (29-45 %) son los más altos de todos los países considerados, solo superado por Grecia a partir de 2011. Podemos decir entonces que existe una demanda favorable para formaciones antinmigración y contrarias a la Unión Europea en el Reino Unido. No obstante, la evolución que han seguido estas actitudes no permite explicar la repentina subida del UKIP en 2015: las actitudes negativas hacia la inmigración no solo no subieron para las elecciones de 2015, sino que además sufrieron un importante descenso en 2016, así como las actitudes negativas hacia la Unión Europea entre 2012 y 2015. En Suecia, por el contrario, los niveles de actitudes negativas hacia la inmigración son las más bajas de la muestra (13-16 %). No existe, por tanto, una demanda especialmente favorable para formaciones antinmigración en Suecia en términos comparados. En relación a las actitudes negativas hacia la Unión Europea (22-34 %), podemos observar que se encuentran en los niveles medios de los países que componen la muestra (17-33 %). Por último, tampoco encontramos una evolución que explique el ascenso de la formación en 2014 con respecto a 2010.

GRÁFICO 4.

ACTITUDES NEGATIVAS (%) HACIA LA INMIGRACIÓN²⁷ (2006-2016)

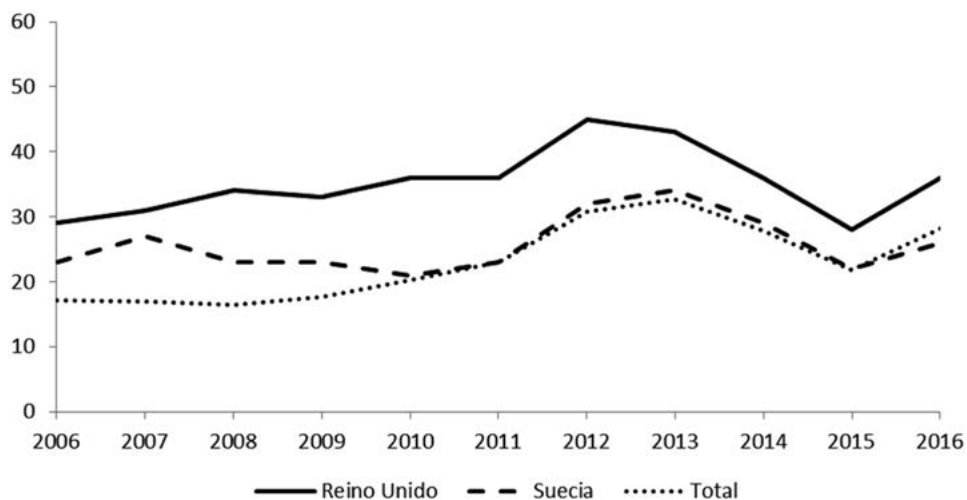


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Social Europea.

27. Variable calculada a partir de: «La inmigración es mala/buena para la economía», «La inmigración es mala/buena para la cultura del país», «La inmigración empeora/mejora las condiciones de vida del país» (Alfa de Cronbach: 0,87). Las variables oscilan entre 0 (mala/empeora) y 10 (buena/mejora). En el gráfico, el porcentaje entre 0 y 4.

GRÁFICO 5.

IMAGEN NEGATIVA (%) DE LA UNIÓN EUROPEA (2006-2016)

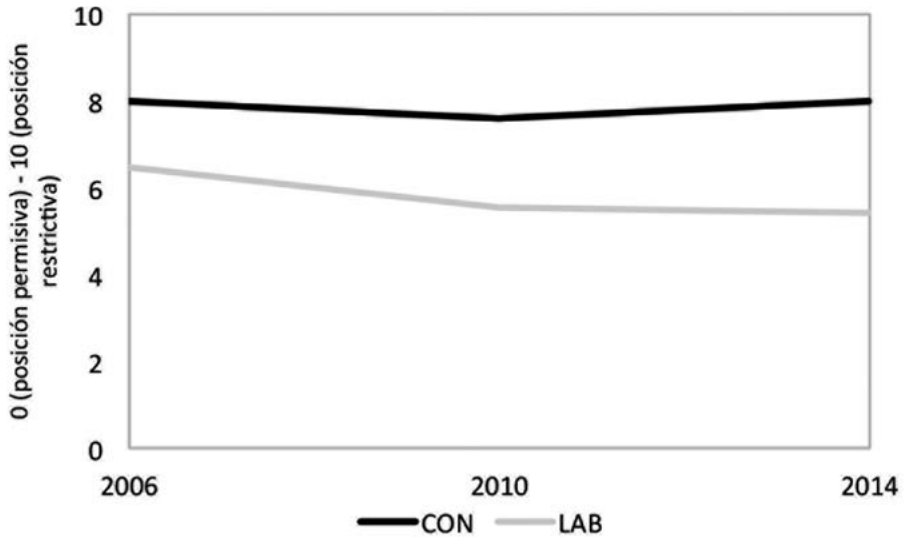


Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro.

En relación con los patrones de competición partidista, encontramos dos escenarios de oportunidades políticas muy diferentes para el UKIP y el SD. Comenzando por el Reino Unido, los gráficos 6 y 7 muestran el posicionamiento de los dos partidos mayoritarios (conservadores y laboristas) en los dos temas principales del UKIP (inmigración e integración europea). Como podemos observar, no existe un escenario político favorable para el UKIP en tanto que no existe convergencia (especialmente, en relación con la integración europea) entre conservadores y laboristas. Tampoco existe una convergencia en el centro ideológico entre ambas formaciones (los conservadores están ubicados en el 7 y los laboristas en el 3,5). Por otra parte, podemos observar cómo el Partido Conservador ocupa el espectro de posiciones restrictivas hacia la inmigración y hacia la Unión Europea. Por lo tanto, podemos confirmar que el patrón de competencia partidista es muy desfavorable para el UKIP en tanto que no solo no existe una situación de convergencia entre los partidos mayoritarios, sino que además su espacio electoral se encuentra ocupado por el Partido Conservador. El único aspecto favorable para el UKIP lo encontramos en la ligera evolución de los conservadores a favor de la UE reflejada en la encuesta de 2014 (pasa de 2,2 a 3,1).

GRÁFICO 6.

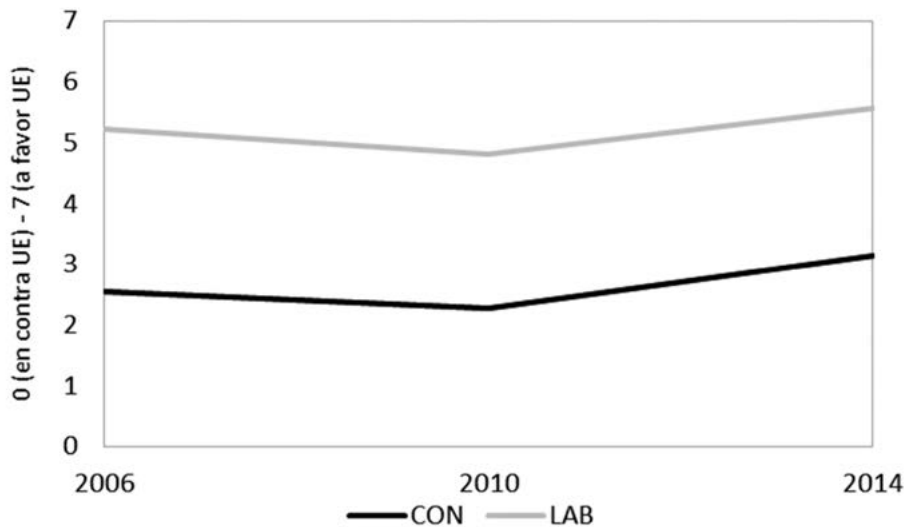
POSICIONES EN POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS DEL REINO UNIDO



Fuente: elaboración propia (CHES).

GRÁFICO 7.

POSICIONES HACIA LA INTEGRACIÓN EUROPEA DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS DEL REINO UNIDO

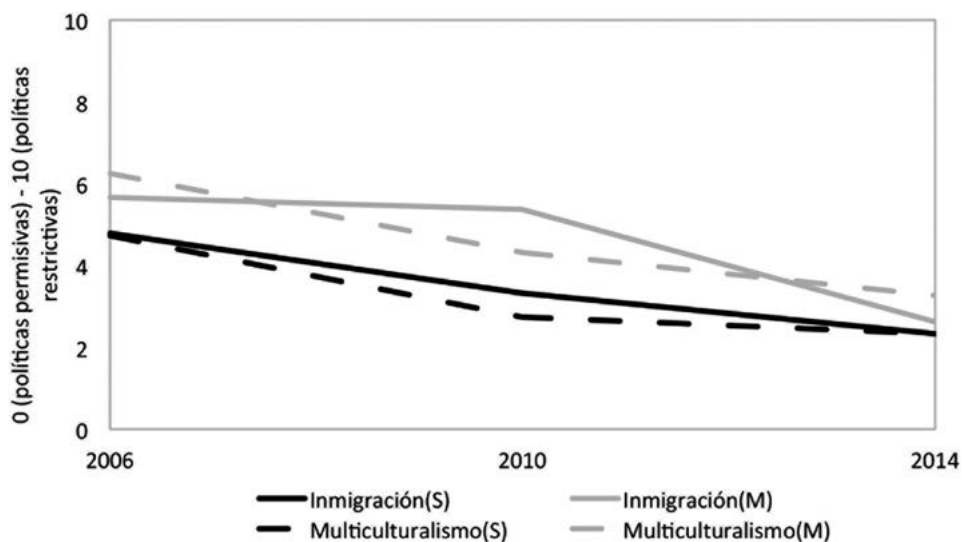


Fuente: elaboración propia (CHES).

En cuanto a los patrones de competición partidista de Suecia, encontramos un escenario muy favorable para el SD. En primer lugar, podemos observar una situación de convergencia en materia migratoria y multiculturalismo de los partidos mayoritarios suecos (gráfico 8), especialmente alta en 2014, cuando la diferencia entre la Coalición Moderada (M) y el Partido Socialdemócrata (S) se vuelve mínima (de 0,28 en política migratoria y de 0,95 en multiculturalismo, en una escala de 0 a 10). También se produce un alta convergencia en nacionalismo²⁸ (la diferencia es de 0,55, en una escala de 0 a 10). No se produce, sin embargo, una convergencia en el centro ideológico en la escala ideológica de izquierda-derecha (3,66 de diferencia). En segundo lugar, podemos observar que ambos partidos se ubican en posiciones muy permisivas hacia la inmigración, el multiculturalismo y con posiciones más cosmopolitas que nacionalistas (3,3-3,8 en una escala donde 0 significa muy cosmopolita y 10 muy nacionalista), dejando libre el espacio electoral para aquellas formaciones que defienden posturas más nativistas. El SD cuenta, por tanto, con un patrón de competencia partidista muy favorable a sus posiciones antinmigración y nacionalistas, especialmente en 2014, lo que permitiría explicar el ascenso de la formación en esas elecciones.

GRÁFICO 8.

POSICIONES EN POLÍTICAS MIGRATORIAS Y MULTICULTURALISMO DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS DE SUECIA



Fuente: elaboración propia (CHES).

28. La variable de nacionalismo la incluyen, por primera vez, en 2014, por lo que no es posible estudiar su evolución temporal.

En relación con los aspectos institucionales, el sistema electoral mayoritario es la gran barrera para los partidos minoritarios (no regionales) en el Reino Unido. En efecto, los efectos desproporcionales²⁹ del sistema electoral británico dificultan que la demanda favorable que identificamos en relación con la inmigración y la integración europea se fragmente en dos formaciones que ocupan posiciones cercanas (Partido Conservador y UKIP). Vinculado con el sistema electoral, la formación de Gobiernos mayoritarios de un solo partido tampoco ha facilitado la penetración del discurso *antiestablishment* que denuncia la falta de alternativa política real. No obstante, el excepcional Gobierno de coalición de 2010 (el primero en setenta años) entre conservadores y liberales³⁰ abrió un escenario de oportunidad para las formaciones *antiestablishment* en general —en tanto que los liberales habían captado hasta el momento a los votantes desafectos con los partidos mayoritarios (Goodwin, 2015)—, y para las formaciones de derecha radical, en particular —pues habría aumentado el descontento de los sectores más euroescépticos y xenófobos del Partido Conservador—. Este excepcional escenario podría explicar el repentino ascenso del UKIP en las elecciones posteriores a este Gobierno de coalición, así como su descenso en las siguientes tras el Gobierno en solitario de los Conservadores (2015-17). Por el contrario, el sistema electoral sueco tiene unos efectos desproporcionales insignificantes³¹, lo que facilita la representación parlamentaria de formaciones minoritarias. En relación a la formación de Gobiernos, Suecia ha contado tradicionalmente con una hegemonía de gobiernos socialdemócratas de un solo partido. No obstante, la fragmentación electoral de los últimos años ha ido traducándose en fragmentación parlamentaria y esta, en Gobiernos de coalición: entre socialdemócratas, Los Verdes y el Partido de la Izquierda, por un lado; y la Alianza de partidos de centro-derecha, por otro. No ha habido, sin embargo, grandes coaliciones entre las formaciones mayoritarias hasta la fecha, lo que dificultaría la penetración de los discursos *antiestablishment* que niegan la división entre oposición y Gobierno. Esto podría indicar que el SD ha sido apoyado más por sus actitudes restrictivas hacia la inmigración que por su retórica contra el *establishment* político.

Los siguientes modelos de regresión (tabla 2) permiten confirmar las conclusiones anteriores. En relación con el UKIP, se puede observar la combinación de un perfil de protesta política (insatisfecho con el funcionamiento de la democracia y desconfiado de los políticos) con un perfil euroescéptico y xenófobo (el modelo explica un 37,8% de la varianza). Por lo que respecta al SD, estamos ante un electorado claramente

29. En 2010 y 2015, el índice de desproporcionalidad de Gallager (2015) para las elecciones británicas fue de 15, más del doble de la media de desproporcionalidad de las elecciones que componen la muestra (6,2).

30. En el análisis QCA esta coalición no se consideró «gran coalición» porque el Partido Liberal es minoritario y ubicado en el centro ideológico.

31. El índice de desproporcionalidad de Gallager (2015) para las elecciones de 2010 y 2014 fue de 1,25 y 2,64, respectivamente.

opuesto a la inmigración y a la derecha ideológica, sin mostrar un perfil estadísticamente significativo de insatisfacción y desconfianza (el modelo explica un 47,8 % de la varianza). Podemos concluir, por tanto, que el UKIP se habría beneficiado en 2015 del descontento que habría generado la coalición entre conservadores y liberales entre 2010 y 2015, movilizándolo, por un lado, al electorado insatisfecho con los partidos mayoritarios (papel que ocupaba hasta entonces los liberales) y, por otro, al electorado más euroescéptico y xenófobo (en tanto que la coalición se habría realizado con una formación claramente proeuropea y permisiva en inmigración). El SD, por su parte, se habría beneficiado de la fuerte convergencia de los dos partidos mayoritarios en política migratoria y multiculturalismo, movilizándolo al electorado con actitudes nativistas y contrarias a la inmigración.

TABLA 2.

MODELOS DE REGRESIÓN LOGÍSTICA: CERCANÍA AL UKIP Y AL SD

	Reino Unido. UKIP (1); CON-LAB (0) N (762)		Suecia. SD (1); M-S (0) N (667)	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)
Satisfacción con la economía (0: muy insatisfecho. 10: muy satisfecho)	-0,038	0,963	-0,147	0,863
Confianza en políticos (0: muy desconfiado. 10: muy confiado)	-0,190**	0,827	-0,110	0,896
Satisfacción con la democracia (0: muy insatisfecho. 10: muy satisfecho)	-0,143*	0,867	-0,168	0,845
Ideología (0: izquierda. 10: derecha)	0,087	1,091	0,241**	1,273
Unión Europea (0: ha ido demasiado lejos. 10: debería ir más lejos)	-0,171**	0,843	-0,096	0,909
La inmigración hace del país un lugar mejor/peor para vivir (0: peor. 10: mejor)	-0,251***	0,778	-0,577***	0,562
Género (1: hombre)	0,898***	2,456	1,937***	6,940
Edad	-0,018*	0,982	-0,016	0,984
Nivel de estudios (n.º años)	-0,047	0,954	0,009	1,009
Ingresos (1-10 deciles)	-0,134**	0,875	-0,123	0,884
Constante	2,498**	12,154	2,254*	9,521

R2 de Nagelkerke: 0,378 (RU); 0,478 (Suecia). Total pronosticado: 87,1 % (RU); 93,4 % (Suecia). Pruebas Ómnibus***.

Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe señalar el papel que ha jugado la oferta interna. En primer lugar, el UKIP ha tratado de distinguirse de otras formaciones más extremistas, como el Partido Nacional Británico (BNP). Por un lado, ha desarrollado una concepción de la

nación de carácter cultural y alejado del nacionalismo étnico del BNP (March, 2017). Por otro, el antielitismo del UKIP se dirige contra «la élite burocrática europea» y los partidos mayoritarios, pero a diferencia del BNP, no presentan un perfil antisistema ni de rechazo a las instituciones del sistema político británico (ej. la Monarquía y el Parlamento). En relación con el liderazgo en el seno del partido, Van Kessel (2015) señala que hasta 2010 el UKIP había carecido de un liderazgo visible y persuasivo, lo que sumado a los numerosos conflictos internos y a las deserciones del partido, había impedido que el público los identificase como una alternativa creíble a los partidos mayoritarios. En este sentido, el perfil elitista del líder del UKIP en las elecciones de 2010, Lord Pearson of Rannoch (exmiembro de la Cámara de los Lores con el Partido Conservador), minaba la credibilidad del partido como fuerza *antiestablishment*. Es entonces, cuando el telegénico Nigel Farage vuelve a tomar las riendas del partido tras las elecciones de 2010 y gana espacio en los medios de comunicación con sus controvertidos discursos contra la élite. Este liderazgo coincidía además con el Gobierno en coalición de conservadores y liberales, otorgando al UKIP la oportunidad de presentarse como la única alternativa contraria a la inmigración y a la Unión Europea.

Asimismo, el anuncio en 2013 de David Cameron de celebrar el referéndum de salida de la UE favoreció la visibilidad del UKIP en la medida en que sus dos temas prioritarios, inmigración e integración europea, coparon la centralidad del debate político. El UKIP consigue, de este modo, presentarse a las elecciones de 2015 como una formación *antiestablishment*, diferenciada de los partidos mayoritarios al tiempo que distanciada del extremismo del BNP, con un liderazgo persuasivo y con mayor visibilidad en el debate político (Murphy y Devine, 2018). No obstante, la drástica caída en 2017 sugiere que la credibilidad de la oferta populista puede ser un elemento necesario, pero insuficiente si no concurren otros factores externos favorables para la formación (ej. el giro liberal de su principal competidor, el Partido Conservador).

Por último, el SD, fundado en 1988, encuentran sus raíces en las subculturas ultranacionalistas, neofascistas y neonazis de Suecia (Jungar, 2015; Rydgren, 2008). Este estigma extremista le ha valido durante muchos años el rechazo del electorado y de los partidos mayoritarios, los cuales han adoptado desde el principio la práctica de «cordón sanitario» hacia la formación (Akkerman y Rooduijn, 2015). Por ello, desde mediados de los noventa hasta la actualidad los sectores más moderados del partido se han esforzado en mostrar una imagen más respetable del mismo (Jungar, 2015; Rydgren, 2008): en 1996 prohibieron el uso de uniformes dentro de sus miembros y excluyeron a los miembros más extremistas de la formación; en 1999 renunciaron explícitamente al nazismo tras unos asesinatos vinculados a movimientos nazis; en 2003 anunciaron que la Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas formarían parte de la piedra angular de sus políticas, y en 2005 cambiaron el logo del partido, pasando de una antorcha ardiendo a una flor azul.

En lo que respecta a la organización y liderazgo del partido, ha estado muy vinculado con su evolución electoral. Durante los años noventa, el partido sufrió serios problemas de faccionalismos, deserciones y disputas ideológicas entre los sectores más extremistas y los más moderados (Jungar, 2015). Sin embargo, el mandato de Jimmy

Akesson como líder del partido desde 2005 ha supuesto un factor de estabilización para el partido, especialmente a partir de 2006, cuando el partido pudo acceder al sistema de financiación público de partidos. Por lo que respecta a la visibilidad mediática del partido, este ha ido ganando atención de forma progresiva en las dos últimas décadas, por encima incluso de algunos partidos establecidos como el Partido Demócrata-cristiano y el Partido de Izquierda (Rydgren y Van der Meiden, 2018). Podría concluirse, por tanto, que el SD ha evolucionado de una formación extremista y marginal a otra que se presenta como una alternativa visible y claramente diferenciada de la oferta política mayoritaria (antinmigración y nacionalista) pero asumible para la política democrática sueca.

CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido profundizar en los mecanismos causales que explican el éxito de formaciones *antiestablishment* en los años posteriores a la crisis económica. Para ello se ha realizado un rastreo sistemático comparado de una selección de casos como fase posterior a un análisis cualitativo comparado difuso aplicado en veintiséis elecciones celebradas entre 2010 y 2015 en dieciséis países de Europa Occidental.

En primer lugar, se ha analizado el caso de España-2015, como caso ideal típico en comparación con España-2011, como caso negativo. Los resultados han mostrado que el contexto político e institucional no es especialmente favorable para estas formaciones en España, dada las dificultades que plantea el sistema electoral para partidos minoritarios a nivel nacional y la ausencia de grandes coaliciones y convergencia entre los partidos mayoritarios. No obstante, la debacle socialista como consecuencia de la gestión de la crisis económica y la incapacidad manifiesta de las dos formaciones minoritarias (IU y UPyD) para capitalizar el descontento hacia el PSOE, abrieron una ventana de oportunidad para formaciones nuevas en ese espacio ideológico. Esta brecha de representación, sumado al fuerte impacto social que tuvo la evolución de la economía, permitiría explicar la evolución de la demanda para formaciones *antiestablishment* entre 2011 y 2015.

En este sentido, los niveles de insatisfacción con la democracia, la economía y la desconfianza en partidos y políticos han aumentado en España hasta posicionarla como uno de los países con mayor demanda para estos partidos en Europa Occidental. No obstante, la insatisfacción con la economía y la desconfianza política se encontraban ya en niveles altos en las elecciones de 2011, no así la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, la cual mantenía una tendencia creciente, pero en niveles todavía medio-bajos. Fue a partir de 2012 cuando esta alcanzó niveles muy elevados, coincidiendo en las elecciones de 2015 con el nacimiento de una formación caracterizada por una intensa retórica *antiestablishment* y centrada en la regeneración del sistema democrático, Podemos. Por tanto, los resultados de este artículo sugieren que la concurrencia de una demanda favorable para formaciones *antiestablishment* y

antiausteridad, el debilitamiento del principal competidor en la izquierda y la existencia de una oferta populista creíble y visible, explicarían las diferencias entre las elecciones de 2015 y 2011 en España.

En segundo lugar, se ha indagado en las condiciones causales que podrían explicar el ascenso de dos formaciones *antiestablishment* (Demócratas Suecos y UKIP) en dos casos (Suecia-2014 y RU-2015) que no fueron cubiertos por las soluciones del QCA. Los resultados apuntan a dos escenarios diferentes para ambos países.

En el caso del Reino Unido, los resultados han mostrado que, si bien existe cierta demanda para partidos *antiestablishment*, esta no es lo suficientemente alta para sortear las dificultades que el sistema electoral y la inexistencia de grandes coaliciones y de convergencia impone a los partidos minoritarios y populistas como el UKIP. Asimismo, existe una demanda muy favorable para formaciones antinmigración y anti-UE, en particular. No obstante, los patrones de competición partidista combinados con los efectos desproporcionales del sistema electoral y, concretamente, la ocupación del Partido Conservador de un espacio electoral muy similar (contrarios a la inmigración y a la UE), dificultan que esa demanda se fragmente en apoyos a una formación minoritaria como el UKIP. La evolución de la demanda tampoco permite explicar las diferencias entre 2010 y 2015. En este artículo se sugieren tres acontecimientos de carácter coyuntural que incrementaron la visibilidad y credibilidad del UKIP y, en consecuencia, su apoyo electoral en 2015: a) el Gobierno de coalición de conservadores y liberales de 2010 a 2015; b) la promesa de David Cameron de celebrar el referéndum del *brexít* en 2013, y c) la elección de un líder telegénico y controvertido tras las elecciones de 2010. Así, estos cambios coyunturales en la oferta política habrían permitido que la demanda ya existente para formaciones xenófobas, euroescépticas y *antiestablishment* pudiera capitalizarse por un partido minoritario como el UKIP. No obstante, una vez aprobado el *brexít* y con la partida de los liberales del Gobierno, esta ventana de oportunidad se habría cerrado de nuevo para las elecciones de 2017. Por lo que podríamos concluir que los patrones de competencia partidista y las barreras institucionales del sistema político británico dificultan en gran medida el éxito de formaciones *antiestablishment*, en general, y de derecha radical, en particular; siendo las elecciones de 2015 una excepción a la regla.

Respecto a Suecia, la demanda no es especialmente favorable para formaciones *antiestablishment*, en general, ni para formaciones antinmigración y anti-UE, en particular. No obstante, el sistema electoral sueco facilita el éxito de formaciones minoritarias, mientras que los patrones de competición partidista son muy favorables para formaciones xenófobas y nacionalistas (dada la convergencia en posturas permisivas y cosmopolitas de los partidos mayoritarios, especialmente, en 2014). Esta estructura de oportunidad facilita que esa demanda de formaciones xenófobas y nacionalistas (baja, pero no inexistente) se traduzca en el apoyo a este tipo de organizaciones, como es el caso del SD. La tendencia creciente del SD también vendría facilitada por la evolución que ha seguido el partido: de una formación vinculada al fascismo a otra de carácter populista en la línea de los partidos de derecha radical contemporáneos.

Los resultados muestran, por tanto, que los factores basados únicamente en la demanda o en la oferta no pueden explicar por sí solos las diferencias entre países. Por un lado, la existencia de una baja demanda en términos comparados no excluye que esta pueda ser movilizadora con éxito si concurren determinados patrones de competición partidista y sistemas electorales proporcionales (ej. Suiza). Por otro, la existencia de una demanda muy favorable puede ser suficiente para sortear las dificultades que determinados elementos políticos e institucionales de la competición partidista imponen a los partidos *antiestablishment* (ej. Francia). Este artículo sostiene, en consecuencia, que el análisis del éxito o fracaso de este tipo de partidos en términos comparados debe integrar ambos enfoques (demanda y oferta); aplicando además aproximaciones metodológicas que permitan estudiar relaciones de causalidad de carácter múltiple y coyuntural (QCA y *comparative process tracing*). Asimismo, el análisis del Reino Unido 2010-15 y Suecia 2010-14 ha mostrado que este esquema de análisis puede extenderse al estudio de los aspectos ideológicos concretos de los partidos *antiestablishment* (ej. antinmigración y nacionalismo). Por último, los tres casos de estudio han mostrado que la existencia de una oferta populista creíble y visible es un elemento necesario para el éxito de estas formaciones (Van Kessel, 2015). No obstante, el caso del Reino Unido-2017 muestra que si bien este factor es necesario, puede no ser suficiente para garantizar el triunfo de dichas formaciones si no concurren otros escenarios favorables (demanda y/o contexto político e institucional favorable).

Referencias

- Akkerman, Tjitske y Matthijs Rooduijn. 2015. «Pariahs or Partners? Inclusion and Exclusion of Radical Right Parties and the Effects on Their Policy Positions», *Political Studies*, 63 (5): 1140-1157. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12146>.
- Bril-Mascarenhas, Tomás, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. «Process tracing: inducción, deducción e inferencia causa», *Revista Ciencia Política*, 37 (3): 659-684. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>.
- Canovan, Margaret. 2002. «Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy», en Yves Mény y Yves Surel (eds.), *Democracies and the populist challenge*. Nueva York: Palgrave. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403920072_2.
- Delgado-Fernández, Santiago y Ángel Cazorla-Martín. 2017. «El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia», *Revista Española de Ciencia Política*, 44: 247-273. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.10>.
- Della Porta, Donatella, Joseba Fernández, Hara Kouki, Lorenzo Mosca. 2017. *Movement Parties Against Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Duverger, Maurice. 2014. «Influencia de los sistemas electorales en la vida política», en A. Batlle i Rubio (eds.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

- Fernández-García, Belén y Óscar G. Luengo. 2018. «Populist parties in Western Europe. An analysis of the three core elements of populism», *Communication and Society*, 31(3): 57-74.
- Gallagher, Michael. 2015. *Election indices dataset*. Disponible en: <https://bit.ly/2qkvtz5> [consulta: 28 de septiembre de 2017].
- Goodwin, Matthew. 2015. «The Great Recession and the rise of populist Euroscepticism in the United Kingdom», en Hanspeter Kriesi y Takis Pappas (eds.), *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR Press.
- Hakhverdian, Armèn y Christel Koop. 2007. «Consensus democracy and support for populist parties in Western Europe», *Acta Política*, 42: 401-420. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500202>.
- Hanley, Sean y Allan Sikk. 2016. «Economy, corruption or floating voters? Explaining the breakthroughs of anti-establishment reform parties in Eastern Europe», *Party Politics*, 22 (4): 522-533. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068814550438>.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2018. «Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage», *Journal of European Public Policy*, 25 (1): 109-135. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>.
- Jungar, Ann-Cathrine. 2015. «Business as usual: Ideology and populist appeals of the Sweden Democrats», en Hanspeter Kriesi y Takis Pappas (eds.), *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR Press.
- Katz, Richard y Peter Mair. 2009. «The Cartel Party Thesis: A Restatement», *Perspectives on Politics*, 7 (4): 753-766.
- Kitschelt, Herber y Anthony McGann. 1995. *The radical right in Western Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschieer y Timotheos Frey. 2006. «Globalization and the transformation of The National political space: six European countries compared», *European Journal of Political Research*, 45 (6): 921-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00644.x>.
- Kriesi, Hanspeter y Takis Pappas. 2015. *European populism in the shadow of the great recession*. Colchester: ECPR Press.
- Luengo, G. Óscar y Belén Fernández-García. 2019. «Campaign coverage in Spain: Populism, emerging parties and personalisation», en Susana Delgado (eds.), *Mediated Campaigns and Populism in Europe*. Londres: Palgrave Macmillan.
- March, Luke. 2017. «Left and right populism compared: The British case», *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (2): 282-303. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1369148117701753>.
- Medina, Iván, Priscilla Álamos-Concha, Pablo José Castillo Ortiz y Benoit Rihoux. 2017. *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mudde, Cas. 2004. «The Populist Zeitgeist», *Government and Opposition*, 39 (4): 542-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.

- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira. 2013. «Exclusionary vs. inclusionary populism: Comparing contemporary Europe and Latin America», *Government and Opposition*, 48 (2): 147-174. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira. 2017. *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford; Nueva York: Oxford University Press.
- Murphy, Justin y Daniel Devine. 2018. «Does Public Support for UKIP Drive Their Media Coverage or Does Media Coverage Drive Support for UKIP?», *British Journal of Political Science* (en prensa). Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123418000145>.
- Norris, Pippa. 2005. *Radical right: voters and parties in the electoral market*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615955>.
- Papadopoulos, Yannis. 2005. «Populism as the other side of consociational multi-level democracies», en Daniele Caramani y Yves Mény (eds.), *Challenges to Consensual Politics: Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region*. Bruselas: P.I.E., Peter Lang.
- Polk, Jonathan, Jan Rovny, Ryan Bakker, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Jelle Koedam, Filip Kostelka, Gary Marks, Gijs Schumacher, Marco Steenbergen, Milada Vachudova y Marko Zilovic. 2015. *2014 Chapel Hill Expert Survey. Version 2015.1*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina, Chapel Hill. Disponible en: chesdata.eu.
- Riera, Pedro y José R. Montero. 2017. «Attempts to Reform the Electoral System in Spain: The Role of Experts», *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 16 (3): 367-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1089/elj.2017.0439>.
- Rydgren, Jens 2008. «Sweden: The Scandinavian Exception», en Danielle Albertazzi y Duncan McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism: the Spectre of Western European Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230592100_9.
- Rydgren, Jens y Sara Van der Meiden. 2018. «The radical right and the end of Swedish exceptionalism», *European Political Science*, 1-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41304-018-0159-6>.
- Schedler, Andreas. 1996. «Anti-political-establishment parties», *Party Politics*, 2 (3): 291-312. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068896002003001>.
- Schneider, Carsten e Ingo Rohlfing. 2013. «Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research», *Sociological Methods and Research*, 42 (4): 559-597. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>.
- Taggart, Paul. 2002. «Populism and the Pathology of Representative Politics», en Yves Mény y Yves Surel (eds.), *Democracies and the populist challenge*. Nueva York: Palgrave. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403920072_4.
- Van Kessel, Stijn. 2015. *Populist Parties in Europe. Agents of Discontent?* Londres: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137414113>.

Presentado para evaluación: 4 de abril de 2018.

Aceptado para publicación: 5 de septiembre de 2018.

BELÉN FERNÁNDEZ-GARCÍA

bfgarcia@ugr.es

Investigadora predoctoral (FPU) en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (UGR). Estudiante de doctorado de Ciencias Sociales (UGR), licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (UGR), máster en Problemas y Dirección de Programas Sociales (UGR) y experto universitario en Métodos Avanzados de Estadística Aplicada (UNED). Segundo Premio Nacional a la Excelencia en el Rendimiento Académico Universitario (Ministerio de Educación). Investigadora visitante en el Amsterdam Institute for Social Science Research (Universidad de Amsterdam) y en el Düsseldorf Party Research Institute (Universidad de Düsseldorf). Profesora visitante Erasmus en la Charles University Prague (República Checa).

ÓSCAR G. LUENGO

ogluengo@ugr.es

Profesor titular de Ciencia Política. Director del Comité de Investigación en Comunicación Política de la International Association of Political Science (IPSA). Director de la Escuela Iberoamericana de Altos Estudios en Gobierno Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Distinguished Visiting Scholar en la Universidad Internacional de Florida (FIU). Doctor europeo en Ciencia Política (UCM); Experto en Análisis de Datos (CIS); Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política (CEPC). Investigador y docente, entre otras, en la Universidad de California, Berkeley; en Mykolas Romeris University (Lituania); Instituto Europeo de Florencia (Italia); Johannes Gutenberg-Universität (Mainz, Alemania), y en el Amsterdam School of Communications Research (Holanda).

El poder en Moncloa: el jefe de Gabinete del presidente del Gobierno

The power in Moncloa: The Chief of Staff of the President of the Government

ANTONIO GARRIDO

Universidad de Murcia

M. ANTONIA MARTÍNEZ

Universidad de Murcia

Como citar/Citation

Garrido, A. y Martínez, M. A. (2018). El poder en Moncloa: el jefe de Gabinete del presidente del Gobierno. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 73-102. Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.48.03>

Resumen

Este artículo presenta una investigación original basada en un conjunto de entrevistas que incluye a la práctica totalidad de los jefes del Gabinete del presidente del Gobierno, así como uno de los anteriores presidentes del Gobierno español. Se trata de comprender, desde este doble ángulo, los dos vértices de la relación entre el primer ministro y su principal asesor. El estudio aborda el perfil, el surgimiento y expansión de esta figura política y su evolución, a partir de algunos documentos inéditos de los archivos de Moncloa. Asimismo, muestra el doble poder de exclusión y conexión que ha acumulado el jefe del Gabinete y desarrolla un análisis comparativo del poder que han ejercido los distintos ocupantes del cargo desde la transición a la democracia.

Palabras clave: España, jefe de Gabinete de presidentes y primeros ministros, Presidencia institucional, Oficina Presidencial, núcleo ejecutivo, Gabinete, centro presidencial, Palacio de la Moncloa.

Abstract

This article presents an original research based on a set of interviews that includes both almost all the chiefs of staff of the office of the President of Government and one of the previous presidents of the Spanish Government. It tries to understand, from this double point of view, the two vertexes of the relationship between the prime minister and his main adviser.

The study deals with the profile, the emergence and expansion of this political figure and its evolution, with unpublished documents from Moncloa archives. It also shows the double power of exclusion and connection the chief of office has accumulated and it develops a comparative analysis of the power exercised by the various occupants of the post since the transition to democracy.

Keywords: Spain, presidents' and prime ministers' Chief of Staff, institutional presidency, Presidential Office, core executive, Cabinet, presidential center, Moncloa Palace.

INTRODUCCIÓN: EL ESTUDIO DE LOS GABINETES Y LAS OFICINAS PRESIDENCIALES

El descuido en la bibliografía sobre los órganos asesores de los presidentes y primeros ministros contrasta con el reconocimiento de la relevancia del papel del jefe de Gabinete, compartido tanto por académicos como por analistas políticos. En Alemania, *The Economist* se refería a Peter Altmayer, el jefe de la Bundeskanzleramt, como el hombre más poderoso de Berlín; en el Reino Unido, el descalabro en las elecciones de Theresa May implicó el cese inmediato de sus jefes de Gabinete, Fiona Hill y Nick Timothy; en Estados Unidos, James Baker decía que el jefe de Gabinete es la segunda posición más poderosa en el Gobierno e, incluso, se ha afirmado que «el destino de cualquier Presidencia depende de esta posición poco comprendida» (Whipple, 2017: 11).

Por ello, el estudio de las oficinas presidenciales está recibiendo una especial atención en los últimos años (Inácio y Llanos, 2015; Lanzaro, 2016, 2018; Rhodes y Tiernan, 2014a, 2014b; Tiernan y Pfiffner, 2014; Truswell y Atkinson, 2011). En otros países, los jefes del Gabinete han estado muy presentes en la doctrina, especialmente el *staff* de la *Casa Blanca* (Cohen *et al.*, 2012, 2016; Pfiffner, 1993, 2011; Sullivan, 2004; Virgala, 1994; Whipple, 2017). En España, sin embargo, este interés ha sido menor y los escasos estudios publicados sobre el Gabinete, con carácter general, han sido de tipo jurídico o sociológico (Olías, 1994; Ortega, 1991; Santolaya, 1991; Prats y Villoria, 2011) o permanecen inéditos (Molina, 1998) o se centran en el proceso de «presidencialización» del Gobierno (Heywood y Molina, 1997, 2000; Van Biezen y Hopkin, 2005).

La escasa atención al Gabinete del presidente del Gobierno, uno de los órganos más relevantes del *core executive*, el núcleo directivo del conjunto de estructuras y organizaciones que integran los distintos elementos del Gobierno, no se corresponde con su importancia política (Rhodes y Tiernan, 2013). Y este déficit es una constante en los más variados y diversos enfoques de los estudios sobre el Ejecutivo, ya sea el *asymmetric power model*, con su perspectiva segmentada y asimétrica sobre los órganos que lo forman, o el *resource-dependence approach*, con su énfasis en los juegos de intercambio de recursos entre agencias gubernamentales, o en la literatura sobre «presidencialización» del *core executive*, desarrollada en el Reino Unido, Alemania, Francia, Japón,

Australia, etc. Todo ello, pese al reconocimiento de que el Gabinete del presidente del Gobierno es un elemento esencial del «very powerful political core of the executive» (Molina *et al.*, 2018: 33).

Para paliar este déficit, el artículo presenta un análisis de la figura institucional de los jefes de Gabinete españoles, realizado a partir de entrevistas que abarcan a la mayoría de ellos e incluye a uno de los presidentes del Gobierno. En concreto, este estudio pretende contrastar dos hipótesis específicas, cuyo fundamento es el progresivo proceso de presidencialización del Gobierno en España al que hace referencia gran parte de la bibliografía, al destacar también el crecimiento del poder de los principales asesores del presidente; entre ellos, principalmente, el director del Gabinete. Estas hipótesis pueden formularse en los siguientes términos:

- a) *Hipótesis de la centralidad*. El jefe de Gabinete ha ido aumentando su centralidad en el entorno presidencial a medida que su figura se ha institucionalizado y tanto sus competencias como su poder de influencia se han ampliado.
- b) *Hipótesis de la tradición partidista*. El jefe de Gabinete ha tenido vínculos más estrechos con el presidente en función del partido en el Gobierno y sus tradiciones sobre el funcionamiento del entorno o «centro presidencial».

Ambas hipótesis serán contrastadas con la metodología del análisis de redes sociales (ARS), que se ha mostrado muy útil para el estudio y comprobación empírica de la estructura de las redes sociales de los Gobiernos. La dimensión de la centralidad del jefe del Gabinete en el complejo de Moncloa será sometida a un análisis empírico a través de distintos indicadores locales de centralidad y *clustering*, y especialmente la centralidad de intermediación (*betweenness centrality*). La dimensión partidista será objeto de medición a partir de distintos índices típicos del análisis reticular, radiales y mediales, como la centralidad de relevancia. Asimismo, el presente estudio desarrolla un estudio más amplio del contexto en el que opera el director del Gabinete, analizando el nivel de densidad y cohesión de la red gubernamental de Moncloa según las distintas presidencias, a partir de distintas medidas globales a nivel de red.

Con este propósito, el artículo se divide en cuatro apartados. Primero, esbozamos el perfil de los jefes de Gabinete, tanto personal como político, a partir de un análisis de los diez jefes de Gabinete que han desempeñado el cargo en España, que constituyen el conjunto de los casos observados. El tercer apartado trata sobre la construcción del poder político de estos cargos, su estilo de liderazgo y su visibilidad pública. La cuarta sección se dedica a mostrar su papel como *gatekeeper*, ejerciendo como filtro del acceso al presidente. En el siguiente epígrafe se desarrolla una tipología del poder y la centralidad de los jefes de Gabinete en la red gubernamental. Estas dos secciones abordan los dos principales poderes, *de iure* y *de facto*, de los jefes de Gabinete: su poder de exclusión, esto es, su faceta de *gatekeepers* o «guardianes de Moncloa»; y su poder de conexión, un concepto próximo a lo que los anglosajones denominan *brokering power*. Se concluye con unas breves consideraciones finales.

EL PERFIL POLÍTICO DEL JEFE DE GABINETE

El perfil político de los jefes de Gabinete del gobierno español presenta ciertas pautas comunes. Primero, excepto la jefa de Gabinete del presidente Suárez, Carmen Díez, todos han sido hombres. Y lo han sido también todos los directores adjuntos, con la excepción de Cristina Ysasi. No son una excepción en el ámbito comparado, ya que son escasas las mujeres en estos puestos en Estados Unidos y en Europa, salvo en Francia —Mignon con Sarzozy y Hubac con Hollande—, Hill con Theresa May en el Reino Unido, o Boschi con Gentiloni, en Italia. Solo unos pocos ejemplos en la igualitaria Europa y ninguno en la Cancillería alemana o en la Casa Blanca. Una explicación posible es que los presidentes «que quieren o necesitan fuertes jefes de *staff*, están inclinados a tener hombres» debido a «prejuicios culturales» (Whipple, 2017: 278). Hay también coincidencia en la edad de acceso al cargo, próxima a la media de los 42,8 años, con escasas excepciones, como Galdón, que fue nombrado con 31 años o Serrano, quien, en su segundo periodo, ya alcanzaba los 54 años; y han sido más jóvenes que sus jefes, con las excepciones de Dorado o Serrano. Hay una mayor diversidad en su procedencia profesional, aunque la mayoría han sido juristas (Aza, Serrano, Moragas, Ayllón) y economistas (Galdón y Zabalza).

Pero, además de estos rasgos de carácter sociológico, también comparten algunos de carácter profesional. Por ejemplo, la experiencia política previa antes de su acceso al puesto: Alberto Aza, diplomático de carrera, había ocupado diversos cargos; Eugenio Galdón había sido director del Gabinete Técnico de la Vicepresidencia del Gobierno; Antoni Zabalza había ejercido como Secretario de Estado de Hacienda; José Enrique Serrano había sido secretario general de la Vicepresidencia y subdirector del Gabinete; Carlos Aragonés había sido jefe de Gabinete de Aznar en su etapa de Castilla y León; Jorge Moragas había trabajado en el Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno y como jefe de Gabinete del Secretario General de la Presidencia con Aznar; José Luis Ayllón ha sido secretario de Estado de Relaciones con las Cortes con Rajoy, y con Aznar asesor en el Gabinete; finalmente, Iván Redondo fue jefe de Gabinete del presidente extremeño, José Antonio Monago, y tenía una cierta experiencia política como consultor y en la dirección de campañas electorales, especialmente de ámbito regional o autonómico.

La experiencia en puestos previos similares, pero en otros niveles de gobierno, como Carlos Aragonés o Iván Redondo, es también frecuente en Alemania: Steinmeier con Schröder, primero como director del Gabinete en el Gobierno del Länder de Baja Sajonia y luego en la Cancillería alemana; De Maizière como jefe de *staff* en el Länder de Mecklemburgo-Pomerania y Sajonia, antes de desempeñar el mismo puesto a nivel federal con Merkel, etc. Lo mismo sucede en Estados Unidos: Obama y Trump han designado a políticos muy expertos en el funcionamiento de Washington como Rahm Emanuel o Reince Preibus (Whipple, 2017: 257-263).

También es habitual que el jefe de Gabinete haya acompañado en su trayectoria política al presidente en su etapa como líder de la oposición o como ministro, como

Aragonés con Aznar, Moragas con Rajoy y, en un periodo mucho más breve, Redondo con Sánchez o, en el ámbito comparado, Steinmeier con Schröder, Mignon con Sarkozy, Powell con Blair, Llewellyn con Cameron, Timothy con Theresa May, etc. Menos frecuente es repetir en el cargo con distintos presidentes, como José Enrique Serrano, siguiendo la estela de James Baker, que sirvió con Reagan y con Bush. Esto es más probable, lógicamente, en aquellos sistemas políticos en los que los mismos dirigentes han vuelto a ocupar el puesto de primer ministro tras un periodo fuera del Gobierno, como en el caso italiano: Franco Evangelisti con Andreotti, Angelo Salizoni con Aldo Moro, Gianni Letta con Berlusconi, etc.

En cuanto a su perfil político-administrativo, los jefes de Gabinete españoles han sido, primordialmente, políticos y no funcionarios. No olvidemos que, en el caso del Reino Unido, Blair encontró una fuerte oposición para crear un cargo de este tipo y nombrar para el mismo a su estrecho colaborador Jonathan Powell, debido a las fuertes resistencias del Civil Service británico y a la frontal oposición de Robin Butler, el secretario del Gabinete (Blair, 2010: 16-19; Powell, 2011: 80). Tal vez por una cierta inercia burocrática, también en España los primeros presidentes optaron por un jefe de Gabinete más «funcionarial», próximo al modelo inglés (Calvo Sotelo, 1990: 175-177): Alberto Aza era diplomático de carrera, subdirector de la Oficina de Información Diplomática; Eugenio Galdón era economista del Estado y había ocupado diversos cargos en la Administración pública. En cambio, a partir de González, los jefes del Gabinete han tenido un perfil nítidamente político y han procedido de fuera de la Administración pública: Roberto Dorado era un militante del PSOE que, trabajando en la empresa familiar, había tenido un papel destacado en la reorganización del PSOE bajo el franquismo; Carlos Aragonés era militante del Partido Popular, miembro de su Comité Ejecutivo Nacional, etc. (tabla 1).

En España, con la excepción de Aza, Galdón, Zabalza y Moragas, la mayor parte de los jefes del Gabinete han sido políticos en activo, aunque de bajo perfil, y se diferencian en este aspecto, por ejemplo, de los jefes de *staff* de la Casa Blanca o de la Cancillería Federal alemana, por lo que España se aleja de la tradición política de los Gobiernos de nuestro entorno. En Estados Unidos, Dick Cheney fue secretario de Defensa y vicepresidente del país; Alexander Haig secretario de Estado; Donald Rumsfeld, secretario de Defensa; James Baker, secretario de Estado y del Tesoro; Rahm Emanuel, congresista y alcalde de Chicago, etc. En Alemania, Wolfgang Schäuble fue ministro del Interior y de Finanzas y, actualmente, ejerce como presidente del Bundestag, Ronald Pofalla había sido diputado y portavoz del grupo parlamentario de la CDU, etc.

Algunos desarrollaron después su carrera política como diputados (Aragonés o Serrano), aunque los funcionarios, como Aza y Moragas, tras abandonar el cargo han regresado a la carrera diplomática o han ejercido funciones similares en otras altas instituciones del Estado. Los directores con un perfil más «economicista», por su parte, han continuado su carrera profesional en la empresa privada (Galdón y Zabalza) o pública (Dorado).

TABLA 1.
DIRECTORES DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1977-2018)

Presidente del Gobierno	Jefatura del Gabinete	Nombramiento	Cese	Edad	Estudios	Profesión
Adolfo Suárez	Carmen Díez de Rivera (1976-1977)	12-7-1976	13-05-1977	34	Filosofía y Ciencias Políticas	Política. Eurodiputada
	Alberto Aza Arias (1977-1981)	14-5-1977	6-03-1981	40	Derecho	Diplomático. Casa Real (secretario general y jefe)
Leopoldo Calvo Sotelo	Eugenio Galdón Brugarolas (1981-1982)	6-03-1981	7-12-1982	31	Economía	Economista del Estado. Cadena SER, COPE, ONO
	Roberto Dorado Zamorano (1982-1993)	15-12-1982	30-07-1993	43	Ciencias Químicas	Empresa familiar. MERCASA
Felipe González	Antoni Zabálza Martí (1993-1995)	30-07-1993	28-07-1995	47	Economía	Profesor de Universidad. Empresa privada (ERCROSS)
	José Enrique Serrano Martínez (1995-1996)	28-07-1995	27-04-1996	46	Derecho	Profesor de Universidad. Asesor político
José M. ^a Aznar	Carlos Aragonés Mendiguchía (1996-2004)	7-05-1996	19-04-2004	40	Filosofía	Política. Diputado y Senador
José L. Rodríguez Zapatero	José Enrique Serrano Martínez (2004-2011)	19-04-2004	23-12-2011	54	Derecho	Profesor de Universidad. Diputado
	Jorge Moragas Sánchez (2011-2017)	24-12-2011	22-12-2017	46	Derecho	Diplomático. Embajador
Mariano Rajoy	José Luis Ayllón Manso (2018-2018)	26-01-2018	8-06-2018	47	Derecho	Empresa privada. La Caixa, Garrigues, etc.
Pedro Sánchez	Iván Redondo Bacaicoa (2018-)	8-06-2018	-	37	Humanidades y Comunicación	Consultor político. Redondo y Asociados (PAF)

Fuente: elaboración propia.

LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL JEFE DE GABINETE

El habitual carácter reservado de los jefes de Gabinete, cuyos colaboradores son conocidos como los «fontaneros de Moncloa», ha generado su bajo perfil mediático. Entre las leyes no escritas está la que otorga un papel invisible al jefe del Gabinete, de forma que apenas han concedido entrevistas a los medios de comunicación. De acuerdo con Serrano, el Gabinete debe ser «invisible: ni tiene opinión propia ni tiene presencia en los medios [...]. Ni tan siquiera hay fotos, nosotros nunca queríamos que nos sacaran en las fotos [...]. No queríamos ser un problema para el Gobierno ni para el presidente». Incluso, ni siquiera suelen acompañar a los presidentes en sus viajes oficiales; al menos, en las etapas de Aragonés y Serrano [Aragonés; Serrano]. En los viajes nacionales, el presidente solía ir acompañado por el subdirector, y en los internacionales por el director del Departamento de Internacional (y el secretario general de Presidencia en el segundo mandato de Zapatero), así como por el director de algún departamento económico, en el caso de desplazamientos con dicha finalidad.

Moragas ha sido una excepción a esta pauta, ya que siempre acompañaba al presidente. Su gran exposición pública ha generado un cierto debate en los medios sobre si es oportuno que el jefe del Gabinete permanezca en un segundo plano o bien ocupe un papel más protagonista. El criterio, hasta Moragas, era que el director del Gabinete no tenía opinión propia ni presencia en los medios; ni siquiera aparecía en las fotografías. Por su condición de persona muy próxima al presidente, además, era extremadamente cauto, ya que incluso en conversaciones informales sus interlocutores podían extraer la conclusión de que estaba expresando la opinión del propio presidente: «Se jugaba con un tema delicado, que era la autoridad del presidente [...]. Incluso en conversaciones informales había que tener cuidado, ya que se podía interpretar que se estaba expresando la opinión del presidente y se generaba un proceso de rumores que interpretaban que lo que tú decías era lo que pensaba el presidente [...]. Y decían «en Moncloa piensan» o «en Moncloa están enfadados» [...]. Había que medir mucho las palabras; por eso, escuchábamos mucho y no hablábamos [...]. El Gabinete exige una autocontención muy importante, tanto hacia fuera como hacia dentro [...]. No puedes expresarte frívolamente» [Serrano]. Por eso, la «autocontención» hacia dentro y hacia fuera ha tendido a ser un principio irrenunciable para todos los directores [Elorriaga y Fernández Lasquetty], como bien comprendió Emmanuelle Mignon, jefa de Gabinete de Sarkozy, envuelta en numerosas polémicas por sus declaraciones a la prensa, que le condujeron a la dimisión.

Esta invisibilidad, a diferencia de sus homólogos en Estados Unidos, Alemania u otros países, quizá ha hecho pensar que su papel podía ser secundario. Sin embargo, el crecimiento de las funciones, competencias y poder de los jefes del Gabinete ha situado el foco en esta figura. En este proceso de ampliación progresiva de su poder hay parcelas de influencia, incluso de *soft power*, que ha ido arrebatando a otros actores políticos en un proceso paulatino de expansión de sus atribuciones y competencias.

Poder derivado de funciones formales

El poder del jefe de Gabinete deriva del que le delega el presidente del Gobierno en el marco de su propia relación de confianza y ha sido construido como una disputa permanente con otras fuentes de poder institucional en el entorno presidencial.

La construcción de la figura institucional del jefe de Gabinete se forjó, en una primera fase, en relación con la del vicepresidente del Gobierno. El diseño del Gabinete en 1982 se adaptó a las necesidades de Alfonso Guerra, lo que generó dos debates entrecruzados: primero, si el Gabinete debía depender de la Vicepresidencia o del Ministerio de la Presidencia; segundo, si debían existir dos gabinetes, para el presidente y para el vicepresidente, o bien para el presidente y para el ministro de la Presidencia. El primer problema se resolvió descartando la opción de que el jefe del Gabinete estuviera bajo la órbita del Ministerio de la Presidencia. La segunda cuestión, sobre la duplicidad de gabinetes, se resolvió en favor del vicepresidente como un «superjefe del Gabinete». El origen de esta decisión se encuentra en el viaje que Roberto Dorado y Francisco Ramos hicieron en el otoño de 1982 a Francia y a Alemania para estudiar los gabinetes socialistas de Schmidt y de Mitterrand y proponer una estructura similar [Dorado]. Ambos, colaboradores de Guerra, tras estudiar estas experiencias justificaron en un informe confidencial el ascendiente del vicepresidente sobre el Gabinete, tanto por la experiencia española, que tendía a reproducir una cierta dualidad o diarquía en la cúspide del poder (Franco-Carrero, Suárez-Abril, González-Guerra), como por la aplicación del modelo francés, que suponía una estructura de «bipolaridad operativa», lo que permitiría al presidente «elevar al máximo el papel que le asigna la Constitución y proyectando una imagen de hombre de Estado» en un reparto de roles similar a la de la V República entre presidente y primer ministro (Gabinete de la Presidencia del Gobierno, s. f. [1982]: 9-14).

La situación de dependencia del vicepresidente continuó bajo Narcís Serra y solo comenzó a cambiar al final del mandato de González con Serrano, cuando quedó vacante la Vicepresidencia. Bajo el mismo presidente, por tanto, la capacidad de decisión del jefe del Gabinete varió a lo largo de tres etapas: una primera, con Guerra de vicepresidente y Dorado como jefe del Gabinete; una segunda, con Serra de vicepresidente y Zabalza de jefe de Gabinete; y una tercera, sin que hubiera vicepresidente y en la que el mismo Serrano ejercía como director del Gabinete con un contacto más directo con González [Serrano].

El giro hacia una total autonomía del jefe del Gabinete se consumó con Aznar, quien nombró a dos vicepresidentes. Este cambio tuvo consecuencias directas sobre el poder del jefe del Gabinete, al pasar a responder solo ante el presidente. De acuerdo con Aragonés, el Gabinete en la etapa de González tenía un problema, y era que no asesoraba al presidente, sino al vicepresidente; por eso, su director no tenía un acceso tan directo al presidente como en su propia experiencia con Aznar. Ello explica, en su opinión, el comportamiento de González: «Si un presidente no tiene asesores en su Gabinete o no los usa, entonces tiene que buscar asesoría fuera o buscar la asesoría de sus ministros» [Aragonés]. No obstante, la separación entre el *staff* de asesores del

presidente y de los vicepresidentes en España, que comenzaron a disponer de sus propios jefes de Gabinete con Aznar, no ha podido impedir una situación de conflicto latente —con distintos desenlaces— entre el jefe del Gabinete y algunos poderosos vicepresidentes cuando han vuelto a ser únicos, como en los casos de Fernández de la Vega y Serrano o Sáenz de Santamaría y Moragas.

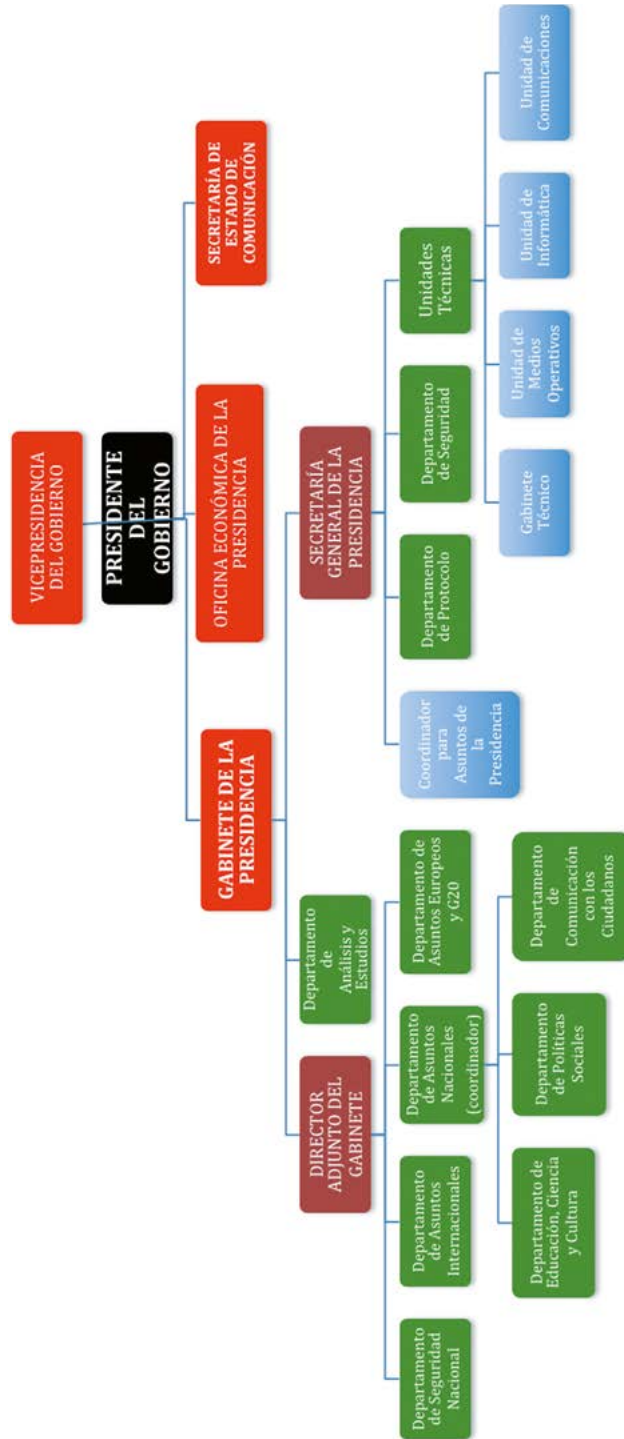
El poder del jefe de Gabinete también se ha afirmado frente al resto de órganos que componen el complejo de la Presidencia. El proceso se ha producido, especialmente, a costa de la Secretaría General de la Presidencia, a quien ha arrebatado el control de la agenda del presidente [Elorriaga], en parte por la concepción compartida, por el PP y el PSOE, de que este órgano lo que hace es agenda de temas y estrategia [Serrano]. Para algunos miembros del Gabinete de Aznar, el que la agenda dependa del Gabinete hace que este tenga una posición predominante. Desde Aznar, la agenda la controlaba el subdirector del Gabinete, ya que el presidente deseaba que la agenda tuviera una orientación estratégica [Aznar]. Esto obligaba a organizar actos acompañados con las decisiones del Consejo de Ministros, con el objetivo de publicitar determinadas propuestas [Fernández Lasquetty].

Lo mismo cabe señalar en el ámbito de los discursos de los distintos presidentes: en la etapa de González, «la mayoría de los discursos salían del Gabinete, pero luego la redacción última la hacía la secretaria general de Presidencia, Rosa Conde, porque González tenía una confianza personal y política muy fuerte con ella»; en cambio, después de González, los discursos los han elaborado los miembros del Gabinete [Serrano].

En algunos casos se han ido consolidado de forma permanente áreas determinadas que pasaban al control del Gabinete, como la seguridad nacional o la gestión de crisis [Serrano]. Incluso, tras la reestructuración de la Presidencia del Gobierno en julio de 2017, la misma Secretaría General de la Presidencia del Gobierno pasó a depender directamente del director del Gabinete (gráfico 1; Real Decreto 766/2017, de 28 de julio). Por eso, algunos analistas han llegado a afirmar que «las responsabilidades de la Secretaría han quedado reducidas al día de hoy a la gestión de Protocolo y la Seguridad del recinto de la Moncloa» y que «durante la actual legislatura, el presidente Rajoy ha concentrado las funciones más relevantes de la Secretaría en su Gabinete, y como consecuencia de ello la Secretaría General de la Presidencia es la más débil desde 1982» (Paniagua, 2018: 406-407).

No en todos los ámbitos la disputa por la construcción del poder del jefe de Gabinete ha sido tan exitosa. Un buen ejemplo es el surgimiento en el complejo de Moncloa de la Oficina Económica del Gobierno durante la presidencia de Aznar, que pretendía originalmente difundir un claro mensaje sobre la importancia de los temas económicos para el propio Gobierno (gráfico 1). De este modo, según Serrano, llegó a crearse una cierta bicefalía, una especie de «segundo jefe de Gabinete», ya que, al frente de la Oficina Económica, que era «novedosa respecto a la tradición de los gabinetes del PSOE», se encontraba un poderoso secretario de Estado, Miguel Sebastián, que controlaba los dos departamentos económicos: Economía y Política Social [Serrano]. El problema de la Oficina Económica es que José Barea y Miguel Sebastián, sus primeros directores con Aznar y Zapatero, tuvieron un perfil político alto y ello

GRÁFICO 1.
ESTRUCTURA DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO Y DEL GABINETE DEL PRESIDENTE (2018)



Fuente: elaboración propia, según Real Decreto 766/2017, de 28 de julio (BOE del 29 de julio).

creó distintos conflictos con los ministros de Economía y Hacienda. De ahí, el más bajo perfil político de sus sucesores (Baudilio Tomé, David Taguas o Javier Vallés), lo que propició una cierta devaluación de este órgano, continuada con la designación de Álvaro Nadal y Eva Valle en el Gobierno de Rajoy, y su desaparición en el nuevo Gabinete que ha anunciado Pedro Sánchez (Molina *et al.*, 2018: 34).

En ningún caso, este órgano registró en su composición el perfil independiente que caracteriza al Consejo de Asesores Económicos del presidente en Estados Unidos, formado por expertos procedentes de las mejores universidades del país, entre los que se encuentran Premios Nobel, como Stiglitz, o prestigiosos economistas, como Greenspan o Bernanke, que han sido posteriormente presidentes de la Reserva Federal, ni reconocidos académicos como Feldstein o Furman (Harvard), Goolsbee (Chicago), (Princeton), etc. En su lugar, la Oficina Económica del presidente ha estado dominada en España por grupos vinculados a cada uno de sus directores: Miguel Sebastián y sus colaboradores en el Servicio de Estudios del BBVA (David Taguas, Carmelo Tajadura, Jorge Vázquez, etc.), o Álvaro Nadal (Eva Valle, Daniel Navía, etc.).

Otro ámbito en el que la expansión del poder del jefe de Gabinete no ha sido tan exitosa es la comunicación. Para algunos miembros del Gabinete, «en términos lógicos, la comunicación debe ser una parte del Gabinete [...]. ¿Cómo es que el que hace la agenda y prepara las intervenciones del presidente no hace la comunicación, como se hace en otros gabinetes?» [Elorriaga]. Esta cuestión ha implicado una disputa por el control de la comunicación del Ejecutivo, en la que el jefe del Gabinete, el jefe de prensa del presidente, el vicepresidente y el propio ministro portavoz, pugnan por hacerse con el control del mensaje del Gobierno. En la época de Aznar, estas eran competencias de los órganos que dominaban la comunicación, como indicó Aragonés, pero «el Gabinete tendía a tener su propio criterio y, si esa opinión estaba muy enfrentada con Comunicación, se generaba un conflicto en el que, finalmente, primaba la opinión del Gabinete» [Elorriaga]. En esta misma etapa, como señaló Elorriaga, para estudiar otras experiencias, algunos miembros del Gabinete visitaron el Reino Unido y el problema era similar, ya que los directores de comunicación de Tony Blair, como Alistair Campbell o David Hill, tenían «una gran potencia política propia» que dificultaba su coordinación con el propio Gabinete, «pese a que, formalmente, la comunicación estaba integrada dentro del propio Gabinete» [Elorriaga]. Este problema se ha intentado resolver después de Aznar, tanto con Zapatero como con Rajoy, concentrando las funciones de vicepresidenta, ministra de la Presidencia y portavoz. Sin embargo, ambas vicepresidentas han acabado perdiendo esta competencia a favor de distintos portavoces gubernamentales.

Otros ámbitos de relevancia son las relaciones con las Cortes y la competencia sobre análisis demoscópicos. Por lo que respecta a las relaciones con las Cortes, suele haber una relación muy fluida entre el Gabinete y el grupo parlamentario para la preparación de las sesiones de control al Gobierno, las preguntas orales y los debates parlamentarios. En cuanto a la carencia de un departamento de diseño de encuestas propias, tanto Aragonés como Serrano explicaron, en parecidos términos, su ausencia: primero, por las limitaciones presupuestarias del Gabinete; y segundo, por la

existencia de un organismo público (CIS) competente en la materia, lo que ha dificultado la justificación de un departamento demoscópico «no controlado o publicitado» [Aragonés; Serrano]. Aragonés, además, aludió a una tercera causa en el caso del PP: la existencia de una larga tradición de asesoría externa en esta materia que informaba directamente al presidente del Gobierno [Aragonés].

Poder derivado de influencia (soft power)

La construcción del poder del jefe de Gabinete también se ha desarrollado aumentando su influencia (*soft power*) sobre otros actores del Gobierno. Primero, este poder se ha construido en disputa con los ministros al tener que asumir un cierto rol de coordinación interministerial que, en algunos casos, ha generado tensiones institucionales dado que determinados ministros, que son dirigentes con un elevado perfil político, se resisten a esta labor de tutela, pues «hoy los ministerios, como es natural, ven con desconfianza al Gabinete del Presidente porque es alguien que trabaja sobre los mismos temas, que no tiene autoridad propia, pero que está muy cerca de la persona que tiene autoridad sobre ellos mismos» [Fernández Lasquetty]. Este fenómeno también está provocado por la mayor estabilidad del Gabinete respecto a los ministerios, ya que en estos suele haber más rotación (Müller-Rommel, 2008) [Elorriaga].

En la primera etapa de Dorado, el papel del Gabinete, según afirmaban públicamente algunos ministros, era asimilable al de un «comisariado» sobre el Gobierno, lo que generó tensiones institucionales. Según Dorado, el problema era que los ministerios querían «o ignorarte o fagocitarte y lograr el equilibrio era muy importante». Desde su punto de vista, «estos choques con los ministros eran inevitables», pero en algunos casos la tensión llegó hasta tal punto que consideró la opción de demandar ante los tribunales al diario *El País* por publicar informaciones que afirmaban que «puenteaba» a los ministros. Según Serrano, la relación entre el Gabinete y los ministros es «de desconfianza sin connotación negativa»; más bien, puede afirmarse que «los ministros tienen una relación de cautela con el Gabinete» y el jefe del Gabinete tiene que tener un gran cuidado para que «el ministro no se sienta puenteado pero tampoco desatendido». Pero entre 1982 y 1991, el Gabinete tendió más al control de la actividad ministerial, como el propio Dorado había recogido en su informe de 1982: «Los departamentos deben revisar y emitir informes sobre todos los proyectos o acciones que realicen los diferentes ministerios. Al mismo tiempo deben cuidar que estos se ajusten al programa sectorial correspondiente [...] pero si opina en contra de lo propuesto debe intentar que modifiquen la propuesta. Si no se consigue, transmitir al nivel superior acompañando su opinión fundamentada para que se dirima en ese escalón. Esto exige que los integrantes de los departamentos tengan una preparación técnica de primera categoría y un nivel político notable (especialmente, el director del Departamento)» (Gabinete de la Presidencia del Gobierno (s. f. [1982]: 20-21).

La disputa política y conceptual sobre qué debía primar —el control o la coordinación—, se reflejó durante toda la etapa del Gobierno de Felipe González. La

interpretación centrada en el control ministerial giraba hacia la coordinación interministerial en un informe inédito de 1993 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que subraya que «la relación del Gabinete con los ministerios es una cuestión fundamental», ya que a estos debe ofrecer su «capacidad para promover y empujar políticamente la ejecución de sus iniciativas, para mediar en los conflictos interministeriales y para allanar dificultades con la Presidencia, para transmitir la línea política del Gobierno, tanto en lo que afecte a sus iniciativas como con carácter más general, para coordinar actuaciones interministeriales y para, en algunos casos, asistirlos técnicamente» (Gabinete de la Presidencia del Gobierno, s. f. [1993]: 9-10).

Por otra parte, no hay que olvidar que determinados conflictos entre equipos ministeriales son frecuentes. Y la necesaria labor de mediación y arbitraje suele recaer en el jefe del Gabinete o en el ministro de la Presidencia, antes de ser ejercido en última instancia por el mismo presidente del Gobierno si las tensiones o disputas no se han podido resolver. Por eso, Serrano subrayó que el Gabinete no tiene como función «controlar o vigilar a cada uno de los ministerios o a cada uno de los ministros, sino contribuir a que el Gobierno se desempeñe como tal, como un Gobierno y no como una mera yuxtaposición de ministros». En la etapa de este jefe de Gabinete socialista, los asesores no hacían un seguimiento permanente y específico a cada ministerio, pues «nunca había concebido el Gabinete de la Presidencia como, por utilizar una expresión muy vieja, un comisariado político», sino como un órgano de coordinación y asesoramiento [Serrano]. José María Aznar también enfatizó la importancia de esta función al indicar que «la acción de gobierno no era una acción de ministerios aislados, sino una acción en conjunto». Además, matizó que el conflicto entre Gabinete y ministerios no «es tanto por visión diferente de las cosas como por ritmo, profundidad, ya que nosotros éramos muy partidarios de generar iniciativas y Moncloa era un elemento importante de presión continua, de generar cosas, proyectos, pues los ministerios tienen mecanismos mucho más lentos y naturales de resistencia a muchas reformas» [Aznar].

Esta coordinación puede ser coyuntural, como la preparación de los debates parlamentarios del presidente del Gobierno o la elaboración de planes conjuntos, del tipo del Plan de Seguridad Ciudadana de 2002, que abarcan un paquete heterogéneo de medidas que implican a distintos ministerios, pues es difícil que este tipo de acciones pueda iniciarse en un único ministerio, por lo que es el jefe de Gabinete quien tiende a liderar los equipos para su diseño e implementación [Fernández Lasquetty]. También dicha coordinación suele revestir un carácter asimétrico, ya que la labor de coordinación con los ministerios no se realiza del mismo modo y con independencia del perfil del ministro, sino que se tiende a tutelar más la labor de aquellos que son más débiles políticamente y que carecen de una base autónoma de poder, o incluso de una base de relación propia, personal y directa con el presidente [Aragonés].

El proceso de la integración europea ha transformado los procesos de toma de decisiones dentro del *core executive*, lo que ha afectado al propio Gabinete (Colino y Molina, 2007: 147). En el área exterior, el desarrollo de relaciones con sus homólogos europeos también ha transformado y reforzado el rol del jefe del Gabinete (Colino y Molina, 2005: 346). Con Aragonés, por ejemplo, se tejieron redes para facilitar las

relaciones entre presidentes, lo que llevó a la agenda pactada de Lisboa, la firma de artículos conjuntos por Blair y Aznar en los medios de comunicación, la cooperación estrecha para la preparación de la presidencia española de la UE, etc. Estas redes han sido también cuidadas en el periodo de Moragas gracias a sus estrechas relaciones con otros jefes de Gabinete como Llewellyn (Cameron), Frémont (Sarkozy) o Altmaier (Merkel), que permitieron un mejor posicionamiento de Rajoy entre sus pares europeos.

Su influencia se ha facilitado también por la presencia de miembros del Gabinete en los principales órganos colegiados, especialmente aquellos que realizan funciones de coordinación, como las comisiones delegadas del Gobierno y la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios o las distintas comisiones interministeriales. De hecho, una de las principales recomendaciones que recibió Aragonés de su predecesor fue la de que mantuviera la presencia del Gabinete en todas las comisiones delegadas y, especialmente, en la Comisión Delegada para Asuntos Económicos [Aragones; Fernández Lasquetty]. Muy importante es la presencia en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ya que les permite conocer los intereses de cada ministro e informar al presidente si se detectan diferencias entre algunos sobre asuntos específicos [Fernández Lasquetty].

Por último, la construcción de la influencia del jefe de Gabinete ha sido también a costa del propio partido que sustenta al Gobierno, ya que al tener el partido que actuar como caja de resonancia del este último, el partido se convierte más en organizador que en coautor de las decisiones [Aragones]. Pero esta relación depende de cada director de Gabinete: la relación entre este y el partido es más fluida si el jefe del Gabinete pertenece a la ejecutiva del partido, como en el caso de Aragonés o Moragas y Ayllón [Aragones] y, cuando no sucede así, como con Serrano, para facilitar la comunicación se organizaban reuniones de coordinación, denominadas de «maitines», y comidas semanales con los responsables de los tres apoyos de la acción del Ejecutivo: el propio Gobierno (Fernández de la Vega), el grupo parlamentario (Rubalcaba) y el partido gubernamental (Blanco) [Serrano].

EL «PODER DE EXCLUSIÓN»: LOS JEFES DE GABINETE COMO *GATEKEEPERS*. «GET THE RIGHT PEOPLE IN THE ROOM»

La función de *gatekeeper* de los jefes de Gabinete les permite controlar el acceso al presidente de otros colaboradores, cargos y representantes políticos. Es un típico poder de «exclusión» o «inclusión». En el ejercicio de este rol, la personalidad de cada uno de ellos y del propio presidente ha permitido que el acceso a este último sea más abierto, o bien más cerrado y controlado estrictamente por el jefe de Gabinete. En Canadá, por ejemplo, el modelo depende de la personalidad del primer ministro. Algunos directores del Gabinete han tenido un acceso exclusivo al jefe del Ejecutivo y solo ellos despachan con él, como Lalonde con Pierre Trudeau, mientras que otros, como Mulroney o Chrétien, han preferido un enfoque menos jerárquico, permitiendo a algunos consejeros sobrepasar al jefe de *staff* y despachar directamente con ellos. También en Australia, Hawke prefería un acceso más fácil de otros colaboradores, ya que consideraba

muy importante que los jefes de Gabinete «nunca sean el único punto de contacto del primer ministro» (Rhodes y Tiernan, 2014b: 106). En el caso de España, observamos las mismas pautas de estos casos comparados: la etapa de Aragonés sería un ejemplo de un modelo de acceso más abierto, mientras que con Serrano o Moragas el acceso ha sido más restringido y limitado [Elorriaga; Fernández Lasquetty; Serrano].

Debido a este «poder de exclusión» como *gatekeeper*, se aconseja a los presidentes que nombren a «jefes fuertes», ya que débiles jefes de *staff* en Estados Unidos, como Hamilton Jordan con Carter o Mack McLarty con Clinton, han causado problemas a sus presidentes (Whipple, 2017: 298). No obstante, para el desempeño de este papel un buen equilibrio entre debilidad y fortaleza resulta más apropiado, ya que una fuerte personalidad puede interferir en sus funciones y cierta insensibilidad acaba por alienar a sus propios subordinados, generar conflictos con los miembros del Congreso y del partido y fomentar relaciones de hostilidad con la prensa, como en los casos de Adams-Eisenhower, Haldeman-Nixon, Reagan-Reagan- y Priebus-Trump, que dimisieron «tras caer en desgracia y habiendo causado un gran daño político a sus presidentes» (Tiernan y Pfiffner, 2014: 20).

En el documento que sirvió para la construcción del Gabinete con González en 1982, ya se explicitaba esta función de *gatekeeper*, enumerando «quién tiene libre acceso telefónico total o quién parcial» al presidente (tabla 2): «Los no reseñados, salvo casos excepcionales, no se pueden comunicar directamente con él. El acceso parcial significa que hay que decir previamente que está ocupado y que se le llamará en cuanto se pueda. Quedando a discreción del director de Gabinete si se le llama o le telefona él previamente para enterarse del asunto» (Gabinete de la Presidencia del Gobierno, s. f. [1982]: 27).

TABLA 2.

ACCESO LIBRE O DIRECTO Y ACCESO PARCIAL AL PRESIDENTE, SEGÚN LA DISCRECIONALIDAD DEL JEFE DEL GABINETE (1982)

	Acceso libre o directo	Acceso parcial (a discrecionalidad del jefe del Gabinete)
Asesores y colaboradores	Vicepresidente	
	Director Gabinete	
	Jefe Secretaría Particular	Ministros
	Subjefe Secretaría Particular	Secretarios de Estado
	Responsable Secretaría Personal	Directores Departamentos Gabinete
	Jefe Seguridad Personal	Jefe Oficina Prensa Gabinete
	Familiares y amigos (señalados de antemano)	
Representantes institucionales	Jefe del Estado	Alcaldes capitales y presidentes
	Presidente Cortes	Diputación
	Presidente Senado	Presidentes CC. AA.
	Presidentes o Jefes de Gobierno extranjeros	Presidentes Parlamentos autonómicos

.../...

.../...

	Acceso libre o directo	Acceso parcial (a discrecionalidad del jefe del Gabinete)
Otros representantes políticos	Presidente PSOE Secretario General UGT	Secretarios Ejecutiva Federal PSOE Secretarios generales regionales Portavoz Grupo Parlamentario Secretario general partidos y sindicatos Secretarios generales partidos de la Internacional Socialista Presidente CEOE Presidente de la Asociación de la Banca Presidente de la Conferencia Episcopal

Fuente: elaboración propia a partir de Gabinete de la Presidencia del Gobierno (s. f. [1982]: 27).

Una segunda tarea como *gatekeeper* es el reclutamiento de los distintos asesores y colaboradores del presidente en el Gabinete. Se trata de una importante labor de filtro que en la Casa Blanca suele conocerse como «get the right people in the room» (Rhodes y Tiernan, 2014b: 105-108). Esta tarea se ha convertido en la principal función del director de Gabinete como jefe de personal porque, por ejemplo, ni Aznar ni Zapatero conocían de forma previa a la mayor parte de los asesores que formaban su Gabinete. Los presidentes tomaban decisiones de tipo más estructural y tendían a marcar los criterios básicos al director: así, fue decisión de Aznar reducir la estructura y fusionar distintos departamentos porque siguió el criterio de mantener «un Gabinete sustancialmente más reducido que el anterior», pues siempre tuvo «la idea de no tener gabinetes muy extensos [...], sino gabinetes concentrados en los temas y con personas muy seleccionadas» [Aznar]. Aznar y Aragonés confirmaron en sendas entrevistas que la fusión de áreas fue decisión del presidente [Aznar; Aragonés]. En cambio, la selección del personal asesor suele ser una tarea más típica del director del Gabinete. Así Aznar, por ejemplo, tenía una relación previa de trabajo y confianza con los directores de Departamento, pero no conocía a la mayoría de los asesores [Aznar]. La situación con Zapatero era similar, pese a que puntualmente incorporó a algunos colaboradores procedentes de su entorno de León [Serrano], que es una práctica habitual en Estados Unidos: Carter, de su estado, Georgia, conocidos despectivamente como «los cacahueteros»; Obama, por su parte, nombró a varios conocidos de Chicago, que eran denominados como el «clan» o la «mafia de Chicago» (Cohen *et al.*, 2012; Whipple, 2017: 263), etc.

En esta segunda acepción de *gatekeepers* como reclutadores, destaca el proceso de selección de sus principales colaboradores: el subdirector o director adjunto del Gabinete y su propio jefe de Gabinete (tabla 3). El director adjunto, un cargo cada vez más relevante por sus competencias en materias como la seguridad nacional y la gestión de crisis, suele ser un dirigente político de su confianza (gráfico 1). Por ello,

TABLA 3.
DIRECTORES, SUBDIRECTORES DEL GABINETE Y JEFES DEL GABINETE DEL DIRECTOR DEL GABINETE (1977-2018)

Presidente del Gobierno	Dirección del Gabinete	Subdirección del Gabinete (director adjunto desde 2008)	Jefe de Gabinete del director del Gabinete
Adolfo Suárez	Carmen Díez de Rivera	-	-
	Alberto Aza	-	-
Leopoldo Calvo Sotelo	Eugenio Galdón	-	-
	Roberto Dorado	Francisco Fernández Marugán (1982-1984)	-
Felipe González	Antoni Zabala	Ignacio Varela Díaz (1989-1993)	-
	José E. Serrano	José Enrique Serrano Martínez(1993-1995)	-
		Miquel Iceta i Llorens (1995-1996)	-
José M. ^a Aznar	Carlos Aragonés	Gabriel Elorriaga Pizarik (1996-2000)	-
		Alfredo Timermans del Olmo (2000-2002)	-
José L. Rodríguez Zapatero	José Enrique Serrano	Javier Fernández-Lasquetty y Blanc (2002-2004)	-
		Enrique Guerrero Salom (2004-2008)	-
Mariano Rajoy	Jorge Moragas	José Miguel Vidal Zapatero (2008-2011)	Ana María Soto Pérez (2008-2011)
		Alfonso de Senillosa Ramoneda (2011-2018)	Valentina Martínez Ferro (2012-2014)
Pedro Sánchez	José Luis Ayllón	Cristina Ysasi-Ysasmendi Pemán(2018-2018)	Abelardo Bethencourt Fernández (2014-2018)
	Iván Redondo	Andrea Gavela Llopis (2018-)	Eduardo Ribas Steegmann (2018-2018)

Fuente: elaboración propia.

cuando es cesado el jefe de Gabinete también es cesado el subdirector: tras la marcha de Dorado fue sustituido su director adjunto, Fernández Marugán; Varela fue relevado tras la salida de Moncloa de Zabalza; Senillosa abandonó el Gabinete tras la salida de Moragas... En general, la estabilidad del director adjunto es una de sus características principales, ya que permanece en el cargo durante todo el mandato del jefe de Gabinete. Solo en las largas etapas de Carlos Aragonés o de Serrano se produjeron cambios en esta posición debidos a distintos ascensos. La sustitución del subdirector tampoco suele suponer ninguna fisura en el equipo dirigente, dada la costumbre de que alguno de los directores de los departamentos asuma dicho cargo: cuando fueron nombrados como subdirectores, Ignacio Varela dirigía el Departamento de Análisis, Alfredo Timermans era director del Departamento de Internacional y Javier Fernández-Lasquetty era el responsable de Institucional; del mismo modo, tras la salida de Enrique Guerrero o Senillosa como subdirectores, el puesto fue ocupado por José Miguel Vidal Zapatero y Cristina Ysasi-Ysasmendi, que ejercían como directores del Departamento de Institucional y de Asuntos Nacionales, respectivamente.

En segundo lugar, la aparición de la figura de director de Gabinete del jefe del Gabinete, que puede parecer una redundancia, se produjo en 2008 con el nombramiento de Ana María Soto como jefa de *staff* de José Enrique Serrano. Todos los ocupantes del cargo han sido estrechos colaboradores del jefe de Gabinete: Valentina Martínez y Abelardo Bethencourt, de Moragas; y Eduardo Ribas, de Ayllón.

Pero el control del director del Gabinete va más allá del proceso de selección, ya que el trabajo de los asesores también atraviesa su filtro antes de llegar al presidente. Desde «Roberto Dorado se instauró un sistema de notas informativas e informes que van siempre firmadas por el asesor, el director del departamento correspondiente y el jefe del Gabinete, que es el único que tiene el privilegio de decidir si se manda o no al presidente» y eso creó unas pautas de actuación continuadas por el PP [Dorado; Aragonés]. Así se ha consolidado la tradición de que el director es el principal *gatekeeper* de los informes y actos de sus colaboradores, tanto las Carpetas del Consejo de Ministros como las Notas Informativas y los Informes Monográficos, que solo llegan al presidente si el director del Gabinete se las traslada (Ortega, 1991: 241).

EL «PODER DE CONEXIÓN»: CENTRALIDAD DEL JEFE DE GABINETE EN LA RED GUBERNAMENTAL DE MONCLOA

En la política moderna, el poder no se concibe solo como poder de «exclusión» (o «inclusión»), sino también como un poder de «conexión», según la clásica concepción del poder reticular de Foucault o los más recientes enfoques de las relaciones internacionales (Slaughter, 2017). Desde este prisma, el nivel de poder del jefe de Gabinete dependerá de su grado de centralidad en la red gubernamental y de sus recursos relacionales, cuestiones que pueden ser analizadas mediante el empleo de diferentes índices de cohesión y centralización del entorno presidencial, recogidos en distintas

medidas de densidad, modularidad, centralidad o conectividad (Hanneman y Riddle, 2005; Kadushin, 2012; Prell, 2012) en las tablas 4 y 5.

Por un lado, el grado de cohesión de la red interna de la Presidencia del Gobierno, medida a través de un índice de modularidad, permite conocer el nivel de unión interna de los gabinetes y jerarquizarlos en función de su aproximación al ideal de una comunidad bien integrada y unificada o, en cambio, diversificada en diferentes subcomunidades políticas. Información complementaria proporcionan tanto el índice de densidad de la red, que mide el número de vínculos en relación al de los potencialmente existentes, como el promedio de vínculos de cada nodo o actor de la red.

Un segundo aspecto que destacar es el grado de centralización y de conexión alrededor de un punto focal del entorno presidencial, medido a través de un índice de conectividad de la red, que refleja la proporción de actores conectados al *hub* o conector principal y permite especificar el grado de concentración del poder en un solo actor, ya sea el presidente o el vicepresidente o el mismo director del Gabinete.

TABLA 4.

MEDIDAS DE DENSIDAD, COHESIÓN Y CENTRALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1982-2018)

Presidente	Índice de densidad	Índice de modularidad	Índice de grado medio	Índice de conectividad
González/Guerra	0,137	0,305	3,550	0,780
González/Serra	0,108	0,472	3,226	0,566
Aznar	0,152	0,261	5,459	0,602
Zapatero	0,079	0,540	3,143	0,353
Rajoy	0,076	0,467	2,670	0,586
Media	0,110	0,409	3,609	0,577

Fuente: gráfica Gephi.

Estas medidas permiten mostrar diferencias, conceptual y políticamente, entre gabinetes formados por equipos con un núcleo bien definido y cohesionado (Dorado, Aragonés y Moragas), y cuyos miembros han trabajado juntos antes, y gabinetes poco cohesionados y compuestos por grupos heterogéneos de asesores con una escasa relación de trabajo previa entre sí (Dorado —bajo Serra— y Serrano). También, según estos diferentes indicadores, podemos contrastar las dos hipótesis de partida de la investigación:

H1: Hipótesis de la centralidad. Los datos confirman que se ha producido un aumento progresivo de la influencia de los jefes de Gabinete en el entorno presidencial: según el índice de centralidad de intermediación —*betweenness centrality*—, Dorado presenta las tasas más bajas (21.5) y Serrano (204.23) y Moragas (458.58) las más altas. Esto ha convertido al jefe del Gabinete en un actor clave, debido a su condición de intermediario o

punto intermedio, dada su participación en un mayor número de contactos entre los distintos actores gubernamentales. Algo similar sucede en Estados Unidos y, según Niall Ferguson (2018: 291-292), ya en la presidencia de Nixon solo Kissinger tenía una «centralidad de intermediación» mayor que el jefe del Gabinete, Haldeman, que superaba en este índice, incluso, al vicepresidente Ford o al consejero presidencial John Dean. No hay que olvidar que la centralidad de intermediación supone *brokering power*, que a su vez genera «poder de negociación» (Slaughter, 2017: 169).

H2: Hipótesis de la tradición partidista. Los indicadores derivados de las técnicas de ARS confirman, asimismo, que el jefe del Gabinete ha tenido vínculos más estrechos con el presidente en función del partido en el Gobierno y sus tradiciones sobre el funcionamiento del entorno o «centro presidencial»: los directores de Gabinete del PP han tenido un vínculo de confianza más estrecho con sus respectivos presidentes que sus homólogos socialistas, lo que reforzó su capacidad de influencia. Eso explica que en todas las medidas del análisis reticular, radiales y mediales, los índices más altos correspondan a Aragonés y Moragas. Solo Dorado presenta algunos índices de centralidad similares, con Guerra en la Vicepresidencia. Tanto Serrano —con Zapatero— (0.642) como Dorado y Zabalza —bajo Serra— (0.333/0.371) presentan bajos índices de centralidad de relevancia. Por tanto, los jefes de Gabinete del PP han tenido contactos más influyentes o vecinos con una buena centralidad, lo que refleja su mayor proximidad al presidente que sus homólogos socialistas.

Por otra parte, la medición del grado de cohesión y del nivel de centralización de la red gubernamental en distintos periodos nos proporciona una tipología de gabinetes de acuerdo a estos dos criterios, lo que nos permite distinguir entre diferentes gabinetes muy cohesionados (con distintos niveles de centralización alrededor de determinadas figuras como el presidente del Gobierno, el vicepresidente o el jefe del Gabinete) y gabinetes poco cohesionados y más descentralizados.

TABLA 5.

MEDIDAS DE CENTRALIDAD Y *CLUSTERING* DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Actor	Centralidad de cercanía (closeness)	Centralidad armónica (harmonic)	Centralidad de intermediación (betwenness)	Coefficiente de agrupamiento (clustering)	Centralidad de relevancia (eigenvector)
Gabinete González/Guerra/Dorado					
Felipe González	0.553	0.608	72.0	0.2	0.168
Alfonso Guerra	0.866	0.923	255.0	0.090	1.0
Roberto Dorado	0.577	0.685	21.5	0.236	0.873
Francisco Fdez. Marugán	0.509	0.570	1.0	0.7	0.701
Virgilio Zapatero	0.530	0.596	26.83	0.4	0.185

.../...

.../...

Actor	Centralidad de cercanía (closeness)	Centralidad armónica (harmonic)	Centralidad de intermediación (betwenness)	Coefficiente de agrupamiento (clustering)	Centralidad de relevancia (eigenvector)
Gabinete González/Serra/Dorado/Zabalza					
Felipe González	0.525	0.579	20.0	0.5	0.367
Narcís Serra	0.807	0.880	150.0	0.091	1.0
José E. Serrano	0.583	0.658	44.0	0.178	0.815
Antoni Zabalza	0.500	0.547	1.0	0.666	0.371
Roberto Dorado	0.800	0.875	9.0	0.065	0.333
Gabinete Aznar/Aragonés					
José M. ^a Aznar	0.857	0.916	446.80	0.111	1.0
Carlos Aragonés	0.642	0.750	90.78	0.221	0.840
Gabriel Elorriaga	0.562	0.638	16.30	0.490	0.557
Francisco A. Cascos	0.480	0.504	35.0	0.0	0.113
Mariano Rajoy	0.480	0.504	35.0	0.0	0.113
Gabinete Zapatero/Serrano					
José L. Rodríguez Zapatero	0.639	0.735	587.388	0.046	1.0
José E. Serrano	0.500	0.576	204.23	0.166	0.642
Alfredo Pérez Rubalcaba	0.487	0.559	98.80	0.25	0.659
M. ^a Teresa Fdez. de la Vega	0.419	0.474	111.0	0.0	0.245
Miguel Sebastián	0.419	0.474	111.0	0.0	0.217
Gabinete Rajoy/Moragas					
Mariano Rajoy	0.538	0.6	309.83	0.071	0.450
Jorge Moragas	0.603	0.761	458.58	0.033	1.0
Soraya Sáenz de Santamaría	0.406	0.483	186.0	0.066	0.182
Carmen Martínez Castro	0.360	0.397	34.0	0.0	0.113
Álvaro Nadal	0.301	0.362	67.0	0.0	0.055

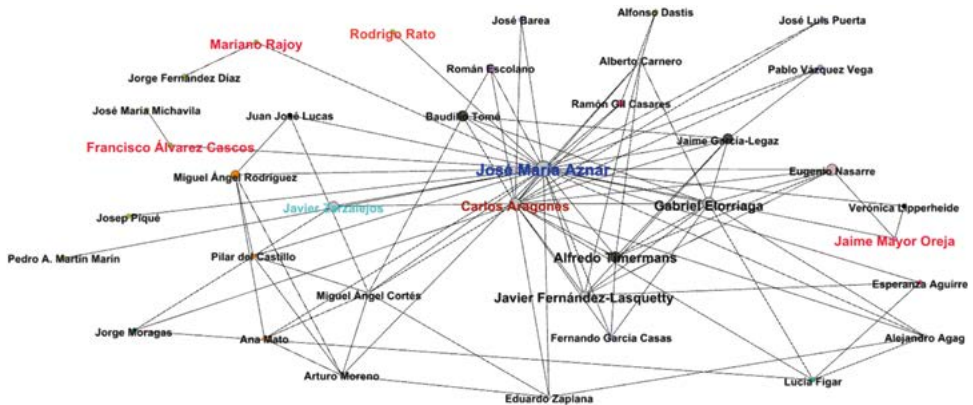
Fuente: gráfica Gephi.

De acuerdo con los indicadores, el mayor grado de cohesión y compactibilidad y el menor índice de modularidad (0,261) lo presenta la Presidencia del Gobierno en la etapa de Aznar (gráfico 2). En este periodo, el Gabinete estaba formado en sus puestos directivos por el grupo creado en torno al propio Aznar y a FAES: Gabriel Elorriaga,

Baudilio Tomé, Alfredo Timermans, etc. [Aragónés]. Solo algunos departamentos, como Internacional y Defensa o Seguridad, eran dirigidos por personas ajenas a este grupo, aunque sus directores fueran conocidos de Aznar [Aznar]. Este mayor nivel de cohesión alrededor del presidente tiene su correspondencia con mayores índices de densidad (0,152) y mayores índices promedio de vínculos de los nodos o actores (5,459) de todas las redes gubernamentales analizadas. También tiene su impacto en el elevado índice de conectividad, que mide la centralización del poder alrededor de uno de los actores (0,602). Comparativamente, Aznar ha sido el presidente con mayores índices de centralidad respecto al conjunto de sus colaboradores: 0.857 en centralidad de cercanía —*closeness centrality*— y 0.916 de centralidad armónica —*harmonic closeness centrality*—.

GRÁFICO 2.

GABINETE COHESIONADO Y CENTRALIZADO ALREDEDOR DEL PRESIDENTE AZNAR, 1996-2004

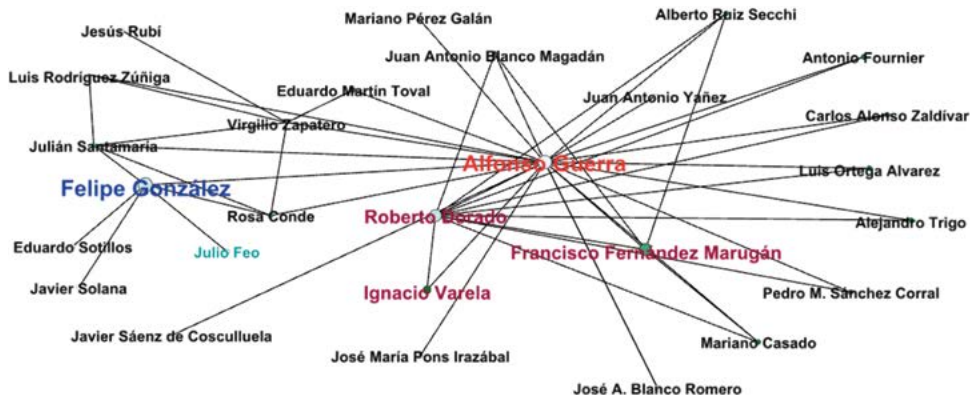


Fuente: gráfico Gephi. Elaboración propia a partir de las entrevistas con diferentes miembros del Gabinete.

Una elevada cohesión presentaba la red gubernamental de Moncloa en la primera etapa de González, con Guerra como eje central que proporcionaba una fuerte unidad al equipo de asesores (gráfico 3). El bajo índice de modularidad (0,305) refleja la existencia de una sola comunidad bajo el control del vicepresidente, y tasas muy elevadas de relación entre los actores políticos, tanto en el índice de densidad como en el índice de vínculos promedio, además del mayor índice de conectividad (0,780) de todo el periodo en estudio. La centralidad de cercanía (0.866) y armónica (0.923) de Guerra solo pueden compararse a las del presidente Aznar; lo mismo cabe señalar de su transitividad, puesto que su coeficiente de *clustering* o agrupamiento supera al de cualquier presidente en ejercicio en el periodo analizado (0.090).

Una tercera variante de este primer modelo de Gabinete y red gubernamental altamente cohesionada, aunque en un menor grado, es el caso de Rajoy con Moragas (gráfico 4). El Gabinete quedó nucleado alrededor de su propio director, quien gozó de cierta autonomía en el nombramiento de sus colaboradores: muchos procedían de su

GRÁFICO 3.
GABINETE COHESIONADO Y CENTRALIZADO ALREDEDOR DEL VICEPRESIDENTE: GONZÁLEZ-GUERRA, 1982-1991



Fuente: gráfico Gephi. Elaboración propia a partir de las entrevistas con diferentes miembros del Gabinete.

GRÁFICO 4.
GABINETE COHESIONADO Y CENTRALIZADO ALREDEDOR DEL JEFE DEL GABINETE: RAJOY, 2011-2018



Fuente: gráfico Gephi. Elaboración propia a partir de las entrevistas con diferentes miembros del Gabinete.

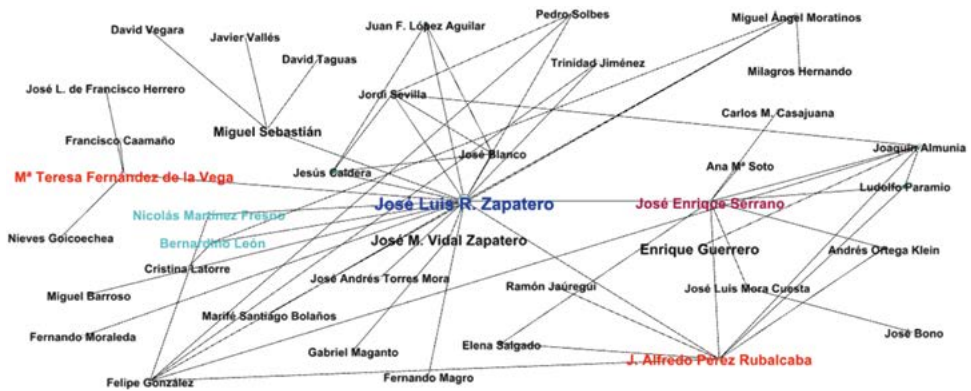
equipo de trabajo en la oposición como Valentina Martínez Ferro o Abelardo Bethencourt, y otros como Alfonso de Senillosa, Eduardo Baeza, Sergio Ramos Acosta, Pablo Hispán, Vicente Quintana, etc. Comparativamente, Moragas ha sido el jefe del Gabinete con una mayor centralidad de intermediación (458.58) de todos los directores estudiados y con coeficientes más elevados de *clustering* y de centralidad de relevancia —*eigenvector centrality*—, es decir, de centralidad de vector propio, que permite identificar al actor con contactos más influyentes o con vecinos que también gozan de una buena centralidad.

Esta alta centralidad de intermediación es importante pero la posición de Moragas ha sido más débil como eje estructurador que en los casos anteriores, en los que el Gabinete ha estado muy controlado por el presidente o vicepresidente, como muestran el índice de conectividad (0,586, inferior a periodos anteriores) y las medidas de cohesión o de densidad de la red, que reflejan la existencia de subcomunidades fuera del control del jefe del Gabinete, cuya autoridad queda circunscrita solo a los miembros del Gabinete: el índice de modularidad es elevado (0,467) y bajos los índices de densidad (0,076) o el índice promedio de vínculos (2,67).

A diferencia de los distintos ejemplos anteriores, el segundo gran modelo de Gabinete es de carácter descentralizado, con más de un centro sobre el que pivota la red gubernamental. El Gabinete está menos cohesionado y se ha formado por aluvión, mediante la incorporación de colaboradores de diversas procedencias: personal de confianza del presidente, del propio jefe de Gabinete o de otros dirigentes del partido gubernamental (gráfico 5). Los directores de departamento con Zapatero son ejemplos de este proceso de reclutamiento [Serrano], con algunos colaboradores directamente vinculados al presidente (Vidal Zapatero, Marifé Santiago Bolaños, Fernando Magro, etc.) y otros asesores pertenecientes a la órbita del director del Gabinete, de Rubalcaba o cercanos a otros líderes del partido (Enrique Guerrero, Ludolfo Paramio, Andrés Ortega, etc.).

GRÁFICO 5.

GABINETE POCO COHESIONADO Y DESCENTRALIZADO: ZAPATERO, 2004-2011



Fuente: gráfico Gephi. Elaboración propia a partir de las entrevistas con diferentes miembros del Gabinete.

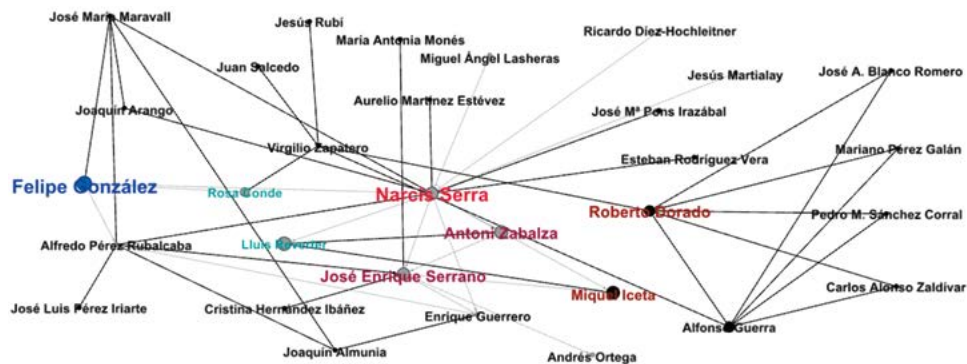
Esta estructura reticular descentralizada se refleja en el índice más elevado de modularidad de todas las redes gubernamentales estudiadas (0,540), que implica baja cohesión y un bajo índice de conectividad o centralización, pues ningún actor o nodo ejerce como un claro componente principal (0,353). En este punto, nuestro análisis confirma los resultados de algunos estudios previos que han hallado que la «estructura de poder latente» en el Gobierno de Zapatero desarrolló menores vínculos que

la estructura de las redes gubernamentales en el Gobierno de Rajoy (Villena y Aldeguer, 2017). Además, destaca el carácter periférico del núcleo dirigente de José Enrique Serrano en el PSOE, a diferencia del carácter central que tienen Jorge Moragas o José Luis Ayllón en el entramado de poder del Gobierno del Partido Popular (*ibid.*: 79-80). En este punto, su análisis y el nuestro coinciden. Asimismo, coincide con el análisis de que «el entorno presidencial de Zapatero tuvo una organización más horizontal que la de Rajoy, que ha diseñado un Gabinete más centralizado y con funciones que antes estuvieron desempeñadas por organismos diferentes» (Paniagua, 2016: 548, n. 25).

Una variante de este modelo de Gabinete más descentralizado y menos cohesionado es el del vicepresidente Narcís Serra, con Dorado aún de director del Gabinete (gráfico 6). En su periodo inicial, la red presenta una conectividad media baja (0,566) y una elevada medida de presencia de distintas subcomunidades (0,472) y, por tanto, una baja cohesión. Esta red experimentó un proceso de centralización por etapas, por lo que podrían usarse distintos indicadores para cada una, manteniéndose en 1991 el jefe del Gabinete anterior (Dorado) y varios directores de departamento (Zaldívar, Sánchez Corral, Pérez Galán o Blanco Romero). En una segunda fase, entre 1993 y 1995, todos fueron sustituidos, si bien la dimisión de Serra en 1995 abortó el proceso de control del Gabinete que había emprendido [Serrano].

GRÁFICO 6.

GABINETE POCO COHESIONADO Y DESCENTRALIZADO: GONZÁLEZ-SERRA, 1991-1995



Fuente: gráfico Gephi. Elaboración propia a partir de las entrevistas con diferentes miembros del Gabinete.

CONCLUSIONES

El estudio realizado presenta una aproximación a una figura clave del poder ejecutivo en España, el jefe del Gabinete del presidente del Gobierno, y arroja algunas conclusiones preliminares. Primero, se ha constatado el afianzamiento de un claro perfil político de esta figura, a diferencia de otros países donde pesa más su carácter

funcionarial, así como su vinculación con dirigentes de carreras políticas previas que han dotado de una amplia experiencia a quienes han desempeñado el cargo. En segundo lugar, se ha mostrado que la construcción de esta figura institucional se ha producido en disputa con otros actores gubernamentales, como los vicepresidentes, los secretarios generales de Presidencia o los propios ministros. En tercer lugar, la investigación desarrollada permite concluir, especialmente a partir de las entrevistas en profundidad, que el jefe del Gabinete desempeña dos funciones primordiales, que constituyen la base de su poder formal e informal. Por un lado, la función de *gatekeeper*, debido a su fuerte «poder de exclusión». Por otro, la función de *brokering*, debido a su gran «poder de conexión», como eje del entorno presidencial. El análisis de esta última función en distintos gabinetes nos ha permitido medir su nivel real de poder y diferenciar el peso político de los distintos ocupantes del cargo a partir de distintos indicadores. Se confirma así la hipótesis (1) del aumento progresivo de la centralidad de esta figura en términos de intermediación política (*brokering power*) en el sistema político español, y la hipótesis (2) de la tradición del partido gubernamental, ya que este poder de «conectar», como muestran las técnicas de ARS, es distinto según el partido en el Gobierno. Ello ha generado dos tradiciones diferentes de proximidad y confianza entre el presidente y su jefe de Gabinete (hipótesis 2) que se diferencian por el partido gubernamental.

Este tipo de estudios debería contribuir a impulsar una agenda de investigación sobre la distribución del poder en el entorno del presidente del Gobierno y sobre la interacción entre algunos de los principales órganos que forman el *core executive* en España, y sentar algunas bases para incorporar el caso español en el marco del estudio comparado de las oficinas presidenciales en las democracias occidentales, una área de trabajo en la que, con la excepción de Estados Unidos, aún encontramos graves carencias, no solo en nuestro país, sino en la mayoría de los de nuestro entorno, por las lógicas dificultades que presentan este tipo de investigaciones.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su agradecimiento a los evaluadores de la revista por sus comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este artículo. Asimismo, quieren hacer constar que el trabajo se cerró en abril de 2018, antes del cambio de Ejecutivo, por lo que solo han podido añadirse unas breves referencias al recién nombrado jefe de Gabinete del presidente Pedro Sánchez.

Referencias

- Blair, Tony. 2010. *A Journey*. Londres: Hutchinson.
- Calvo Sotelo, Leopoldo. 1990. *Memoria viva de la transición*. Barcelona: Plaza y Janés.

- Cohen, David B., Karen M. Hult y Charles E. Walcott. 2012. «The Chicago Clan: The Chiefs of Staff in the Obama White House», *Social Science Quarterly*, 93 (5): 1101-1126. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2012.0019.x>.
- Cohen, David B. Karen M. Hult y Charles E. Walcott. 2016. «White House Evolution and Institutionalization: The Office of Chief of Staff since Reagan», *Presidential Studies Quarterly*, 46 (1): 4-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/psq.12249>.
- Colino, César e Ignacio Molina. 2005. «National Governments and the EU», en Peter van der Hoek (ed.), *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. Nueva York: Dekker. Disponible en: <https://doi.org/10.1201/b15745.ch12>.
- Colino, César e Ignacio Molina. 2007. «The Role of National Executives: Changing Capacities and Ambivalent Effects on Democracy», en Ronald Holzhaecker y Erik Albaek (eds.), *Europeanization and Democratic Governance: Opinion Formation, Interest Intermediation, Decision-Making and National Parliamentary Scrutiny in the EU Member States*. Cheltenham: Elgar.
- Ferguson, Niall. 2018. *The Square and the Tower: Networks and Power*. Nueva York: Penguin.
- Gabinete de la Presidencia del Gobierno Español. (S. f.) [1982]. *Estudio-propuesta de la estructura y funciones de la Presidencia del Gobierno* [multicopiado].
- Gabinete de la Presidencia del Gobierno Español. (S. f.) [1993]. *¿Qué gabinete queremos?* [multicopiado].
- Hanneman, Robert y Mark Riddle. 2005. *Introduction to Social Network Methods*. Riverside: University of California.
- Heywood, Paul e Ignacio Molina. 1997. «La présidentialisation du système espagnol: La Moncloa», *Revue française d'administration publique*, 83: 447-458. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-349-62797-4_7.
- Heywood, Paul e Ignacio Molina. 2000. «A Quasi-Presidential Premiership: Administering the Executive Summit in Spain», en B. Guy Peters, R. A. W. Rhodes y Vincent Wright (eds.), *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Nueva York. St. Martin's Press.
- Inácio, Magna y Mariana Llanos. 2015. «The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s», *Brazilian Political Science Review*, 9 (1): 39-64. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000200002>.
- Kadushin, Charles. 2012. *Understanding Social Networks: Theories, Concepts, and Findings*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lanzaro, Jorge. 2016. «El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (2): 121-142.
- Lanzaro, Jorge (ed.). 2018. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Molina, Ignacio. 1998. *La cima quasi-presidencial de un sistema parlamentario de gobierno: estructura y funcionamiento de Moncloa* [manuscrito], Harvard University, Department of Government.

- Molina, Ignacio, Oriol Homs y César Colino. 2018. «Country Report Spain», en Bertelsmann Stiftung (ed.), *Sustainable Governance Indicators 2017. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Disponible en: www.sgi-network.org/docs/2017/country/SGI2017_Spain.pdf.
- Müller-Rommel, Ferdinand. 2008. «Prime Ministerial Staff in Post-Communist Central and Eastern Europe: A Role Assessment by Cabinet Ministers», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 24 (2): 256-271. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523270802003095>.
- Olías, Blanca. 1994. «Los Gabinetes de los Presidentes del Gobierno en España», *Política y Sociedad*, 16: 257-272.
- Ortega, Luis. 1991. «El Gabinete del Presidente del Gobierno», *Documentación Administrativa*, 226: 199-243.
- Paniagua, Juan Luis. 2016. «La estructura presidencial del Gobierno de España», en César Colino, Jaime Ferri Durá, José A. Olmeda, Paloma Román Marugán y Josefa Rubio Lara (eds.), *Ciencia y política: Una aventura vital. Libro homenaje a Ramón Cotarelo*. Madrid: UNED.
- Paniagua, Juan Luis. 2018. «La Moncloa: una estructura presidencial para el Gobierno de España, 1978-2015», en Jorge Lanzaro (ed.), *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Pfiffner, James P. 1993. «The President's Chief of Staff: Lessons Learned», *Presidential Studies Quarterly*, 23 (1): 77-102.
- Pfiffner, James P. 2011. «Decision Making in the Obama White House», *Presidential Studies Quarterly*, 41 (2): 244-262. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2011.03853.x>.
- Prats i Català, Joan y Manuel Villoria. 2011. «El apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental», en Manuel Arenilla Sáez et al. (eds.), *Fortalecimiento del Alto Gobierno: Aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- Powell, Jonathan. 2011. *The New Machiavelli. How to Wield Power in the Modern World*. Londres: Vintage Books.
- Prell, Christina. 2012. *Social Network Analysis: History, Theory and Methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rhodes, Roderick A. W. y Anne Tiernan. 2013. «From Core Executive to Court Politics: From a Bucket of Rice to a Bowl of Jelly», ponencia presentada a la *Conferencia Anual de la Political Studies Association (PSA)*, Cardiff.
- Rhodes, Roderick A. W. y Anne Tiernan. 2014a. *Lessons in Governing: A Profile of Ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Rhodes, Roderick A. W. y Anne Tiernan. 2014b. *The Gatekeepers. Lessons from Prime Ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Santolaya Machetti, Pablo. 1991. «La experiencia de los gabinetes políticos en Derecho comparado», *Documentación Administrativa*, 226: 89-112.
- Slaughter, Anne-Marie. 2017. *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World*. New Haven: Yale University Press.

- Sullivan, Terry (ed.). 2004. *The Nerve Center. Lessons in Governing from White House Chiefs of Staff*. College Station, TX: Texas A&M Press.
- Tiernan, Anne y James P. Pfiffner. 2014. «Chiefs of Staff to Presidents and Prime Ministers: A Comparative Perspective», ponencia presentada a la *Conferencia Anual de la American Political Science Association (APSA)*, Washington, D.C.
- Truswell, Emma y David Atkinson. 2011. *Supporting Heads of Government. A Comparison across Six Countries*. Londres: Institute for Government.
- Van Biezen, Ingrid y Jonathan Hopkin. 2005. «The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain», en Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199252017.003.0005>.
- Villena Oliver, Andrés y Aldeguer Cerdá, Bernabé. 2017. «La importancia de los gobernantes invisibles en la democracia. Un estudio de la «estructura de poder latente» de dos Gobiernos en España (2004 y 2012)», *Revista Española de Ciencia Política*, 45: 67-94. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.45.03>.
- Virgala Foruria, Eduardo. 1994. «La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos: el presidente, el gabinete y la presidencia institucionalizada», *Revista de Estudios Políticos*, 83: 137-188.
- Whipple, Chris. 2017. *The Gatekeepers. How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. Nueva York: Crown.

ANEXOS

Entrevistas realizadas (citadas entre corchetes)

Carlos Aragonés, 2004
José M.^a Aznar, 2005
Roberto Dorado, 2003
Gabriel Elorriaga, 2004
Javier Fernández Lasquetty, 2004
Manuel Ortiz, 2003
José Enrique Serrano, 2007

Nota metodológica

En la tabla 4 se recogen medidas globales a nivel de la red gubernamental, como los índices de densidad (número de vínculos entre los actores de una red respecto a los potencialmente posibles), modularidad (nivel de división de una red en módulos, grupos o comunidades), grado medio (número medio de vínculos que tiene un actor) y conectividad (proporción de actores conectada al actor principal). En la tabla 5 se

integran distintas medidas, a nivel de actores, de centralidad y *clustering*: la centralidad de cercanía (*closeness centrality*), esto es, distancia promedio al resto de la red, lo que supone que el actor que está más cerca de todos los demás actores es el más central; la centralidad armónica, entendida como la ponderación de los valores de cercanía para considerar los enlaces directos e indirectos de cada actor; la centralidad de intermediación (*betweenness centrality*), el número de caminos geodésicos que conectan cualquier par de nodos de la red. Identifican los actores «puente», también denominados *gatekeepers* (o porteros), por los que más actores deben pasar para hacer sus conexiones indirectas o no adyacentes, que nos permite identificar a los actores con una mayor capacidad de controlar el flujo y la difusión de información y mensajes en la red gubernamental; el coeficiente de agrupamiento o *clustering*, una medida de transitividad de cada nodo o actor de la red, que identifica a los actores con otros contactos que tienen relaciones entre sí como subgrupo o subcomunidad, y, finalmente, la centralidad de relevancia (o centralidad de vector propio —*eigenvector centrality*—), que indica la influencia de un actor o nodo de la red. Considera central a aquel actor que tiene más vecinos también centrales, puesto que los actores unidos a actores importantes tendrán una «relevancia» mayor que otros con el mismo número de enlaces pero a actores menos importantes.

Presentado para evaluación: 24 de abril de 2018.

Aceptado para publicación: 10 de octubre de 2018.

ANTONIO GARRIDO

agarrido@um.es

Profesor de Ciencia Política y de la Administración y vicedecano en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho. Es autor de varios libros sobre diseño constitucional e instituciones políticas, elecciones y comunicación política.

M. ANTONIA MARTÍNEZ

antoniam@um.es

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia. Ha sido, previamente, profesora titular en la Universidad de Salamanca. Es maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Fue asesora en el Gabinete del Presidente del Gobierno de España de 1998 a 2004.

Midiendo el capital social: una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales

Measuring social capital: An approach based on citizen participation in local governments

Y. LORENA VÁSQUEZ-GONZÁLEZ

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Como citar/Citation

Vásquez-González, Y. L. (2018). Midiendo el capital social: una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 103-128. Doi:<https://doi.org/10.21308/tecpl.48.04>

Resumen

Desde la década de 1990, el capital social se ha vuelto una variable frecuente en diversos campos de investigación de las ciencias sociales. En general, las contribuciones teóricas han destacado que este recurso se compone de dimensiones tales como redes, confianza y normas sociales. En la literatura sobre participación local, el capital social ha sido usualmente operacionalizado a partir de la observación de asociaciones civiles, enfocándose en las redes, pero dejando de lado el estudio sobre la confianza y las normas sociales. Con el ánimo de corregir esta brecha, el presente artículo trata de aportar nuevas herramientas de operacionalización que, basadas en campos como los *community studies*, el urbanismo o la teoría de redes, enriquezcan la capacidad analítica de esta variable. Reconociendo que el capital social es una variable que depende del contexto en el cual se enmarca y que, por ello, es inadecuado proponer una única manera de medirlo, este artículo reflexiona sobre las diferentes posibilidades metodológicas de abordar el capital social; en particular, sobre cómo operacionalizar una variable clave, pero a la vez ambigua en los estudios sobre participación local.

Palabras clave: participación ciudadana, capital social, gobiernos locales, operacionalización.

Abstract

Since the 1990s, social capital has become a frequent variable in various fields of social science research. In general, the theoretical contributions have highlighted that this resource is composed of dimensions such as networks, trust and social norms. In the literature on local participation, social capital has usually been operationalized based on the observation of civil associations, with a focus on the networks, but leaving the study of trust and social norms

aside. This article aims to fill this gap by seeking to provide new operationalization tools that, based on fields such as community studies, urban studies or network theory, will enrich the analytical capacity of the social capital variable. Recognizing that social capital is a variable that depends on the context that surrounds it and it is thus inappropriate to propose a single way of measuring it, this article reflects on different methodological possibilities of addressing it; particularly on how to operationalize a variable which is both fundamental and ambiguous in the studies on local participation.

Keywords: citizen participation, social capital, local government, operationalization.

INTRODUCCIÓN

Cada vez es más frecuente encontrar el término de capital social en estudios sobre áreas tan distintas como el desarrollo económico, la agricultura, la salud, la pobreza, el fortalecimiento democrático y, como se desarrollará en este artículo, la participación ciudadana en gobiernos locales. El origen del gran atractivo del capital social está en su pretendida capacidad de explicar macrofenómenos sociales a partir de la comprensión de dinámicas micro. Los estudios sobre este tema que parten del análisis de comportamientos individuales, buscan identificar relaciones causales que expliquen cuestiones tales como la democracia, el desarrollo económico y la cohesión social, entre otros. Sin embargo, la evolución del capital social como categoría analítica y explicativa de múltiples fenómenos sociales no ha estado exenta de polémica.

Los debates sobre este asunto se pueden agrupar en tres aspectos. El primero es el relativo a su conceptualización. Esto es central, ya que refiere a las características de este fenómeno y a su capacidad analítica respecto a diferentes problemáticas. La segunda fuente de críticas tiene que ver con la manera en la que operan los mecanismos que vinculan lo micro y lo macro, es decir, la identificación de las relaciones causales, en donde el capital social se ubica a menudo como variable explicativa de diferentes cuestiones. Y la tercera, refiere a la capacidad de medir y de demostrar dichas relaciones, que alude a la operacionalización del concepto, cómo convertirlo de un concepto teórico a uno empírico. En general, las investigaciones que hacen uso de la variable *capital social* se tienen que enfrentar a estos tres aspectos problemáticos.

Vinculado al análisis de las relaciones causales, la comprensión del capital social en su aspecto colectivo es lo que a juicio de Ostrom y Ahn (2003: 167) ha permitido el salto a un concepto más amplio, a la vez que complejo. Esta nueva perspectiva considera que el capital social comprende tanto aspectos estructurales (tales como conexiones entre personas y redes) como culturales (obligaciones, normas sociales, valores, confianza interpersonal, entre otros) (Van Deth, 2008: 151). En consecuencia, se señala que el capital social está compuesto por redes, confianza y normas sociales.

Una de las áreas en donde de manera creciente se ha hecho uso del concepto de capital social es en los estudios sobre participación ciudadana. La participación ciudadana directa en gobiernos locales ha tenido múltiples acepciones, y es un reflejo de la

pluralidad de prácticas participativas alrededor del mundo. A pesar de esta diversidad, en general este concepto hace referencia a las diferentes actividades y prácticas que tienen como propósito que la ciudadanía influya directamente en la toma de decisiones de los gobiernos locales sobre temas que les atañen. Estos procesos cuentan con algún tipo de reconocimiento del gobierno local aunque no fuera este quien impulsara y organizara la iniciativa (Lowndes y Pratchett, 2009; Avrtizer, 2010; Font, 2011). Los mecanismos participativos institucionalizados son creados por los gobiernos locales, bajo algún grado de legitimidad, con la finalidad de permitir cierta intervención de los ciudadanos comunes en el proceso de políticas públicas. Ejercicios como las encuestas deliberativas, los consejos de barrio o de distrito, los círculos de estudio o los presupuestos participativos, entre otros, se han puesto en marcha en municipios de diferentes lugares del mundo con el fin, en general, de profundizar la democracia local.

Recientemente, la literatura ha tratado de identificar las variables estructurales que afectan a los resultados de los procesos participativos puestos en marcha y su capacidad real de profundizar la democracia local. El capital social ha sido considerado en algunos estudios como factor determinante del rendimiento de los mecanismos de participación (Baiocchi *et al.*, 2011; Avrtizer, 2010; Brugué *et al.*, 2003; Walliser, 2003). Aún sin generar consenso sobre sus efectos positivos en la participación ciudadana, la literatura sobre esta materia ha aludido continuamente al capital social como una variable clave. La habilidad de cooperar con otros individuos para alcanzar metas colectivas, la confianza en los demás, las relaciones de reciprocidad en una comunidad y la generación de normas compartidas y respetadas por todos son aspectos que, según algunos autores, facilitan los procesos participativos y suscitan en los individuos el interés por los problemas públicos y la intervención en la esfera pública. En general, en estos estudios se considera el capital social como un equivalente de la noción de comunidad cívica, propuesta por Putnam (1993).

Tomando la acción colectiva como común denominador, Putnam intentó articular los postulados de la tradición de la cultura política y las nuevas corrientes institucionalistas, abordando preocupaciones compartidas por ambos enfoques teóricos (Jordana, 2000; Mota y Subirats, 2000; Levi, 1996). Su incorporación de elementos como la confianza, la reciprocidad y las formas de participación civil para la comprensión de los procesos de acción colectiva, llevó a identificar cómo estos resultan centrales para lograr la cooperación social (Ostrom y Ahn, 2003: 157). Putnam (1993; 2000) señala que los vínculos horizontales, derivados entre otros de las asociaciones civiles, promueven lazos de confianza, reciprocidad y cooperación, los cuales, a su vez, generan actitudes ciudadanas orientadas hacia lo público. El anterior círculo virtuoso fomenta una comunidad cívica, interesada en el bienestar general y en la participación en asuntos públicos, así como ciudadanos comprometidos con su comunidad. Este planteamiento y su énfasis hacia las asociaciones civiles y, por ende, hacia el aspecto de las redes, será retomado a menudo para explicar los efectos de del capital social en los rendimientos y resultados de las experiencias participativas.

A pesar del uso frecuente del concepto de capital social en las investigaciones sobre participación ciudadana en gobiernos locales, existe una notable heterogeneidad tanto

respecto de su significado y operacionalización, como de sus relaciones causales. El presente artículo trata de contribuir a este debate teórico a partir de una revisión crítica de la literatura. Para ello, el artículo se estructura en dos apartados. El primero explora el concepto de capital social a fin de identificar sus diferentes acepciones, así como los principales enfoques en referencia a las relaciones micro y macro que establecen y, en particular, abordando la relación entre capital social y participación ciudadana. El segundo apartado presenta los principales debates respecto a la operacionalización del capital social, exponiendo cómo han observado esta variable los estudios empíricos de participación local, para finalizar con una discusión acerca de posibles alternativas. Esto último se hace a partir de aportaciones desde la literatura de *community studies*, el urbanismo y la teoría de redes, cuyos autores también se ocupan de la observación del contexto local.

HACIA LA COMPRESIÓN DEL VÍNCULO ENTRE CAPITAL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Debates en torno al capital social: conceptos y teorías

El concepto de capital social ha suscitado importantes debates académicos aún irresueltos. Ha pasado de ser un concepto «sombrija», aún emergente, a convertirse en un término cotidiano en diferentes campos del conocimiento (Woolcock, 2010). A pesar de su amplia difusión y de su éxito notable, son continuas las críticas acerca de la utilidad teórica del concepto y de su uso operativo en estudios empíricos. Para Woolcock (1998), no solo se trata de un término que ha tenido un uso indiscriminado, aplicado a diferentes problemáticas sin una adecuada rigurosidad, sino que resultado de lo anterior, se ha generado una dispersión de significados que más que contribuir a su desarrollo, ha supuesto un obstáculo para su consolidación teórica.

Haciendo una revisión de la literatura teórica sobre el tema se observa que, en general, las investigaciones han abordado tres dimensiones del capital social: las redes, la confianza y las normas sociales. Este abordaje ha sido heterogéneo, ya que algunos enfoques teóricos se han centrado en determinados aspectos específicos, como es el caso de la teoría de redes, y otros han realizado análisis más comprensivo de las tres dimensiones. De igual forma, parte de literatura sobre el tema se ha interesado más en los efectos individuales de este recurso, mientras otros, como se verá, han privilegiado sus consecuencias colectivas.

El concepto de capital social fue retomado desde la teoría de redes, desarrollada por la sociología y la economía, partiendo de la afirmación de que las redes sociales importaban. Esta cuestión llevó a acuñar la frase que será emblemática de la teoría del capital social, «no es lo que sabes o conoces sino a quién conoces» (Narayan y Woolcock, 2000: 1). Desde esta perspectiva, la relevancia del capital social, y con ello de las redes sociales, reside en su capacidad para generar recursos que pueden ser aprovechados por los individuos. Para Lin (2001) el capital social refiere a los recursos

incorporados en las redes sociales, a los cuales los sujetos pueden acceder o movilizar a través de los vínculos existentes en tales redes. Este planteamiento va a constituir un primer enfoque dentro de las teorías de capital social, que destacan los efectos individuales de la pertenencia a redes sociales. Sin estar estrictamente vinculado a la teoría de redes, Bourdieu va a realizar aportaciones a la comprensión de la dimensión individual al capital social al subrayar la relevancia y los beneficios potenciales que obtienen los sujetos que participan en grupos, definiendo el capital social como: «El agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo» (1985: 248).

El planteamiento de Coleman (1990; 1988), por el contrario, busca integrar los tres aspectos centrales del capital social: las redes, la confianza y las normas. Efectúa una transición micro-macro con el objeto de articular las dimensiones individuales y colectivas de este recurso. Así, para este autor, el capital social alude a los recursos subsecuentes de las relaciones sociales, que facilitan la interacción entre actores, y de ellos con la estructura social. A diferencia de otras formas de capital, como el humano y el físico, para Coleman este recurso no pertenece a los individuos, sino a la colectividad.

Para Ostrom, el capital social no solo es un acumulado de normas, saberes compartidos y reglas de uso, sino también un medio para solucionar problemas de acción colectiva. Las normas compartidas y patrones sociales generan capital social, y este recurso permite la construcción de arreglos institucionales para resolver dilemas vinculados a recursos de acervo común, evitando la generalización de estrategias individuales (Ostrom, 1990; Ostrom, 2000).

Por su parte, la formulación de Putnam, retomando el planteamiento de Coleman y a diferencia de la teoría de redes, destaca el carácter colectivo del capital social, cuya principal propiedad es la de facilitar la cooperación social. Los desarrollos en la literatura académica posteriores han explorado los vínculos entre cooperación, reciprocidad y confianza con diferentes fenómenos sociales, a fin de identificar cómo las relaciones sociales y la pertenencia a grupos y redes actúan para beneficio no solo de los sujetos, sino de la sociedad en su conjunto. Se trata, en general, de estudiar cómo el capital social permite superar la lógica de maximización individual y, por ende, los dilemas de la acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2003).

La cuestión anterior, acerca de qué tipo de bienes produce el capital social, si individuales o colectivos, ha sido motivo de malentendidos y aplicaciones muy diferentes del concepto. Esto, a su vez, va a estar asociado a las discusiones sobre cómo operan las relaciones causales que llevan a identificar al capital social como variable explicativa de un sinnúmero de fenómenos sociales.

Como se señaló anteriormente, uno de los aspectos problemáticos en la consolidación teórica del capital social ha sido la heterogeneidad de significados que han surgido alrededor de este concepto. Tal diversidad conceptual ha tenido dos efectos. En primer lugar, ha obstaculizado el uso sistemático del capital social en investigaciones empíricas. De manera habitual los estudios en esta materia suelen hacer énfasis en los aspectos que estos consideran relevantes del capital social, obviando los demás. Así, se

centran bien en las redes, bien en la confianza, bien en las normas sociales, dejando de lado análisis más comprensivos que integren de manera simultánea los tres aspectos (Adam y Rončević, 2003). El segundo efecto derivado de la multiplicidad de acepciones tiene que ver con que cada definición entraña unas relaciones causales específicas asociadas al capital social. De esta manera, determinado concepto de capital social lleva aparejado una explicación concreta acerca de cómo opera este recurso y su vínculo con las realidades sociales que se busca comprender.

La acelerada expansión de los análisis basados en el capital social se ha debido a la multiplicidad de cuestiones que se pretenden explicar a partir de un planteamiento básico: las relaciones sociales tienen una capacidad potencial de generar beneficios tanto individuales como colectivos. La teoría de redes, las obras de Coleman, Ostrom y Putnam, así como los desarrollos posteriores, han tenido en común el interés de explorar de qué manera las conexiones sociales tienen efectos que van desde lo individual (micro), hasta lo colectivo (macro). Las diferencias surgen a partir de las relaciones causales que establece cada enfoque teórico y los alcances atribuidos a este recurso. A juicio de Castiglione *et al.* (2008: 4) el intento inaugurado especialmente por Putnam, de comprender cómo ciertos macroacontecimientos sociales son causados a partir de micromecanismos, vinculando las esferas micro y macro y conciliando con ello diversas tradiciones teóricas, ha causado cierta confusión respecto a la capacidad explicativa y a la parsimonia interna de la teoría del capital social.

Esser señala que es posible identificar dos formas de capital social: una de tipo más individual y otra más colectiva (Esser, 2008: 23). El capital social de tipo más individual, al que Esser denomina capital relacional, hace referencia a los recursos que un individuo puede utilizar como resultado de sus relaciones personales, tanto directas como indirectas. Cuestiones tales como el acceso a la información, la confianza al emprender tareas con otros actores, la solidaridad y el apoyo son algunos de los recursos y beneficios del capital relacional (*id.*). La teoría de redes es uno de los exponentes más notables de esta corriente, cuya perspectiva micro busca identificar cómo las redes sociales entrañan recursos que pueden ser obtenidos o movilizados por actores individuales (Lin, 2001; Burt, 1992).

La relación causal que establecen los enfoques que estudian el denominado capital social relacional tiene que ver con la manera a través de la cual los individuos movilizan recursos derivados de las redes sociales con el objeto de obtener beneficios específicos, de allí que sea un capital que produzca bienes privados. Un ejemplo es el proceso de búsqueda de empleo, en el cual los individuos activan sus redes sociales, obteniendo información privilegiada a la que de otra manera no se accedería. Uno de los autores pioneros sobre esta temática es Granovetter (1974), quien analiza el papel de los lazos sociales en la búsqueda de empleo y encuentra que las redes sociales a las que pertenezcan los individuos pueden ser tan o más importantes que la formación académica. Si bien la teoría de redes, en particular las contribuciones de Granovetter, Lin y Burt, ha intentado vincular las relaciones micro con fenómenos sociales más amplios, en general este enfoque ha considerado el capital social como un recurso individual, del cual los sujetos hacen uso para su propio beneficio, y depende de la densidad de redes sociales a las que se pertenezca.

A pesar de reconocer la dimensión individual del capital social, algunos autores han coincidido en que, a diferencia de otros tipos de capital como el humano o el económico, los recursos que se movilizan en las relaciones sociales, por una parte, no son controlados completamente por los actores individuales y, por otro, sus beneficios no recaen exclusivamente en los sujetos, sino que se difunden a través de toda la red social a la que se pertenece. Estos enfoques han sido agrupados por Esser bajo la denominación de capital social sistémico (2008: 37-41). Para Esser, a diferencia del capital social relacional, el sistémico no puede ser alcanzado por los esfuerzos ni la intención individuales, ya que se trata de un fenómeno colectivo que genera beneficios o recursos sociales tales como la confianza generalizada, la cooperación social, los valores y los principios morales compartidos. Otro elemento diferenciador, a juicio de Esser, es que mientras que en el capital relacional los actores afectados o beneficiados por la red social son aquellos que específicamente pertenecen a ella, en el caso del capital social sistémico se trata de una red social más amplia —por ejemplo, una comunidad, una región, un barrio— que independiente de la inversión que hagan los actores a título individual, todos los que pertenecen de alguna u otra manera a tal red se beneficiarán de ella.

A este respecto, Portes señala que mientras que el capital económico y humano pertenece a los sujetos que lo ostentan, el individuo posee el capital social en tanto forma parte de una red, pero son los otros los que sacan provecho de su pertenencia (1998: 7). Tal dualidad, el no control del capital y los beneficios dispersos a través de la red, han sido el origen de los enfoques denominados por Ostrom y Ahn (2003) maximalistas del capital social, que reconocen los efectos de las redes sociales en múltiples fenómenos sociales.

Coleman resalta que las tres formas principales que adopta el capital social son: a) las obligaciones, expectativas y credibilidad de las estructuras; b) los canales de información y, por último, c) las normas y sanciones efectivas (Coleman, 1988: 101-105). A juicio de Ostrom y Ahn (2003: 162-163), la contribución de Coleman puede ser considerada como una visión transicional entre la perspectiva minimalista de la teoría de redes y la visión más expansionista que aborda el capital social como un recurso que hace posible resolver dilemas de acción colectiva.

Por su parte, al estudiar el cambio institucional a partir de la observación de las regiones del norte y sur de Italia, Robert Putnam y sus colegas llegan a la conclusión de que el rendimiento de las instituciones, en este caso democráticas, está condicionado por el contexto social en el que se hallen (1993). En ese orden, un mismo diseño institucional puede funcionar de forma distinta dependiendo del contexto en donde se encuentre, por lo que el éxito de las instituciones democráticas, más que del diseño en sí, obedece a las condiciones contextuales, en particular sociales, en las que opere. A juicio de los autores, gran parte de la gobernabilidad democrática y la prosperidad económica en las sociedades actuales se explica por la existencia de ciertos atributos dentro de la organización social, como la confianza, la reciprocidad, la cooperación y el acatamiento de normas y reglas, que facilitan las acciones coordinadas, es decir, por los acumulados de capital social existentes (*ibid.*: 198). Así, Putnam utiliza el término

TABLA 1.
SÍNTESIS DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS DEL CAPITAL SOCIAL

Nivel de análisis	Autor	Concepto	Énfasis	Dimensiones que integran el CS	Principales consecuencias
Individual (Relacional)	Bourdieu	Recursos reales o potenciales de una red duradera de relaciones de conocimiento o reconocimiento mutuo	Recurso instrumental, del cual hacen uso los individuos para alcanzar un objetivo	Redes sociales, expectativas de reciprocidad	Potencial acceso a recursos y oportunidades derivados de la pertenencia a redes. Así como a otros tipos de capital
	Teoría de redes (Lin, Burt, entre otros)	Recursos disponibles en las redes sociales, a los cuales los individuos pueden acceder o movilizar a través de los vínculos existentes en tales redes	Efectos individuales de la pertenencia a determinadas redes de relaciones sociales (familiares, círculos de amigos, de trabajo, de negocios, entre otros)	Redes personales de pertenencia	Acceso a información, confianza interpersonal, solidaridad y apoyo mutuo
Colectivo (Sistémico)	Coleman	Se define por su función. Consiste en algún aspecto de la estructura social, y facilita ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura	Efectúa una transición del nivel micro al meso y al macro social. Para Coleman este recurso no pertenece a los individuos sino a la colectividad	Obligaciones, expectativas y credibilidad en la estructura social; intercambio de información; normas y sanciones efectivas	Facilita la integración social y hace posible el logro de objetivos, tanto individuales como colectivos, que en su ausencia no serían posibles
	Putnam	Características de la organización social como valores, normas, confianza social, y redes, que facilitan la coordinación y cooperación para un beneficio mutuo	Recurso que produce bienes colectivos. Cómo el capital social permite superar dilemas de la acción colectiva	Confianza interpersonal y generalizada; redes de compromiso cívico; normas de reciprocidad	Comportamiento cívico, desempeño democrático y desarrollo económico, entre otros
	Ostrom	Conocimiento y saberes compartidos, normas, reglas y expectativas sobre patrones recurrentes de interacción de grupos de individuos	Recurso para solucionar problemas de acción colectiva, facilitando la cooperación, evitando estrategias de maximización individual	Redes individuales y colectivas; confianza y reciprocidad generalizada; normas y redes sociales, instituciones	Gestión de recursos de acervo común, evitando tragedia de comunes

Fuente: elaboración propia.

de capital social, empleado por Coleman y Bourdieu, dándole un nuevo significado y señalando que las redes sociales, los sistemas de reglas y normas creados a partir de acciones conjuntas, forman un recurso —capital social— que permite lograr metas que benefician a toda la comunidad. Ello redundaría en un mejor desempeño democrático, reconociendo el valor para lo público de las actividades colectivas.

La perspectiva expansionista del capital social parte del planteamiento de que las conductas y actitudes generadas en el desarrollo de las relaciones sociales van estableciendo progresivamente un sistema de valores, normas y reglas compartidas, que a su vez generan sanciones sociales a aquellos que las incumplan, limitando así el comportamiento oportunista. Tales sanciones, así como la reciprocidad repetida, incrementan la confianza social y hacen posible la cooperación en gran escala. Por ello se destaca que el capital social está compuesto por redes, confianza y normas sociales. La tabla 1 resume los enfoques de capital social antes enunciados.

Capital social. ¿Elemento clave para la participación ciudadana?

Conforme han aumentado las iniciativas de participación ciudadana local en diversos lugares del mundo, han ido creciendo los intentos por examinar dichos procesos. Recientemente, el interés por identificar las variables que explican los desiguales rendimientos de los procesos participativos en los lugares que se ponen en marcha ha llevado a explorar cómo influyen las variables contextuales en el desarrollo y aportación a la democracia local de las experiencias participativas. Para autores como Lownes y Pratchett (2009: 101), los instrumentos de participación que funcionan bien en un lugar no necesariamente funcionan bien en otro, lo que lleva a preguntarse sobre los factores de contexto que inciden en los procesos participativos y hacen que estos funcionen en términos de su eficacia en la contribución a la democracia.

Sobre esta cuestión existen numerosas propuestas referentes a variables de contexto, que resultan claves para explicar los rendimientos de los procesos participativos. Una de las variables que más ha sido retomada por diferentes estudios es el capital social (Vásquez, 2013; Baiocchi *et al.*, 2011; Avrtizer, 2010; Velásquez y González, 2004; Walliser, 2003). La disposición de la comunidad a formar parte de los procesos participativos se traduce en la pluralidad del proceso, un mayor número de personas participando en él, mayor interés hacia lo público, calidad en las discusiones y articulación de visiones. La existencia de acumulados de capital social facilita la acción colectiva, permitiendo la movilización, la articulación de intereses y la deliberación.

Las aportaciones de Putnam, en particular su concepto de comunidad cívica, van a ser centrales para los estudios de participación ciudadana. La comunidad cívica es entendida como «aquella integrada por ciudadanos virtuosos que participan activamente en asuntos públicos, bajo condiciones de igualdad política, socializados en valores y actitudes cívicas» (Putnam, 1993:88). Se trata de comunidades cuyos ciudadanos cuentan con actitudes orientadas hacia lo público, que tienen la capacidad de articular intereses individuales en torno a un objetivo social y configuran lo que posteriormente

Putnam denominará virtud cívica. Para este autor «en la comunidad cívica, los ciudadanos persiguen lo que Tocqueville llama ‘interés individual debidamente entendido’ [...] definido en un contexto de necesidades públicas más amplias [...] donde el interés personal está en función de los intereses de otros» (*id.*).

A juicio de Putnam, la existencia de una comunidad cívica activa se traduce en un mayor control de las acciones de gobierno (*accountability*). El autor parte del supuesto de que un buen gobierno será aquel que es más receptivo a las demandas ciudadanas (*responsiveness*), a la vez que opera con eficacia para atenderlas. Si este es el parámetro, ¿qué hace que una Administración sea más sensible a las necesidades de sus habitantes? La respuesta de este autor se centra en la capacidad de la ciudadanía en manifestar sus demandas y articularlas, lo que se logra a través de acción colectiva coordinada, es decir, capital social, cuya base será una comunidad cívica.

Las investigaciones de participación ciudadana que emplean la variable de capital social, retomando los conceptos de comunidad cívica y de virtud cívica, señalan que aquellas comunidades que cuenten con estas características y, en general, logren superar los dilemas de la acción colectiva, serán más proclives a participar de lo público, presionar por mayor *accountability* y *responsiveness* por parte de las autoridades de los gobiernos locales, dando como resultado procesos participativos más exitosos. De igual manera, es probable que las mismas comunidades presionen por gobiernos participativos o que en una vez puestos en marcha los procesos de participación los ciudadanos se involucren de manera activa en ellos.

En su estudio sobre casos exitosos de participación ciudadana, Fung y Wright (2003) destacan que uno de los elementos claves de las experiencias exitosas estudiadas tiene que ver con la capacidad de la ciudadanía para coordinarse y cooperar, así como con la práctica deliberativa. La deliberación, a juicio de estos autores, a su vez estará asociada con la existencia de una vida cívica y con organizaciones no gubernamentales que favorezcan una democracia vigorosa (*ibid.*: 40). Para ambos autores, una vida cívica activa permite la articulación de intereses y pasar del «yo» al «nosotros». En ese caso, las comunidades orientadas hacia el interés general, que conocen sus problemáticas, son funcionales a los procesos participativos, potenciando los resultados exitosos.

MIDIENDO EL CAPITAL SOCIAL

Operacionalización del capital social: retos para la investigación

Parte de las críticas a la teoría del capital social han estado orientadas a la debilidad de sus planteamientos teóricos, bien por el carácter tautológico de parte de sus explicaciones o por la inconsistencia al vincular los micromecanismos bajo los que opera el capital social con los macrofenómenos sociales que busca analizar. En términos de Van Deth (2003: 80) la teoría en este campo parte de suponer que los recursos de capital social tendrán como resultado una disminución de los costos de transacción de todos los participantes en una determinada red debido a que las relaciones de confianza

generan que se necesiten menos recursos para garantizar cumplimiento. Sin embargo, no queda claro cómo conectar de manera convincente la manera en la que la confianza interpersonal impacta en el funcionamiento de la democracia o en la pobreza. En ese sentido, hay claridad sobre cómo las redes individuales producen bienes y beneficios a los individuos que pertenecen a dicha red; sin embargo, tal claridad pierde consistencia cuando se intenta conectar el funcionamiento de tales redes individuales con fenómenos macrosociales.

A fin de verificar las hipótesis derivadas de la teoría, en este caso del capital social, es preciso operacionalizar los conceptos. Sin embargo, como se apreció en el apartado anterior, existe una amplia diversidad de acepciones, y ello conduce necesariamente a que la operacionalización del capital social sea igualmente heterogénea. Como ya se ha señalado en el apartado anterior, tres han sido las propiedades básicas que tradicionalmente se han atribuido al capital social y sobre lo cual hay un consenso relativo: redes, confianza y normas. Cada una de estas propiedades, a fin de ser operacionalizadas, puede ser observada tanto en una dimensión individual como colectiva.

En el plano individual la manera de medir las redes sociales suele ser a través de encuestas o *polling methods* que indagan sobre el grado de membresía a asociaciones civiles, la pertenencia a redes y el grado de contacto social. En la dimensión colectiva se suelen observar estos mismos indicadores pero a nivel agregado¹ (*ibid.*: 160). A pesar de que estos métodos han sido tradicionalmente aceptados, algunos autores son críticos con los datos existentes y señalan que el diseño adecuado de las encuestas es crucial para medir de manera apropiada la participación en asociaciones a fin de lograr afirmaciones teóricas más sólidas².

Al tratar de medir aspectos como la confianza y las normas sociales los investigadores se enfrentan a un terreno mucho más difícil, en particular cuando el reto consiste en encontrar indicadores para la dimensión colectiva de tales aspectos (Inkeles, 2000). Para la medición de la confianza y las normas a nivel individual se utilizan frecuentemente encuestas o *polling methods*, mientras que en el plano colectivo se incorporan indicadores agregados. Sin embargo, algunos autores han cuestionado esta práctica porque se cae en el riesgo de utilizar datos del nivel micro, derivados de encuestas, para comprender fenómenos macro sin que haya claridad en esta conexión. A este respecto, Van Deth se pregunta: «¿Los datos agregados de la encuesta sobre confianza individual miden realmente la cantidad de confianza disponible como un bien

-
1. A este respecto, Van Deth (2008) realiza una contribución importante al clasificar las diferentes estrategias de investigación que corresponden a cada una de las propiedades del capital social: redes, confianza y normas. A su juicio, las redes corresponden al aspecto estructural del capital social, mientras que la confianza y las normas tienen que ver con aspectos más culturales.
 2. Morales (2004) resalta, tras analizar tanto encuestas en Estados Unidos como el *Eurobarómetro*, que abordan la participación en asociaciones civiles, que la mayoría de indicadores que miden el grado de compromiso en estas organizaciones no son muy diferentes a los diseñados por Almond y Verba en 1963. Por otra parte, existe, en general, una ausencia de encuestas específicamente diseñadas para recoger información y datos sobre la participación en asociaciones.

colectivo para todos los ciudadanos? ¿Qué se mide si simplemente contamos el número de asociaciones voluntarias de cada encuestado y calculamos el promedio de membresía en asociaciones voluntarias en una sociedad?» (2008: 161-162).

Si bien la información que ofrecen las encuestas para identificar los diferentes aspectos del capital social —redes, confianza y normas— resulta valiosa, especialmente en el plano individual, algunos autores reclaman la necesidad de ampliar las estrategias de investigación. En particular, aspectos como la confianza y las normas sociales en la dimensión colectiva, cuya medición resulta más compleja, pueden ser abordados haciendo uso de observaciones directas o estudios en profundidad de las comunidades (*ibid.*, 2008: 160).

A este respecto, Van Deth (2003; 2008) hace algunas precisiones y propuestas relevantes para los estudios que utilizan como variable el capital social. En primer lugar, señala que siguiendo el enfoque establecido por Coleman y Putnam, el capital social ha sido usualmente definido por sus funciones, por lo que la manera en que se manifiesta y los indicadores utilizados en cada caso serán diferentes. Así, teniendo en cuenta que las funciones del capital social cambian dependiendo de los diferentes contextos y fenómenos que buscan ser analizados, la definición que utilizar en cada caso derivará de la situación específica en la que se halle.

La plasticidad del concepto de capital social, a juicio de Van Deth puede dar lugar a diseños de investigación más robustos en este ámbito, pero conlleva romper esquemas ortodoxos (2003: 80-84). Esto es así debido a que, en vez de continuar con el debate respecto a hallar una definición categórica del concepto siguiendo una estrategia *top-down*, se precisa de una aproximación *bottom-up* que reconozca que el capital social es un término vinculado a la función que desempeña. Dado que su significado dependerá de la situación específica que se busca estudiar y del contexto en el que se enmarque, Van Deth sugiere, cuando se emprende una investigación sobre este tema, empezar por revisar las acepciones existentes de capital social y determinar sus rasgos comunes a fin de definir los aspectos necesarios para describir las características básicas que entrañan los diferentes conceptos de capital social. Una vez se establecen los rasgos fundamentales del capital social que se encuentran asociados al fenómeno concreto para analizar, se procede a definir la correspondiente estrategia de investigación (2008: 154).

Capital social, asociacionismo y participación ciudadana. Los problemas de operacionalización

La mayoría de las investigaciones sobre participación ciudadana local que hacen uso de la variable capital social, operacionalizan este concepto a través de indicadores que miden el grado de membresía en asociaciones voluntarias. Esto se puede explicar debido a la utilización del enfoque de Putnam en muchas de las investigaciones y de su concepto de comunidad cívica. Putnam señala que las asociaciones civiles serán fundamentales en la reproducción y potenciación de los acumulados de capital social de una sociedad, tanto a nivel interno, en los individuos, como externo, en los

procesos de gobierno. En el plano individual, las asociaciones internalizarán en el comportamiento de los ciudadanos hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu cívico³ (Putnam, 1993: 86-91). Respecto a su efecto externo, las asociaciones facilitarán la articulación de intereses, o que posibilitará una colaboración social efectiva, confianza social y normas de reciprocidad generalizadas (*ibid.*: 163-170). En ese caso, se puede suponer que si existen ciudadanos cívicos y comunidades en donde prevalezca el interés por lo público, la cooperación y la confianza generalizada es probable que los procesos participativos sean más exitosos. Y ¿cómo medir la existencia comunidad cívica y virtud cívica? La respuesta de Putnam es que a través de asociaciones civiles. Debido a este planteamiento, buena parte de los estudios sobre participación, que emplean como variable el capital social, operacionalizan dicho concepto mediante indicadores de membresía y actividad en asociaciones civiles.

Dentro de la literatura de capital social no solo se ha constatado los efectos positivos de las asociaciones en los individuos, por ejemplo, al promover la participación y discusión políticas (Verba *et al.*, 1995); también se ha considerado los beneficios de las asociaciones a nivel más macro, entre otras, como escuelas de democracia (Cohen y Rogers, 1995). Las asociaciones civiles ejemplifican la superación de dilemas de acción colectiva al promover la cooperación y la coordinación social. Como consecuencia, sus potenciales efectos pueden ser la confianza interpersonal, la solidaridad y el apoyo mutuo, además de servir como canalizadores de intereses y demandas sociales. Por ello han sido elementos centrales en investigaciones sobre democracia y, este caso, participación ciudadana en gobiernos locales.

Son diversos los estudios que establecen la relación positiva entre asociacionismo y rendimiento de prácticas participativas en gobiernos locales. Un ejemplo es la investigación de Wampler y Avritzer (2004), quienes ponen de relieve cómo las estrategias adoptadas por organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de transición en Brasil promovieron la creación de instituciones participativas locales, entre ellas el presupuesto participativo. Los autores señalan que los resultados de los presupuestos participativos, en términos de implementación de proyectos seleccionados así como capacidad de deliberación y negociación de los asistentes a estos espacios, dependen en buena medida de la tradición asociativa (*ibid.*: 308-309). En aquellas ciudades o barrios dentro de la ciudad con mayor número de organizaciones de la sociedad civil se aprecia una participación basada en lo que denominan deliberación «cara a cara», en la capacidad de movilización y presión para implementar los proyectos acordados y evitar la intermediación clientelar.

En relación con la pregunta sobre cuáles son las condiciones adecuadas para que las instituciones participativas locales tengan éxito, y a partir de un estudio comparado en diversas ciudades de Brasil, Avritzer (2010), señala que las características organizativas

3. Putnam corrobora este planteamiento a partir de las evidencias encontradas por Almond y Verba en su libro *The Civic Culture*, que revelan la relación entre membresía asociativa y la confianza social, la participación política y la competencia cívica subjetiva (Putnam, 1993: 90).

de la sociedad civil serán esenciales para garantizar el éxito de los procesos participativos. Más que centrarse en el capital social en su conjunto, nuevamente recurre a las asociaciones y los patrones asociativos para explicar los rendimientos de los procesos participativos. A partir del porcentaje de población afiliada a asociaciones o el número de asociaciones vecinales explora las características asociativas en los distintos lugares analizados.

En la misma línea de identificar factores que desempeñan un papel central en el rendimiento de espacios de democracia participativa local, Font y Galais (2011) destacan que variables como la ideología política de los partidos que llevan a cabo el proceso participativo, el apoyo externo y la sociedad civil resultan claves para comprender los resultados en términos de calidad democrática de estos procesos. A juicio de estos autores, en caso de que la sociedad civil, en su dimensión organizativa, esté presente en la iniciativa o promoción del proceso participativo (*bottom-up*) hará que éste sea más inclusivo y deliberativo (*ibid.*: 12).

Haciendo una lectura crítica de la literatura que aborda la relación positiva entre sociedad civil y democracia, Baiocchi *et al.* (2011) proponen una tipología para comprender la relación entre sociedad civil y Estado para explicar los rendimientos de los procesos participativos locales. A juicio de los autores, es preciso identificar las características de la sociedad civil en términos de su capacidad de autoorganización y la manera cómo los actores sociales se vinculan con el Estado a fin de hacer efectivas sus demandas. Así, una sociedad civil autónoma, que es capaz de generar procesos autoorganizativos de manera independiente, así como de determinar de forma propia sus demandas y que se vinculen con el Estado en el marco de reglas claras —institucionalizadas—, es probable que genere una democracia movilizadora y prácticas participativas que fortalezcan la deliberación y la participación plural, evitando patrones clientelares (*ibid.*: 33-38).

Las investigaciones de Wampler y Avritzer (2004), Avritzer (2010), Font y Galais (2011) así como Baiocchi *et al.* (2011), reflejan la tendencia en los estudios de participación ciudadana local de insertar el término sociedad civil para hacer alusión, de manera amplia, a las características asociativas de la sociedad analizada, dejando de lado el probablemente problemático concepto de capital social. Estos estudios se basan, en general, en encuestas o entrevistas a líderes asociativos o miembros de asociaciones. Así, dichas investigaciones evidencian el énfasis en el nivel individual de la dimensión relativa a las redes del capital social, eludiendo aspectos como la confianza y las normas tanto en su nivel individual como colectivo.

Este énfasis hacia el carácter organizativo y formal de las redes si bien permite hacer un acercamiento a las características del capital social de determinada comunidad, es limitado por varias razones. En primer lugar, las investigaciones sobre participación política han expuesto el estrecho vínculo entre recursos individuales y probabilidad de pertenencia a asociaciones civiles (Verba *et al.*, 1995); por ejemplo, las personas con mayores recursos socioeconómicos tendrán una probabilidad más alta de asociarse. Las diferencias de pertenencia no son solo socioeconómicas, también la raza y el género inciden en la participación en asociaciones. En el caso de las mujeres, si

bien las cifras varían de país a país, en general se encuentra que el nivel de pertenencia a asociaciones es menor comparativamente al caso de los hombres, diferencias que se agudizan en el caso de que las mujeres tengan hijos pequeños⁴ (Norris y Inglehart, 2006). En el caso de la raza (Lin, 2000), algunos estudios han demostrado que la pertenencia a determinado grupo étnico o racial minoritario puede tener consecuencias negativas en formar parte activa de asociaciones civiles. Si estas diferencias son veraces, ¿qué pasa con aquellos individuos que por su raza, género o recursos socioeconómicos tienen una baja probabilidad de pertenencia a asociaciones? ¿Se puede llegar a la conclusión, en caso de que se trate del único indicador de capital social utilizado, de que estos grupos sociales no cuentan con capital social? Como críticos del capital social han destacado, este planteamiento teórico ha subestimado la existencia de relaciones de sociales y de poder desiguales que, entre otras, se manifiestan en la pertenencia a asociaciones, desatendiendo, por otra parte, la manera en que los grupos en desventaja generan relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación.

En segundo lugar, como ya lo señalaba Putnam en su estudio sobre el asociacionismo en Estados Unidos (2000), el nivel de pertenencia a asociaciones ha bajado en las últimas décadas. Por otro lado, la pertenencia a asociaciones presenta una distribución desigual en las diferentes regiones del mundo⁵, pero aún en regiones cuyo asociacionismo parece ser relativamente alto no se aprecia necesariamente un vínculo positivo entre este indicador de capital social y el fortalecimiento democrático (Roßteutscher, 2008). Probablemente como respuesta a esto o debido al interés de explorar nuevos indicadores que den cuenta del capital social en diferentes sociedades sin reducir este recurso al asociacionismo, se han hecho esfuerzos por recolectar información sobre diferentes aspectos de la sociabilidad tanto formal como informal. Como señalaba el apéndice metodológico de la plataforma CIVICUS⁶ «existe un acuerdo general de que las organizaciones voluntarias son solo un pequeño grupo dentro de un entorno mucho más amplio, ya no pueden ser tratadas como representantes claves para todo el universo de la sociedad civil [...]. Esto ha hecho que muchas metodologías convencionales de simple reconocimiento del sector voluntario sean obsoletas para quienes

4. Lowndes (2003) destacaba que hombres y mujeres pueden estar involucrados en diferentes circuitos de capital social. En particular, redes de sociabilidad informal —como las redes de apoyo mutuo, contacto constante con familiares y amigos, así como redes vecinales de sociabilidad informal, entre otras— son importantes en el caso de las mujeres. Por lo anterior, Lowndes cuestiona el énfasis hacia la membresía en asociaciones como indicador predominante de capital social: «Hacer referencia a los 'niveles' agregados de capital social o elegir una sola medida (típicamente membresía asociativa), puede dar una imagen engañosa con respecto a las diferencias de género. En segundo lugar, las medidas cuantificables del capital social [...] pueden oscurecer importantes diferencias de género en el tipo o la calidad del capital social involucrado. En tercer lugar, la elección de medidas de capital social puede reflejar un sesgo de género, seleccionando dentro o fuera de las actividades dominadas por mujeres y hombres, respectivamente» (*ibid.*: 9).

5. Ver World Values Survey (<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>).

6. Ver CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation (<https://www.civicus.org/>).

realmente están interesados en capturar la diversidad de la sociedad civil y cómo en última instancia contribuye a la democracia y el desarrollo» (Fioramonti y Kononkykhina, 2013: 1).

En tercer lugar, la existencia de asociaciones civiles no supone necesariamente la presencia de una comunidad cívica en los términos presentados por Putnam. Estudios como el de Molenaers (2005) muestran que en países en vías de desarrollo los patrones asociativos no responden a las características mayoritariamente expuestas en la literatura sobre capital social. Es decir, no hay relación automática entre asociacionismo y confianza, reciprocidad y cooperación horizontal (*ibid.*: 164). Por el contrario, en muchos casos lo que se observa es que la vida asociativa está relacionada con patrones de interacción clientelista en donde los individuos buscan conseguir recursos sociales a través de líderes locales, quienes juegan un rol de intermediación entre los habitantes y los gobiernos locales, perpetuando el clientelismo. Sin embargo, es a través de redes informales en donde se pueden encontrar procesos de cooperación horizontal, confianza y reciprocidad.

Por último, existen nuevas formas de acción colectiva o nuevos activismos urbanos, como los denomina Walliser (2013). Estos grupos orientados hacia la producción de espacio urbano y la promoción de modos innovadores de participación ciudadana se caracterizan por su bajo nivel organizacional —a diferencia de formas tradicionales como las asociaciones de vecinos—, inteligencia colaborativa a través de redes sociales, y grupos más abiertos, flexibles y descentralizados. En definitiva, las tecnologías de la información y las comunicaciones (ICT en inglés) contribuyen a generar nuevos patrones de movilización y redes sociales entre ciudadanos (*ibid.*: 329), lo cual se escapa a la lógica de las redes formales, asociaciones y al ámbito tradicional de los estudios de participación. En esta misma línea, Savage *et al.*, (2005) señalan que las nuevas formas urbanas desalientan el asociacionismo tradicional, y en ese nuevo marco espacial la organización social no requiere interacción social cara a cara.

Partiendo de las limitaciones antes señaladas, el próximo apartado buscará proporcionar herramientas analíticas alternativas para medir el capital social, especialmente en estudios de participación ciudadana en gobiernos locales.

Capital social y participación ciudadana: Más allá de las asociaciones civiles

Si se considera que el capital social alude a los patrones de sociabilidad, tanto formal como informal —en términos de redes, confianza y normas—, que facilitan la acción colectiva y la resolución de problemas comunes, al elegirla como variable dentro de un diseño de investigación sería adecuado incluir indicadores que no solo hagan énfasis en una de sus dimensiones, sino que aborden este recurso de manera comprehensiva y, asimismo, tengan en cuenta sus aspectos formales e informales. Siguiendo a Van Deth (2008), la gran heterogeneidad conceptual del capital social no se refleja cabalmente en su uso en términos empíricos.

En general, la manera de abordar el capital social desde la ciencia política ha estado centrada en las asociaciones y la confianza individual. Por ello, es preciso aludir a nuevas aproximaciones teóricas que desde otras disciplinas puedan favorecer la producción de un conocimiento más robusto sobre el capital social y la cuestión participativa. Existen tres cuerpos de literatura que pueden contribuir al debate para pensar en diseños de investigación alternativos, bajo nuevas propuestas de operacionalización. Los denominados *community studies*, así como los estudios urbanos y el análisis de redes tienen una larga tradición de análisis del capital social que, sin embargo, ha sido retomada de manera muy tangencial por las investigaciones de participación local.

A pesar de la heterogeneidad que podemos encontrar en estos campos disciplinares, es posible identificar una preocupación común al estudiar el capital social, en particular en los *community studies* y en los estudios urbanos, y es la necesidad de considerar los contextos espaciales en los cuales se enmarca y se reproduce este recurso. En efecto, autores como Blokland y Savage (2008) señalan que muy a menudo las formas de medir el capital social se abstraen del lugar en donde este se enmarca, proponiendo indicadores abstractos que dan lugar a interpretaciones descontextualizadas que no comprenden cómo se forma y cómo está cambiado este recurso. Siguiendo a autores como Lefebvre, subrayan que las relaciones sociales son producidas a través de la organización del espacio. Así, será este el que permitirá comprender las dinámicas interrelaciones que generan el capital social de una determinada comunidad (*ibid.*: 7-8).

A partir de análisis históricos y etnográficos en dos ciudades, Blokland y Rae (2008) exploran el cambio que se está produciendo en las relaciones urbanas y cómo afecta esto a la naturaleza del capital social, entre esto a las redes sociales. A su juicio, las ciudades han cambiado y con ello la forma de crear capital social. Del localismo más amplio, que promovía la creación de asociaciones, se ha dado paso a formas más excluyentes, ejemplificadas en barrios aburguesados cerrados, pero no solo, ya que también hay guetos que han generado lo que los autores llaman la privatización de la comunidad, caracterizada por redes, pero también confianza y normas, más individualizadas y fragmentadas. Sin embargo, también han surgido relaciones en red donde el entorno local no es el enclave central de la socialización y donde las tecnologías de comunicación modernas pueden facilitar este proceso, generando comunidades y formas de socialización diferentes a las tradicionales.

Un segundo punto que destaca en las áreas disciplinares antes mencionadas es su interés por las redes informales y su contribución para comprender procesos de coordinación social, confianza y configuración de normas sociales. A fin de explicar cómo influyen las características al interior de las redes individuales en la creación de capital social que facilita el compromiso político, Lake y Huckfeldt (1998) hacen un estudio de redes egocéntricas a partir de datos de los individuos y sus redes. Para los autores, el tamaño de la red, la frecuencia en la interacción y el conocimiento político de los participantes de la red determinan el nivel de compromiso político individual. No obstante, a su juicio el capital social no lo poseen los individuos, sino que se produce a

través de patrones estructurados de interacción social, que la pertenencia a asociaciones por sí sola no consigue predecir. Es el funcionamiento de las redes informales lo que permite comprender tal proceso.

Por otra parte, en su estudio del papel del capital social en la participación democrática en el norte de la India, Krishna (2002) reconoce la limitación del asociacionismo como indicador de capital social en los casos de estudio, toda vez que el porcentaje de pertenencia en la zona es realmente bajo, del 5 %. Sin embargo, para el autor, no por esto se puede llegar a la conclusión de que no existe este recurso (*ibid.*: 446). A su juicio, los habitantes de los casos de estudio efectivamente cooperan entre sí en diferentes tareas, pero lo hacen a través de redes informales. Por lo anterior Krishna elaboró indicadores, para ser empleados en un análisis cuantitativo de encuestas, que consideran el tipo de actividades en las cuales los individuos en estas áreas cooperan. El autor identificó seis actividades que permitieron medir el funcionamiento y fortaleza de las redes locales, las normas relacionadas con la solidaridad, la reciprocidad y la confianza. Redes de trabajo colectivo y compartido, redes de ayuda en caso de contingencias, compromiso de los líderes con la comunidad, incluso el corregir conductas de niños que no pertenecen a la propia familia a fin de que cumplan las normas sociales. Estos indicadores propuestos son interesantes, ya que tienen en cuenta las particularidades de patrones de sociabilidad y cooperación en las zonas estudiadas.

Un tercer punto se refiere a cómo las desigualdades estructurales se reflejan en la configuración del capital social. Como se adelantaba en el apartado anterior, algunos autores han hecho una lectura crítica del capital social, en particular sobre la falta de atención prestada a las desigualdades estructurales que pueden persistir en las redes sociales. Si bien Bourdieu en sus planteamientos sobre capital social ya había destacado este asunto, pronto fue dejado de lado por la perspectiva de Coleman y Putnam. Autores como Haynes y Hernandez (2008) retoman el enfoque de Bourdieu para analizar cómo la raza y la existencia de un contexto históricamente segregado determinan las características del capital social. Asimismo, indagan la manera en que se afirman intereses colectivos de estos grupos para incidir en las decisiones de los gobiernos locales. A través de un análisis histórico, apoyado en entrevistas y revisión de archivo, los autores identifican que la comunidad negra en Runyon Heights (Estados Unidos) contaba en la primera mitad del siglo xx tanto con redes formales como informales de socialización muy importantes para mantener la cohesión social de su comunidad. Sin embargo, esto nos les aseguró que sus demandas fueran escuchadas por el gobierno local que para ese entonces estaba monopolizado por representantes de raza blanca, evidenciando una segregación y una exclusión institucional. Para estos autores, la manera que encontraron de influir en el gobierno fue a través de redes informales, contactos claves que trabajaban en el gobierno, no mediante sus asociaciones.

Por su parte, Lowndes (2003) explora cómo las características del capital social pueden ser útiles para explicar las diferencias en los patrones de participación política entre hombres y mujeres, particularmente en la política local. A partir de datos de la

Encuesta General de Hogares británica (GHS), 2000-2001, que presenta cinco aspectos diferentes del capital social, la autora observó cómo los perfiles de capital social difieren para los grupos de encuestados en relación con el género. Estos datos, más otros obtenidos de investigación cualitativa, le permiten concluir que las mujeres tienen tanto capital social como los hombres, pero que es ligeramente diferente: su perfil de capital social está más orientado a redes de sociabilidad informal, especialmente en el contexto del vecindario. Algunos de los indicadores de la GHS, por ejemplo respecto a confianza y reciprocidad, indagan sobre el grado de cercanía, frecuencia en el contacto y ayuda a vecinos. Igualmente, preguntan sobre las redes de apoyo social, pedir un favor en caso de estar enfermo o pedir dinero en calidad de préstamo. Por último, la encuesta plantea preguntas acerca de la participación cívica, si los individuos están informados sobre asuntos locales, si están involucrados en alguna organización local, o si se ha formado parte de tomar una acción concreta para resolver un problema local. De esta manera, la operacionalización del capital social contempla indicadores sobre redes, tanto formales como informales, pero también sobre confianza, reciprocidad y participación cívica.

Un último aspecto atiende la naturaleza conflictiva y tensa de las relaciones sociales que se refleja tanto en el funcionamiento de las redes como en la existencia o no de la confianza personal y social, así como en la manera en la que operan las normas sociales. Un estudio interesante, si bien no centrado directamente en el capital social, es el de Martínez y Lorenzi (2012), quienes a través de la investigación-acción participativa, en particular desde un proceso de investigación activista, estudian la experiencia del movimiento de ocupaciones en Madrid. Ya algunos autores han destacado la existencia de capital social en grupos que buscan dar solución a problemas habitacionales vía ocupación —*squatters*— (Sengupta y Sharma, 2012). Lo interesante del estudio de Martínez y Lorenzi es la utilización de metodologías novedosas a fin de comprender cómo opera el movimiento de ocupación desde dentro, su organización interna, pero también sus conflictos, lo que contribuye a ofrecer una visión múltiple de este proceso. De igual forma, también pone en cuestión la manera a través de la cual, de manera convencional, se ponen en marcha mecanismos de participación ciudadana local, en su gran mayoría espacios institucionalizados que reproducen estructuras jerárquicas de poder, donde las autoridades locales y las élites condicionan en gran medida el proceso.

Por su parte, en su estudio comparado de participación ciudadana en dos ciudades con contextos sociales y políticos diferentes Vázquez (2013) analiza cómo los habitantes de zonas periféricas de las ciudades estudiadas se organizaron para dar respuesta a problemas habitacionales y de sus barrios, generando patrones diferentes de asociacionismo, pero también de la manera cómo se relacionan con el gobierno local. A partir de una revisión histórica y haciendo uso de entrevistas a informantes claves, identificó que la manera en la que se fue generando la acción colectiva, en términos de su autonomía y capacidad de auto-organización respecto a los gobiernos locales, generó patrones asociativos diferentes. En algunos casos más tendientes al conflicto, en otros a la cooperación y en otros al clientelismo.

Woolcock y Nyham (2009) resaltan la necesidad de apostar por estrategias metodológicas mixtas al emprender investigaciones que incorporen como variable el capital social. A su juicio, buena parte de los estudios en este campo tienden a usar un único instrumento metodológico, bien sea de carácter cualitativo o cuantitativo. Por ello, los autores proponen instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos que permitan operacionalizar esta variable. Respecto a los instrumentos cualitativos para medir redes sugieren hacerlo a través de preguntas tales como: cómo funcionan los grupos formales o informales, qué frecuencia de intercambio tienen, qué recursos se intercambian en dichas redes. En alusión a la confianza, las preguntas quieren averiguar a qué redes, grupos o instituciones formales o informales acuden los individuos para resolver problemas, cómo se distribuye la confianza en la comunidad (a través de la familia, a través de redes específicas o en las localidades en general). En referencia a la acción colectiva y la cooperación, plantean cuestiones sobre los ejemplos de acción colectiva llevados a cabo por la comunidad, cómo se inició, quiénes se movilizaron, cuáles son las sanciones sociales para quienes contravengan las normas sociales previstas. Los instrumentos cuantitativos que refieren a redes, además de las preguntas convencionales sobre membresía (pertenencia, número de personas que forman parte de la organización, frecuencia de interacción, características socioeconómicas, étnicas, religiosas de género de las personas que integran el grupo), también inquieran sobre si se acude a redes informales para pedir ayuda. Respecto a la acción colectiva y la cooperación, se pregunta si se ha participado en actividades para beneficio de la comunidad.

Finalmente, es de destacar la investigación de Lowndes *et al.* (2006) acerca de los factores que explican el funcionamiento de la participación local. A partir de una herramienta denominada CLEAR⁷ los autores establecen los aspectos que a su juicio son fundamentales para lograr una participación local exitosa. Una de las variables es *capital social*. A través de preguntas sobre el sentido de pertenencia a una comunidad, con las redes de confianza interpersonal existentes y la capacidad de cooperar de manera efectiva de los ciudadanos (lo que los autores denominaron *like to*), así como sobre las características y estructura asociativa de una comunidad, las redes y grupos sociales, en términos de asociaciones y capacidad de movilización (*enabled to*), los autos buscaron determinar el nivel de capital social en las distintas ciudades analizadas. Los métodos sugeridos fueron, además de estadísticas oficiales, información cuantitativa como encuestas. De técnicas cuantitativas se contempló el uso de instrumentos más cualitativos, como entrevistas (a políticos locales, a funcionarios que desempeñan tareas en áreas vinculadas a la participación ciudadana y a líderes sociales) y *focus groups*. Lo anterior da cuenta del diseño de métodos mixtos para estudiar el capital social. La tabla 2 ilustra las anteriores operacionalizaciones, efectuadas por los estudios

7. Lowndes *et al.*, (2006) dirigieron un estudio a nivel europeo del *European Committee on Local and Regional Democracy* (CDLR), llevado a cabo en veintitrés municipios de cinco países, cuyo propósito era brindar una herramienta analítica para ayudar a los gobiernos locales a mejorar la comprensión de la participación ciudadana de sus municipios.

TABLA 2.
OPERACIONALIZACIÓN ALTERNATIVA DE CAPITAL SOCIAL A PARTIR DE REDES, CONFIANZA Y NORMAS

Nivel de análisis	Redes	Confianza	Normas cívicas
Individual	Membresía asociaciones. Análisis egocéntrico de redes y contactos sociales. Identificación de redes informales de ayuda mutua y de trabajo colectivo y compartido.	Confianza en otras personas y en instituciones. Grado de identidad de los ciudadanos con su comunidad o su barrio.	Identificación de redes informales y definición de normas sociales. Si se ha formado parte de una acción colectiva. Participación en actividades para beneficio de la comunidad.
Colectivo	Datos agregados de pertenencia a asociaciones. Análisis de redes completas (redes de afiliación y de implicación conjunta). Características de las redes sociales (tamaño, frecuencia de interacción, conocimiento de los miembros). Funcionamiento interno de redes y organizaciones sociales. Identificar qué recursos se intercambian en las redes. Grado de coordinación entre asociaciones y demás organizaciones sociales. Uso tecnologías de la información y las comunicaciones	Datos agregados de confianza interpersonal y en instituciones. Cómo se distribuye la confianza en la comunidad (a través de la familia, a través de redes específicas o en las localidades en general). Tradición de cooperación y/o conflicto entre redes u organizaciones sociales y gobierno local.	Valores compartidos en la comunidad. Sanciones sociales para quienes contravengan las normas sociales previstas. Tradición de acción colectiva.

Fuente: elaboración propia a partir de Van Deth (2008).

expuestos, que abordan las redes, la confianza y las normas tanto desde el nivel de análisis individual como colectivo.

CONCLUSIONES

El capital social ha sido frecuentemente utilizado como una de las variables explicativas de los rendimientos de los espacios de participación ciudadana directa en gobiernos locales. Partiendo de los postulados de Putnam, se señala que los vínculos de confianza, reciprocidad y cooperación generan actitudes que fortalecen la democracia, en este caso, la local. Una vez aceptada dicha relación causal, diversos estudios empíricos han tratado de incorporar este factor como variable explicativa del fenómeno participativo local. En general, tales investigaciones han empleado el aspecto relativo a las redes, operacionalizando el concepto a través de la participación en asociaciones o número de asociaciones civiles. No obstante, si bien las asociaciones son un elemento central en los procesos democráticos, estudios recientes llaman la atención sobre la importancia de incorporar estrategias que permitan considerar el carácter multidimensional del capital social, así como el impacto del contexto en el cual se enmarca este recurso.

Explorando alternativas de operacionalización que den cuenta de la diversidad del capital social, en sus dimensiones de redes, confianza y normas, tanto a nivel individual como colectivo, se encuentran diversos aportes desde los *community studies*, los estudios urbanos y la teoría de redes que desde diferentes estrategias abordan la riqueza analítica de este concepto. Estos cuerpos de literatura tienen una extensa tradición de estudios sobre capital social que, no obstante, ha sido considerada de manera marginal en las investigaciones sobre participación. Sus contribuciones para operacionalizar la variable *capital social* pasan, entre otros, por analizar las características y el funcionamiento de las redes informales. De igual forma, pretenden identificar las desigualdades estructurales que afectan las diferentes dimensiones del capital social y su efecto en la participación local. Asimismo, analizan la naturaleza conflictiva que entrañan las relaciones sociales y el impacto del contexto en la configuración y desarrollo del capital social. En ese marco, proponen operacionalizaciones que proporcionan una visión más comprehensiva de la estructura, funcionamiento y características del capital social de una determinada comunidad. Más que una propuesta única de operacionalización, este artículo ilustra posibles alternativas. Puesto que el capital social es una variable que depende del contexto, cada investigador deberá considerarlo para diseñar una estrategia que se adecúe al caso de estudio.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco los comentarios de Fabiola Mota (Universidad Autónoma de Madrid) y de Victoria Rivera (Universidad de Bristol). Igualmente, agradezco las excelentes

sugerencias realizadas por el Consejo Editorial de la RECP, así como por los evaluadores externos y anónimos.

Referencias

- Adam, Frane y Borut Rončević. 2003. «Social Capital: Recent Debates and Research Trends», *Social Science Information*, 42 (2): 155-83.
- Avtizer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México DF: Universidad Veracruzana.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo K. Silva. 2011. *Bootstrapping democracy. Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Blokland, Talja y Douglas Rae. 2008. «The End to Urbanism: How the Changing Spatial Structure of Cities Affected its Social Capital Potentials», en Talja Blokland y Mike Savage (eds.), *Networked Urbanism. Social Capital in the City*. Hampshire: Ashgate.
- Blokland, Talja y Mike Savage. 2008. «Social Capital and Networked Urbanism», en Talja Blokland y Mike Savage (eds.), *Networked Urbanism. Social Capital in the City*. Hampshire: Ashgate.
- Bourdieu, Pierre. 1985. «The Forms of Capital», en John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press
- Brugué, Quim, Joan Font y Ricard Gomá. 2003. «Participación y democracia: asociaciones y poder local», en María Jesús Funes y Ramón Adell (eds.), *Movimientos sociales. Cambio social y participación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Castiglione, Dario, Jan W. Van Deth, y Guglielmo Wolleb. 2008. «Social capital's fortune: An introduction», en Dario Castiglione, Jan W. Van Deth y Guglielmo Wolleb (eds.), *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Joshua, y Joel Rogers. 1995. *Associations and Democracy*. Londres: Verso.
- Coleman, James. 1988. «Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal Sociology*, 94: 95-120.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Esser, Hartmut. 2008. «The two meanings of social capital.» En Dario Castiglione, Jan W. Van Deth y Guglielmo Wolleb (eds.), *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Fioramonti, Lorenzo, y Olga Kononykhina. 2013. *Methodological note on the CIVICUS' Civil Society Enabling Environment Index (EE Index)*. CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation. Disponible en: <https://bit.ly/2Os6F3e>.

- Font, Joan (coord.). 2011. *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- Font, Joan, y Carolina Galais. 2011. «The qualities of local participation: the explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer», *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (5): 932-948.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- Granovetter, Mark. 1974. *Getting a job. A study of contacts and careers*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Haynes, Bruce D. y Jesus Hernandez. 2008. «Place, Space and Race: Monopolistic Group Closure and the Dark Side of Social Capital.» En Talja Blokland y Mike Savage (eds.), *Networked Urbanism. Social Capital in the City*. Hampshire: Ashgate.
- Inkeles, Alex. 2000. «Measuring Social Capital and Its Consequences.» *Policy Sciences*, 33 (3-4): 245-268.
- Jordana, Jacint. 2000. «Instituciones y Capital Social ¿qué explica qué?» *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2): 187-210.
- Krishna, Anirudh. 2002. «Enhancing Political Participation in Democracies: What is the Role of Social Capital?», *Comparative Political Studies*, 35: 437-460.
- Lake, Ronald La Due y Robert Huckfeldt. 1998. «Social Capital, Social Networks, and Political Participation», *Political Psychology*, 19 (3): 567-584.
- Levi, Margaret. 1996. «Social and Unsocial Capital. A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work», *Politics and Society*, 24 (1): 45-55.
- Lin, Nan. 2000. «Inequality in Social Capital», *Contemporary Sociology*, 29 (6): 785-795.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, Vivien. 2003. «Getting on or getting by? Women, social capital and political participation». Paper for presentation to *Gender and Social Capital Conference*. Winnipeg, Canada: University of Manitoba.
- Lowndes, Vivien y Lawrence Pratchett. 2009. «Factores que explican la participación: comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos», en Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker. 2006. «Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework», *Social Policy and Society*, 5: 281-91.
- Martínez, Miguel Ángel y Elisabeth Lorenzi. 2012. «Autonomous activist-research. The case of the squatters' movement in Madrid», *Revista Internacional de Sociología (RIS). Special issue on methodological challenges in participation research*, 70 (extra 2): 165-184.
- Molenaers, Nadia. 2005. «Tracing the Contradictions. Associational Life versus Informal Networks in a Third World Context», en Sigrid Roßteutscher (ed.), *Democracy*

- and the Role of Associations. Political, Organizational and Social Contexts.* Londres y Nueva York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Morales Díez, Laura. 2004. «El asociacionismo político en Europa», *Revista Zona Abierta*, 106-107: 7-63.
- Mota, Fabiola y Joan Subirats. 2000. «El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico», *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2): 123-158.
- Narayan, Deepa y Mark Woolcock. 2000. «Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy», *The World Bank Research Observer*, 15 (2): 225-249.
- Norris, Pippa, y Ronald Inglehart. 2006. «Gendering Social Capital: Bowling in Women's Leagues?», en B. O'Neill y E. Gidengil, *Gender and Social Capital*. Nueva York: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 2000. «Social Capital: A fad or a fundamental concept?», en Partha Dasgupta y Ismail Serageldin, (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington DC: World Bank.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn. 2003. «Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales capital social y acción colectiva», *Revista Mexicana de Sociología*, 65: 155-233.
- Portes, Alejandro. 1998. «Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology», *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Roßteutscher, Sigrid. 2008. «Social Capital and Civic Engagement: A Comparative Perspective», en Dario Castiglione, Jan W. Van Deth y Guglielmo Wolleb (eds.), *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Savage, Mike, Gaynor Bagnall y Brian Longhurst. 2005. *Globalisation and Belonging*. Londres: Sage.
- Sengupta, Urmi y Sujeet Sharma. 2012. «Urban development and social capital: lessons from Kathmandu», en Joseph D. Lewandowski y Gregory W. Streich (eds.), *Urban social capital: civil society and city life*. Londres: Routledge.
- Van Deth, Jan W. 2003. «Measuring social capital: Orthodoxies and continuing controversies», *International Journal of Social Research Methodology*, 6 (1): 79-92.
- Van Deth, Jan W. 2008. «Measuring social capital», en Dario Castiglione, Jan W. Van Deth y Guglielmo Wolleb (eds.), *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Vásquez González, Y. Lorena. 2013. *Participación ciudadana y democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado Bogotá y Madrid* [tesis doctoral]. Fabiola Consejero (dir.), Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2004. *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá*. Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, y Henry Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Walliser, Andrés. 2003. *Participación y Ciudad*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Walliser, Andrés. 2013. «New urban activism in Spain: reclaiming public space in the face of crises», *Policy and Politics*, 43 (3): 329-350.
- Wampler, Brian y Leonardo Avritzer. 2004. «Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil», *Comparative Politics*, 36 (3): 291-312.
- Woolcock, Mark. 1998. «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and a Policy Framework», *Theory and Society*, 27 (2): 151-208.
- Woolcock, Mark. 2010. «The rise and routinization of social capital, 1988-2008», *Annual Review of Political Science*, 13: 469-487.
- Woolcock, Michael y Veronica Nyhan Jones. 2009. «Mixed methods assessment», en Gert Tingaard Svendsen y Gunnar Lind Haase Svendsen (eds.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Presentado para evaluación: 11 de enero de 2018.

Aceptado para publicación: 25 de octubre de 2018.

Y. LORENA VÁSQUEZ-GONZÁLEZ

lorena.vasquezg@utadeo.edu.co

Profesora titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Investigadora asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Alcalá. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Colombia y máster en Administración y Gerencia Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP) y por la Universidad de Alcalá. Diploma de Estudios Avanzados, Doctorado en Teoría Política, Democrática y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora visitante en la Universidad de Bristol. Sus líneas de investigación son: participación ciudadana directa en gobiernos locales, gobernanza urbana, acción colectiva, capital social, ciudadanía y política comparada.

El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo

*The international conflict in the gray zone:
A theoretical proposal from the offensive realism perspective*

JAVIER JORDÁN

Universidad de Granada

Como citar/Citation

Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 129-151. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.48.05>

Resumen

Este artículo ofrece una teorización del conflicto internacional en la zona gris, un término reciente en la literatura de estudios estratégicos. Para ello se delimita el concepto, identificando sus rasgos definitorios a partir de una revisión de la literatura existente. En segundo lugar, se enmarca el conflicto en la zona gris en la teoría del realismo ofensivo de John Mearsheimer, que estudia la política conflictiva entre grandes potencias y las estrategias utilizadas para incrementar el poder relativo. En tercer lugar, se identifican las líneas de acción estratégica desarrolladas en la zona gris, analizando sus pros y contras. Este tercer objetivo complementa y amplía la propuesta teórica de Mearsheimer, que explica el origen de la rivalidad entre grandes potencias, pero presta menos atención a cómo se desarrolla. De esta forma, el concepto de zona gris halla acomodo en la teoría realista de la política internacional y al mismo tiempo la enriquece.

Palabras clave: relaciones internacionales, estudios estratégicos, conflicto político, zona gris, realismo.

Abstract

This article offers a theorization of the international conflict in the gray zone, a recent term within the literature of strategic studies. To this end, the concept is settled by identifying its defining features based on a review of the existing literature. Secondly, the conflict in the gray zone is framed in John Mearsheimer's theory of Offensive Realism. It studies the conflictual politics between great powers politics and the strategies they use to increase their power relative to one another.

Thirdly, the strategic lines of action developed in the gray zone are identified, and their pros and cons are also analyzed. This third objective complements and extends Mearsheimer's theoretical proposal, which explains the origin of the rivalry between great powers but pays less attention to the development of this rivalry. Thus, the concept of gray zone finds accommodation within the realist theory of international politics and, at the same time, enriches it.

Keywords: international relations, strategic studies, political conflict, gray zone, realism.

INTRODUCCIÓN

En la comunidad de defensa norteamericana existe cierta indisciplina conceptual —criticada a menudo por ellos mismos— que lleva a la proliferación de *buzzwords*, términos de moda de utilidad analítica cuestionable y recorrido habitualmente efímero (Haas, 2017). Pero de vez en cuando aparece alguno digno de atención. Así sucede con el «conflicto en la zona gris», incluido por primera vez en la *Quadrennial Defense Review* norteamericana de 2010, y con el que se alude al espectro del conflicto político que separa la paz (blanco) de la guerra (negro).

La idea de fondo es simple y al mismo tiempo oportuna. Son cada vez más frecuentes las alusiones a un retorno a la Guerra Fría, cuando en realidad lo que se señalan son estrategias propias del conflicto en la zona gris, una de cuyas manifestaciones históricas fue precisamente el enfrentamiento bipolar (Green *et al.*, 2017: 22). El conflicto en la zona gris es un fenómeno antiguo en la política internacional. Que reciba atención bajo ese término es un síntoma más de la creciente rivalidad entre grandes potencias.

La conceptualización del conflicto en la zona gris —al que en adelante nos referiremos simplemente como «zona gris»— es una tarea en curso. La literatura especializada —en su mayoría de carácter profesional (militar), no académica— aporta conceptualizaciones orientadas a la acción y no siempre bien definidas (Oldham, 2015; Votel *et al.*, 2016). Hay excepciones como, por ejemplo, los trabajos de Mazarr (2015), Baqués (2017) o Wirtz (2017), pero todavía queda espacio para profundizar en su correcta delimitación teórica.

Este artículo se propone tres objetivos con el fin de que el término «zona gris» gane en potencia analítica. A tal fin, el trabajo se articula en cuatro apartados: en primer lugar, se delimita el concepto identificando sus rasgos definitorios a partir de una revisión de la literatura existente. En segundo lugar, se enmarca el concepto en una teoría superior en el ámbito de las relaciones internacionales. Para ello se recurre al realismo ofensivo de John Mearsheimer (2003), que estudia la política conflictiva entre grandes potencias y las estrategias utilizadas para incrementar el poder relativo. En tercer lugar, y siguiendo con la revisión de la literatura sobre zona gris, se identifican las líneas de acción estratégica desarrolladas en él, analizando sus pros y contras. Este tercer objetivo complementa y amplía la propuesta teórica de Mearsheimer, que explica el origen de la rivalidad entre grandes potencias, pero presta menos atención al modo como se

desarrolla. De esta forma, el concepto de zona gris halla encaje en la teoría realista de la política internacional y al mismo tiempo la enriquece. Por último, se presentan brevemente los costes y riesgos que entraña el conflicto en la zona gris, sugiriendo a partir de ellos futuras líneas de investigación.

ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL CONFLICTO EN LA ZONA GRIS

La literatura sobre la zona gris es reciente, apenas tiene cinco años de antigüedad, y en muchos casos no ofrece una definición explícita del concepto, limitándose a señalar sus características principales. Por ello, antes de proponer una definición en este artículo, conviene identificar y sintetizar esos aspectos comunes.

- 1) *Ambigüedad: ni relaciones pacíficas ni conflicto armado.* En el conflicto en la zona gris la competición estratégica entre dos o más Estados (con sus respectivas diadas conflictivas) discurre por debajo del umbral de violencia política del conflicto armado menor (Baqués, 2017: 26). Según la definición del Uppsala Conflict Data Program (2018), un conflicto armado menor es aquel en el que se producen más de veinticinco muertes directas y menos de mil a lo largo de un año. De ello se deriva que una diada conflictiva conceptualizable como conflicto en la zona gris no puede serlo al mismo tiempo como conflicto armado. No a la vez, en la misma franja temporal, pero sí como una evolución de la disputa política a lo largo del tiempo.

En la zona gris el rol de la fuerza militar puede ir desde lo simbólico —celebración de grandes maniobras terrestres o vulneraciones del espacio aéreo que constituyan un *show of force* con finalidad intimidatoria— hasta acciones que bordean el conflicto armado abierto. Por ejemplo, el envío de «voluntarios» o de fuerzas militares con nacionalidad oculta en una situación prebélica o directamente de conflicto armado: desde los famosos «hombrecillos verdes» que ocuparon Crimea en febrero de 2014 a los pilotos rusos en la guerra de desgaste entre egipcios e israelíes en 1971 o en la de Corea en 1951 (Altman, 2016). Ese carácter fundamentalmente no violento del conflicto —salvo episodios puntuales y muy limitados— suele ser intencionado por parte de quienes lo libran y, en especial, de quien lo instiga (Brands, 2016). Se procura no cruzar líneas rojas que desemboquen en una contienda militar con costes altamente elevados y consecuencias imprevisibles (Mazarr, 2015: 58). Otro aspecto relevante de la zona gris es que al desarrollarse bajo el umbral bélico, un actor puede desafiar a otro más poderoso militarmente, siguiendo un cálculo acorde con la paradoja estabilidad/inestabilidad: que un Estado posea el dominio de la escalada en un nivel del conflicto no impide —e incluso invita a— que sus rivales lleven la pugna a estratos inferiores (Jervis, 1981: 31).

Utilizando como criterio cuantitativo el número de muertes en combate del Uppsala Conflict Data Program resultaría relativamente sencillo delimitar el

conflicto en la zona gris del conflicto armado en un año concreto. La verdadera dificultad se encuentra en el otro extremo, en diferenciarlo de lo que se podría entender como decoro internacional, *politics as usual*, competencia *bona fide*, etc. En definitiva, de la política que discurre dentro de parámetros ampliamente aceptados. Nos topamos así con criterios inevitablemente subjetivos, y en ello radica precisamente una gran ventaja de esta opción estratégica: su ambigüedad. Una ambigüedad intencionada que dificulta tanto la identificación de las actividades hostiles propias de la zona gris como la articulación de estrategias de respuesta (Mazarr, 2015: 109-110).

- 2) *Estrategias multidimensionales*. En la literatura actual el conflicto en la zona gris es el espacio por excelencia del *hybrid warfare*, otro *buzzword* nacido en la comunidad de defensa norteamericana, aceptado en su variante de «amenaza híbrida» en declaraciones oficiales de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea (Colom, 2018). El significado del *hybrid warfare* ha ido mutando —y abarcando realidades cada vez más diversas— a lo largo de los últimos años (Mansoor, 2012: 2; Baqués, 2015: 45-47; Jacobs y Lasconjarias, 2015: 259; Tenenbaum, 2015: 95-98). En algunas versiones actuales hace referencia a estrategias multidimensionales, integrales y de implementación sincronizada (Galeotti, 2016: 287; Cullen y Reichborn-Kjennerud, 2017: 9). De hecho, quizás sería preferible referirse a ellas de esa manera, dejando de lado el adjetivo híbrido y más aún el término *warfare* pues alude metafóricamente a algo que en realidad no es guerra (Biscop, 2015: 1; Charap, 2015: 52).

Pero yendo a lo esencial, en efecto un elemento definitorio del conflicto en la zona gris es ese empleo intencionado, multidimensional e integrado de diversos instrumentos de poder: políticos económicos, sociales, informacionales, diplomáticos y también militares (Adamsky, 2015: 37; Mazarr, 2015: 86; Freier, 2016: 4). La peculiaridad de lo militar en estas estrategias es su carácter fundamentalmente simbólico con intención coercitiva, utilizándose para señalar, intimidar y marcar territorio; y excepcionalmente para respaldar a terceros actores que sí recurren a la fuerza —y en ocasiones a gran escala— en el marco de una guerra por delegación (*proxy war*) en una diada de conflicto diferente a aquella en la que se está desarrollando el conflicto en la zona gris. Este es un aspecto que se analizará con más detalle en otro epígrafe. Lo característico por tanto del conflicto en la zona gris es el empleo mayoritario e integrado de herramientas no armadas.

- 3) *Intereses sustanciales en juego*. El conflicto gira en torno a intereses altamente valorados por quien se adentra en la zona gris. Los beneficios esperados superan los costes de abandonar la vía diplomática convencional, de cruzar eventuales líneas rojas o de testearlas. Dicha determinación constituye una ventaja si coincide con una «asimetría de intereses», gracias a la cual el Estado con menor cuota de poder relativo puede llegar a imponerse al asumir mayores sacrificios y riesgos que los que está dispuesto a soportar su rival por unos objetivos que no valora de la misma manera (Green *et al.*, 2017: 30). El efecto de la asimetría

de intereses también se aprecia fuera de la zona gris, en conflictos armados donde el débil vence al fuerte por razones similares (Mack, 1975: 179). Y, por último, la asimetría de intereses también afecta a la respuesta cohesionada o no de las alianzas, pues su elemento aglutinador es la percepción de amenaza, ligada a su vez a los intereses en juego (Walt, 1985: 35-37).

- 4) *Gradualismo*. Se trata de un conflicto a largo plazo donde abundan las acciones concebidas e interconectadas para lograr progresos de manera paulatina (Kapusta, 2015: 22). Ese gradualismo es una adaptación táctica que pretende evitar respuestas contundentes al tiempo que va modificando la situación estratégica por suma de efectos (Mazarr, 2015: 38; Echevarría, 2016: 11). El gradualismo refuerza la ambigüedad, pues la gravedad última y la interrelación de las distintas acciones no siempre resulta obvia a los decisores políticos del rival, a sus aliados y a sus respectivas opiniones públicas (Schadlow, 2014; Mazarr, 2015: 104; Brands, 2016).

A partir de estos cuatro elementos comunes en la literatura, se puede deducir la siguiente definición: la zona gris es un espacio intermedio en el espectro de conflicto político que separa la competición acorde con las pautas convencionales de hacer política, del enfrentamiento armado directo y continuado. El conflicto en la zona gris gira en torno a una incompatibilidad relevante para al menos uno de los actores. Las estrategias utilizadas son multidimensionales, de implementación gradual y con objetivos a largo plazo.

EL CONFLICTO EN LA ZONA GRIS ENMARCADO EN EL REALISMO OFENSIVO

La literatura sobre el conflicto en la zona gris apenas profundiza sobre sus causas estructurales. Se entienden por ellas los factores del sistema internacional que impulsan o desincentivan que la competencia entre Estados discurra en dicha franja del conflicto; no las causas específicas de un conflicto concreto en los niveles del individuo y del Estado —primera y segunda imagen de Kenneth Waltz (2001: 1-15), fundamentales en estudios de caso, pero con menos utilidad para la generalización de la teoría—.

Para estudiar ese origen en este artículo se ha optado por el realismo estructural, y en concreto por el realismo ofensivo de John Mearsheimer (2003). Llamativamente apenas se hace referencia a él en la literatura consultada sobre zona gris, lo cual es destacable porque, si bien el auge de la cooperación entre Estados y el mayor rol de las organizaciones internacionales en los años posteriores a la Guerra Fría invita a aplicar enfoques propios de la tradición liberal —como la paz democrática, la interdependencia compleja o el neoinstitucionalismo—, el carácter crecientemente competitivo de la política internacional en nuestros días recuerda la validez de los principales postulados realistas.

Como es lógico, en política internacional no existe una «teoría del todo» que explique satisfactoriamente la enorme complejidad de las interacciones que se producen en

ella, y por tanto se ha de recurrir a teorías concretas que ayudan a entender determinadas dimensiones de dicha complejidad. El realismo ofensivo es una de las teorías con mayor capacidad explicativa en lo que se refiere al conflicto entre grandes potencias (Toft, 2005: 400-403), y ello invita a introducir su perspectiva en la teorización de la zona gris. Esto no significa, sin embargo, que la propuesta teórica sobre la zona gris tenga poco que aportar a otras variantes del realismo, como por ejemplo el clásico o el neoclásico. Es compatible con ellos y, de hecho, resulta adecuado utilizarlos a la hora de analizar la acción exterior de un Estado concreto en un momento histórico determinado y su preferencia a la hora de elegir una u otra línea de acción estratégica en la zona gris. Esto es así porque el realismo ofensivo se encuadra en el realismo estructural de Kenneth Waltz (2001, 2010), que interpreta el comportamiento exterior de los Estados desde el nivel de análisis del sistema internacional. Se centra por tanto en las variables independientes, mientras que el neoclásico las asume y añade las variables intervinientes de los niveles de análisis del Estado y del individuo (siendo la variable dependiente el comportamiento exterior estatal).

Para los realistas estructurales, el sistema internacional se encuentra determinado por dos factores: 1) la anarquía internacional —ausencia de una autoridad supranacional que garantice de manera efectiva la seguridad de los Estados— y 2) la distribución de poder relativo entre los Estados. Según Waltz (2010: 127-128), los Estados permanecen atentos al equilibrio de poder para evitar la aparición de potencias hegemónicas. Cuando el equilibrio se rompe, los Estados con menos cuota de poder tienden a coaligarse para restaurarlo, por lo que una estrategia que persiga la hegemonía resulta a la larga contraproducente pues provocará el contrapeso del resto de actores. La estructura del sistema ofrece pocos incentivos para incrementar el poder sin medida. Este razonamiento de Waltz es compartido por otros autores realistas como Barry R. Posen (1984), Jack Snyder (1991), Charles L. Glaser (1994), Stephen Van Evera (1999), Shiping Tang (2010) y Stephen M. Walt (1985), aunque este último pone el acento en la percepción de amenaza antes que en la distribución de poder.

Mearsheimer cuestiona este planteamiento, al que califica de «realismo defensivo», y ofrece una explicación alternativa a la que da el nombre de «realismo ofensivo» (2003: 1-5; 2011: 424-427). Centra su análisis en las grandes potencias por ser estas las que ejercen mayor influencia sobre el sistema internacional. Para dicho autor, gran potencia es aquel Estado con suficiente poder militar para enfrentarse en una guerra abierta a la potencia más poderosa del mundo y, o bien vencerla o bien debilitarla seriamente. A día de hoy, la principal potencia del sistema es Estados Unidos; y a partir de ese patrón, se podrían entender como tales Rusia, China, India y, en menor medida, Reino Unido, Francia y Japón.

Tras identificar la unidad de análisis, Mearsheimer establece cinco principios (2003: 30-32):

- 1) El sistema internacional es anárquico; lo cual no es sinónimo de caos y desorden, sino ausencia de una autoridad centralizada por encima de los diferentes Estados.

- 2) Por definición, las grandes potencias disponen de capacidades militares ofensivas con las que dañar gravemente a las demás.
- 3) Los Estados no conocen con seguridad las intenciones de los otros Estados. Quizás no sean hostiles, pero la incertidumbre resulta inevitable. A la vez, las intenciones benignas pueden tornarse inamistosas al cabo del tiempo.
- 4) La supervivencia constituye el objetivo básico de cualquier gran potencia, y más en concreto conservar su integridad territorial y su soberanía política.
- 5) Las grandes potencias se comportan como actores racionales, son conscientes de lo que ocurre en su entorno y calculan estratégicamente para sobrevivir en él.

Según Mearsheimer, la interrelación de estos cinco principios agudiza la competición y el recelo mutuo (*ibid.*: 32-34). Las grandes potencias pueden dañarse entre sí, no conocen con certeza las intenciones ajenas y no hay una autoridad externa de la que esperar protección. Ante una agresión, otros Estados ayudarán o no al atacado en función de sus respectivos intereses. El miedo los lleva a prestar atención a la distribución de poder en el sistema. Las grandes potencias solo se sienten seguras cuando son más poderosas que el resto, y como resulta difícil calcular el nivel «adecuado» de poder —no solo ahora sino en el medio y largo plazo—, cada una se siente impulsada a maximizar su cuota, a convertirse en abrumadoramente superior al resto de países o, dicho de otro modo, a erigirse en la potencia hegemónica de su región geográfica.

A su vez, las potencias que alcanzan la hegemonía procuran evitar la aparición de competidores dentro de su misma región, así como de potencias hegemónicas en otras regiones que les hagan sombra en el sistema internacional global o que puedan inmiscuirse en su área de influencia (Mearsheimer, 2014: 5-6). Para abortar el surgimiento de esos *peer competitors* las grandes potencias pueden actuar como «equilibradores de ultramar» (*offshore balancers*). Esa ha sido en parte —y debería ser aún más según Mearsheimer— la política seguida por Washington al fomentar el equilibrio contra Irán en Oriente Medio, contra Rusia en su antigua esfera de influencia en Europa del Este y Asia Central, y frente a China en Asia Pacífico (Mearsheimer y Walt, 2016: 82-83). Desde este punto de vista, podríamos sospechar que una Unión Europea cohesionada y con voz única en el plano exterior tampoco resultaría acorde con los intereses norteamericanos.

Para el realismo ofensivo la competición es permanente. Las potencias que han alcanzado la hegemonía regional procuran aumentar la distancia frente a potenciales competidores regionales y hacen lo posible para que no surjan pares en otras regiones del planeta. Es importante destacar este punto ya que la mayoría de la literatura norteamericana sobre el conflicto en la zona gris atribuye su ejercicio a potencias revisionistas —con nombre y apellidos: Rusia, China, Irán y Corea del Norte—, cuando lo cierto es que Estados Unidos también emplea estrategias propias de la zona gris (Robinson *et al.*, 2018: 11-32). La acción exterior norteamericana resulta congruente con el realismo ofensivo ya que, según Mearsheimer (2003: 37), cuanto más poderoso sea un Estado más inclinado se sentirá a aprovechar su ventaja.

Pasando a las estrategias, Mearsheimer señala que la guerra ha sido el principal medio de expansión territorial y de aumento de poder relativo a lo largo de la historia (*ibid.*: 168-233), aunque también reconoce que cada vez resulta más excepcional (*ibid.*: 147-152). No espera que una potencia en ascenso como China vaya a recurrir a la guerra de conquista contra sus vecinos en las próximas décadas (Brzezinski y Mearsheimer, 2005: 48). Coincide así, en líneas generales, con los autores realistas defensivos, para quienes la expansión territorial por la fuerza constituye una estrategia contraproducente, por la destrucción que provoca —y el enorme riesgo que entraña si los contendientes poseen armas nucleares— y por la resistencia que ofrecen las poblaciones a la ocupación (Snyder, 1991; Walt, 2011; Zielonka, 2012). A ello se podrían sumar los poderosos argumentos de la teoría liberal sobre paz democrática e interdependencia compleja (Rosecrance, 1986; Keohane y Nye, 1989; Maoz y Abdolali, 1989; Russett y Oneal, 2001). Sin embargo, Mearsheimer puntualiza que la guerra todavía puede ser considerada por algunos Estados una opción rentable a la hora de conquistar territorios de especial valor estratégico por los recursos que contienen o porque sirven de colchón defensivo (*buffer zone*). De modo que no conviene descartarla por completo a la hora de anticipar las estrategias estatales (2003: 150-151).

Pero lo habitual es que las potencias recurran a modos menos violentos. A veces frenan el ascenso de otras potencias —que tratan de incrementar el poder a su costa o de terceros— mediante estrategias de disuasión y de contención. En ese rol defensivo —pero explicable dentro del marco teórico del realismo ofensivo— los Estados pueden optar por el equilibrio de poder o por pasar la carga a otros (*buck-passing*). Con el primero, un Estado se suma a una coalición, mientras que en el segundo da un paso atrás para que otros asuman el contrapeso. El *buck-passing* es una estrategia eficiente porque desgasta al resto de potencias de manera indirecta —aumentando el poder relativo propio sin asumir costes— y porque permite secuenciar los esfuerzos en caso de que haya que hacer frente a varios rivales. No obstante, entraña riesgos políticos por pérdida de influencia y por la posibilidad de que el contrapeso de los demás no logre frenar el ascenso de un rival (*ibid.*: 157-159).

Las grandes potencias también pueden recurrir al chantaje, tratando de obtener ganancias mediante la coerción sin emplear la fuerza a gran escala (*ibid.*: 138-139). En la literatura de estudios estratégicos es conocido como *compellence* (Schelling, 1966: 100). Puede funcionar en la interacción entre una gran potencia y un Estado menos poderoso, pero no tanto entre grandes potencias. Mearsheimer habla por último de una estrategia de desgaste del rival (*bloodletting*), generalmente en conflictos armados por delegación (*proxy war*). Es fácil recordar ejemplos de la Guerra Fría en Corea, Vietnam y Afganistán. Ambas estrategias —chantaje y desgaste— son perfectamente encuadrables en el conflicto en la zona gris aunque Mearsheimer no utilice explícitamente el término.

Se ha criticado a Mearsheimer por reducir demasiado el análisis al poder militar, descuidando otras herramientas de coerción, como por ejemplo las de carácter económico (Toft, 2005: 284). En efecto, su teoría se encuentra escasamente desarrollada en lo relativo a estrategias no bélicas, que en la actualidad son las más comunes. Por ello,

la literatura reciente sobre zonas gris supone una aportación positiva a la teoría de Mearsheimer, ya que amplía conceptualmente el repertorio de estrategias utilizadas por las grandes potencias.

Y, viceversa, la propuesta de Mearsheimer explica desde el nivel de análisis del sistema internacional —con la capacidad de generalización que esto entraña— por qué los Estados recurren al conflicto en la zona gris. Como se ha señalado al principio del epígrafe, se trata de un aspecto relevante no cubierto por la mayor parte de esta literatura, que tiende a ver esa competencia internacional como algo dado sin atender a su origen. La teorización del conflicto en la zona gris gana en profundidad explicativa desde el punto de vista causal al enmarcarse en el realismo ofensivo.

LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA EN LA ZONA GRIS

Toda estrategia debe ajustarse a un equilibrio entre fines, modos y medios (Gray, 2013: 28). En el epígrafe anterior se ha explicado la raíz estructural de los fines —incrementar el poder relativo frente a Estados rivales—, que lógicamente adquieren un contenido específico en cada caso concreto. Siguiendo con la revisión de la literatura, en este epígrafe se presta atención a los medios y, en particular, a los modos: a las líneas de acción estratégica empleadas en la zona gris que, para facilitar la exposición, se ordenan en apartados. No obstante, conviene recordar lo dicho en el primer epígrafe sobre su carácter integral y multidimensional, que parte de la literatura califica como «híbrido». Son líneas de acción complementarias y su empleo simultáneo multiplica los efectos sobre el rival.

- 1) *Respaldo a la oposición política del Gobierno adversario* para generar confusión, agudizar fracturas y perturbar sus procesos de toma de decisiones. A día de hoy puede observarse en el respaldo mediático de Moscú a diversos partidos de extrema derecha anti-UE (Kramer y Speranza, 2017: 13-14). En la historia del siglo xx abundan ejemplos más burdos de subversión política, y no solo durante el periodo de la Guerra Fría. Así, en 1901 Estados Unidos instigó una revuelta armada en los territorios colombianos del actual Panamá para favorecer su independencia y asegurar la construcción del Canal y el control de su área adyacente (Freier, 2016: 65).

En el nivel de menor intensidad de esta línea estratégica el apoyo se traduce en el mero respaldo político y mediático, y en el nivel más elevado en ayuda financiera o suministro de otro tipo de recursos necesarios para la actividad política opositora. Aquí se observa una vez más la ambigüedad. Objetivamente, en su nivel inferior, este tipo de actividades no tendrían por qué ser necesariamente hostiles, ni considerarse una injerencia en los asuntos internos de otro país. Pero en la zona gris cumplen un rol en combinación con otras líneas de acción estratégica. No es ningún secreto que la multiplicidad de actores y la complejidad de los problemas dificultan cada vez más la labor de gobierno democrático tanto a

nivel estatal como supranacional, por ejemplo, en la Unión Europea o la Alianza Atlántica. Al mismo tiempo, la consabida urgencia del presente —con ciclos de información ininterrumpidos durante las veinticuatro horas del día—, unida al cortoplacismo marcado por el calendario electoral lleva a descuidar la planificación y el compromiso a largo plazo (ESPAS, 2015: 63). Estas circunstancias favorecen las acciones de zona gris destinadas a provocar disfunciones en los procesos de decisión política rivales. La ventaja es mayor cuando el actor que opta por el conflicto en la zona gris posee un proceso de toma de decisiones débilmente institucionalizado —sin controles y contrapesos propios de los sistemas democráticos— y no se siente constreñido por consideraciones éticas o legales (Kofman, 2017; Peco, 2017: 49).

- 2) *Operaciones de influencia sobre la opinión pública internacional y sobre la opinión pública del adversario*, construyendo y difundiendo metanarrativas —en lo posible de manera encubierta, a través de terceros— que afecten a los procesos políticos de otros Estados, favoreciendo los intereses de quien las promueve y deslegitimando las instituciones del bando rival. Es una línea de acción estratégica estrechamente vinculada a la anterior. Dichos metarelatos se difunden en el espacio público mediante informaciones sesgadas o falsas dirigidas a audiencias objetivo, favorables a esos puntos de vista. Este empeño puede verse amplificado en las redes sociales por la sinergia con otros individuos y grupos que compartan un adversario común o una causa semejante (Kragh y Åsberg, 2017: 779-800). En el caso de Rusia, la Comunidad de Inteligencia norteamericana ha acusado al canal de noticias Russia Today y a la Agencia de Investigación en Internet (Агентство интернет-исследований) de intentar influir en la última campaña electoral de Estados Unidos y en la de varios países de la Unión Europea (Office of the Director of National Intelligence, 2017: 4). Dicha agencia es calificada por otras fuentes como *troll factory* donde cientos de empleados escriben comentarios y noticias favorables a la política de Moscú desde perfiles online falsos (MacFarquha, 2018; Singer y Brooking, 2018: 111-114).

Al igual que en el punto anterior, las circunstancias del presente y las tendencias futuras ofrecen nuevas oportunidades en comparación con situaciones previas de zona gris, como la ya mencionada Guerra Fría, donde Estados Unidos y la Unión Soviética hicieron amplio uso de las operaciones de influencia (Snyder, 1997; Cull, 2008). La extensión de las redes sociales, combinada con adelantos en inteligencia artificial, incrementa sustancialmente el alcance de dichas operaciones. La difusión a través de internet de noticias manipuladas —en algunos casos replicadas decenas de miles de veces de manera automática por programas informáticos (*bots*)— llega de manera horizontal a amplias audiencias (Howard y Kollanyi, 2016: 1; Splidsboel-Hansen, 2017: 22). El empoderamiento de grupos e individuos, que gracias a la tecnología pueden coordinarse y actuar de manera efectiva y barata, también multiplica los efectos. Al igual que los avances tecnológicos, esta faceta del cambio social y político posee numerosos aspectos positivos, y a la vez crea oportunidades a las estrategias

propias de la zona gris (National Intelligence Council, 2017: 25; Singer y Brooking, 2018: 181-216).

- 3) *Coerción económica*, mediante prácticas comerciales y financieras que refuercen la presión política. De nuevo se constata una gradación que va desde decisiones perfectamente legales y legítimas sobre la compra o venta de ciertos productos, a medidas de mayor calado como sanciones económicas o bloqueos (Mazarr, 2015: 59). Por ejemplo, en 2010 China suspendió temporalmente las ventas de minerales raros a Japón después de que los guardacostas nipones detuvieran a unos pescadores chinos en el marco de una disputa por aguas territoriales (Lai, 2018). Otro suceso similar, que refleja cómo la gradación puede iniciarse desde niveles muy sutiles de coerción, se produjo también en 2010 cuando China retrasó mediante inspecciones la compra de plátanos hasta que estos se pudrieron en los muelles filipinos con el fin de presionar a Manila en el contencioso sobre el Arrecife Scarborough, en el Mar del Sur (Green *et al.*, 2018: 111). Más recientemente, el Gobierno chino ha utilizado las agencias de viajes de carácter estatal para redirigir su flujo turístico, penalizando a países como Corea del Sur (un descenso del 40% de turistas chinos) o a la República de Palao por motivos políticos (Coca, 2018).
- 4) *Ciberataques contra entidades públicas y privadas*, que además de amedrentar y generar confusión en el proceso de toma de decisiones políticas, airean la vulnerabilidad del adversario (Baqués, 2017: 22; Wirtz, 2017: 108). Pueden ser ataques de diversa consideración: desde denegaciones temporales de servicio en sitios web institucionales a acciones de mayor calado como los famosos ciberataques sufridos por Estonia en 2007 (Kramer y Speranza, 2017: 8-9). También pueden entrar en esta categoría —siempre que se efectúen en el marco de un conflicto en la zona gris— las acciones de ciberespionaje económico realizadas por las agencias de un Gobierno para abaratar los costes de investigación y desarrollo de su país, apropiándose de los avances obtenidos por las empresas de otros, una acusación que frecuentemente recae sobre las agencias de inteligencia chinas (Frier, 2016: 38). La dificultad de confirmar la autoría de este tipo de episodios se ajusta a unas estrategias que como ya se ha señalado se caracterizan por su ambigüedad (Rid y Buchanan, 2105: 4-5).
- 5) *Acciones agresivas de inteligencia*. Por extraño que suene, las actividades de inteligencia de unos Estados sobre otros forman parte de la política normal pues por estrechas que sean las relaciones suele haber terrenos de competencia política o económica donde la inteligencia proporciona ventaja competitiva (Lowenthal, 2012: 2-4). Sin embargo, en la zona gris esas actividades se tornan más agresivas: numerosos intentos de infiltración de los servicios rivales, campañas extensivas de ciberespionaje de entidades públicas y privadas del rival, acoso y expulsión de agentes, asesinato de defectores, etc. (Freier, 2016: 39). El envenenamiento con un arma química de un antiguo agente de los servicios de inteligencia rusos y de su hija en Reino Unido en marzo de 2018 sería un ejemplo de ese tipo de prácticas (Stewart, 2018).

- 6) *Disuasión militar coercitiva*. Tradicionalmente en los estudios estratégicos coerción (*compellence*) y disuasión (*deterrence*) se han entendido como conceptos en cierto modo contrapuestos: amenaza o empleo limitado de la fuerza para que otro actor haga una cosa (coerción) o no haga otra (disuasión). Sin embargo, son complementarios pues dicha amenaza o empleo limitado de la fuerza puede incluir esa doble finalidad (Echevarría, 2016: 201-21). Aquí se aprecia una vez más la ambigüedad: lo que objetivamente es presentado como una medida puramente disuasoria y defensiva contiene además un sutil mensaje coercitivo. Por ejemplo, publicitando maniobras a gran escala cerca de la frontera de otro país, probando ostensiblemente nuevos sistemas de armas (misiles balísticos por parte de Irán), o violando repetidamente el espacio marítimo o aéreo de los vecinos, como por ejemplo hace Rusia en el Báltico (Adamsky, 2015: 38; Dalton, 2017: 313).
- 7) *Hechos consumados*, obteniendo una determinada ganancia en un solo paso y sin intención de retroceder. Alteran súbitamente el *statu quo* y colocan al adversario en una posición incómoda: ya no se trata de que las cosas sigan como siempre, sino de forzar un retorno a la situación previa. El *fait accompli* constituye además un fracaso puntual de la disuasión y un cuestionamiento de su validez en futuras ocasiones. La voluntad política y la capacidad militar que parecían firmes quedan en tela de juicio (Schelling, 1966: 44-45). Para que el hecho consumado funcione la ganancia obtenida ha de ser limitada, de modo que la víctima prefiera dejarlo pasar a iniciar una escalada que puede acabar en guerra. Los hechos consumados son una estrategia común a la hora de ocupar territorios disputados entre dos o más Estados: entre 1918 y 2007 se produjeron 88 casos de ocupación militar unilateral de determinados territorios (63 de ellos después de 1945), 44 de los cuales dieron lugar a ganancias territoriales permanentes (Altman, 2018: 61; Altman, 2017: 881). La ocupación rusa de Crimea en 2014 es un caso de *fait accompli* exitoso; con un mínimo empleo de la fuerza quebró la estrategia disuasoria ucraniana y hasta de la propia OTAN (Wirtz, 2017: 108). Los hechos consumados no se limitan a la ocupación territorial. Incluyen otro tipo de actuaciones como, por ejemplo, los ataques aéreos de Israel contra las instalaciones nucleares de Irak en 1981 y Siria en 2007, que interrumpieron ambos programas de proliferación (Perlmutter *et al.*, 2003; Makovsky, 2012).
- 8) *Sliced salami tactics*, concatenando acciones de bajo perfil que proporcionan ganancias graduales y que a la vez dificultan una reacción severa por parte del adversario (Mazarr, 2015: 34-36). En cierto modo, son una suma de pequeños hechos consumados. Su reducida entidad no justifica el empleo de la fuerza y deja margen al arreglo diplomático de las diferencias; mientras que si se ejecutasen de una vez abocarían a una crisis o incluso a una guerra. Son tácticas de erosión que además de generar ganancias degradan la credibilidad de la disuasión contraria. Con cada movimiento disminuye la probabilidad de que el adversario reaccione si no ha hecho nada hasta ese momento (Schelling, 1966:

66-68). Un ejemplo sería la construcción de islas artificiales con instalaciones militares y la creación de zonas de identificación de defensa aérea por parte de Pekín en el mar del Sur de China tratando de afirmar su soberanía sobre esos espacios (Cooper y Shearer, 2017: 308; Holmes y Yoshihara, 2017: 323).

Los hechos consumados y las tácticas salami son aún más atractivos si quien los protagoniza tiene el control de la escalada y cuenta con capacidades militares suficientes para imponerse en el nivel superior de conflicto. Siguiendo con el ejemplo anterior, el desarrollo de capacidades militares antiacceso y de denegación de área (A2/AD en sus iniciales anglosajonas) por parte de China en el mar del Sur incrementa las probabilidades de victoria en un conflicto limitado con la US Navy en la región y da más margen a la asertividad de China en la zona gris (Gompert *et al.*, 2016: 3).

- 9) *Guerras por delegación (proxy wars)*, donde se apoya militarmente a un Gobierno o a un actor armado no estatal en contra de un rival estratégico. La diada conflictiva tiene lugar en la zona gris porque no hay combates directos entre ambos Estados. Al igual que en las otras líneas de acción estratégica es posible una gradación de menos a más, que iría desde apoyar financieramente y prestar refugio a un tercero, a desplegar fuerzas militares propias como asesores no combatientes —o incluso combatiendo como «voluntarios» o con nacionalidad falsa— en el propio teatro de operaciones (Altman, 2016). Las guerras actuales en Siria y Yemen son ejemplos claros de *proxy war* entre Irán y Arabia Saudí (Berti y Guzansky, 2014: 25-26). Durante la Guerra Fría hubo diversos casos de guerras por delegación como el apoyo norteamericano a los muyahidín afganos contra las fuerzas de ocupación soviéticas. Asimismo, Pakistán ha recurrido tradicionalmente al apoyo de grupos armados contra India en Cachemira en otro ejemplo claro de *proxy war* (Fair, 2014: 226-260).

COSTES Y RIESGOS DE LAS ESTRATEGIAS EN LA ZONA GRIS

El empleo coordinado, integral y sincronizado de las líneas de acción estratégica que se acaban de exponer proporciona ventaja frente un rival cuya estrategia defensiva se base fundamentalmente en la disuasión militar clásica, lineal y poco flexible frente al gradualismo y ambigüedad de las actividades en la zona gris. En el corto plazo las pérdidas no son de tal calado ni la amenaza se presenta con la suficiente nitidez y magnitud como para dar por fracasada la disuasión y abandonar la diplomacia (Wirtz, 2017: 107).

Pero adentrarse en la zona gris tampoco es una opción sin costes ni libre de riesgos. De hecho, sus líneas de acción pueden acabar generando reacciones por parte del resto de países que en último término debiliten la posición militar, política y económica de quien recurre a ellas (Mazarr, 2015: 71). En los casos más extremos las ganancias obtenidas mediante la ambigüedad y gradualismo pueden llevar a errores de cálculo sobre la seriedad de las líneas rojas del contrario y sobre la credibilidad de

su disuasión (Freier, 2016: 27). Un ejemplo histórico fue la sorpresa de Hitler ante la declaración de guerra de Reino Unido y Francia tras la invasión de Polonia. Las acciones graduales del Tercer Reich en Austria, los Sudetes y Checoslovaquia alimentaron una peligrosa autocomplacencia en los mandatarios nazis que les llevó a malinterpretar las advertencias francesas y británicas en las últimas semanas de agosto de 1939 (Mazarr, 2015: 109-111).

Con el fin de sistematizar los riesgos de la zona gris, en la tabla 1 se comparan las posibles líneas de actuación con eventuales réplicas.

TABLA 1.

ACCIONES Y RESPUESTAS EN LA ZONA GRIS

Estrategias propias del conflicto en la zona gris	Posibles réplicas de los otros Estados
Respaldo a la oposición política del Gobierno rival para generar confusión, agudizar fracturas y perturbar sus procesos de toma de decisiones	Contrainteligencia sobre actividades subversivas; fomentar la transparencia de la financiación de partidos y otros actores políticos; desenmascaramiento público del apoyo a grupos o partidos antisistema; apoyo a grupos de oposición del rival como represalia; denunciar públicamente la eventual corrupción y déficits democráticos del rival
Operaciones de influencia sobre la opinión pública internacional y sobre la opinión pública del adversario	Desenmascaramiento rápido y continuado de las noticias falsas dañando la imagen del Gobierno que las promueve; descrédito de los medios de comunicación —sobre todo estatales— que las difunden; formación de las élites políticas y de la Administración frente a las operaciones de influencia; fomentar la conciencia social frente a la desinformación
Coerción económica	Diversificación en otros mercados para evitar dependencia estratégica; fortalecer la interdependencia económica con países aliados
Ciberataques contra entidades públicas y privadas	Condena política pública; represalias legales; mejora de los sistemas de protección de TIC frente a nuevos ataques
Acciones agresivas de inteligencia	Contrainteligencia; expulsión de diplomáticos
Demostraciones de fuerza con intención coercitiva	Rearme para equilibrar las capacidades militares; formación y/o fortalecimiento de alianzas de contrapeso
Hecho consumado	Condena por parte de organizaciones internacionales: diplomacia coercitiva a través de sanciones económicas e incluso de empleo limitado de la fuerza para obligar el retorno <i>al statu quo</i>

.../...

.../...

Estrategias propias del conflicto en la zona gris	Posibles réplicas de los otros Estados
Tácticas salami	No reconocimiento de las ganancias a través de medidas diplomáticas o militares de carácter simbólico; trazado de líneas rojas; fortalecimiento de las alianzas ante conductas percibidas como agresivas
Guerra por delegación	Condena por parte de organizaciones internacionales; sanciones económicas; ataques armados contra fuerzas desplegadas sobre el terreno; pérdida de control de los <i>proxies</i>

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que las diversas estrategias de respuestas, que aparecen separadas en la tabla por razones de claridad expositiva, han de tener un carácter integral y sinérgico al aplicarse en la realidad, acorde con el conocido como *comprehensive approach* (Aronson *et al.*, 2011: 116-121). Sería objeto de otro artículo desarrollar cada una de las estrategias de réplica a las acciones en la zona gris. No obstante, conviene comentar, aunque sea brevemente, las posibles respuestas a las cuatro últimas por tratarse de las más reconocibles y las que mayor riesgo entrañan de que un conflicto en la zona gris escale a otro de naturaleza armada.

La demostración de fuerza coercitiva puede acabar incrementando el poder relativo del rival, incentivando su rearme o la mejora de su política de alianzas. Por ejemplo, las repetidas violaciones del espacio aéreo de los Países Bálticos por aviones militares rusos motivaron hace años el despliegue permanente de una fuerza de policía aérea de la OTAN que se mantiene en la actualidad, lo cual supone ciertamente un coste para los aliados, pero a la vez una presencia incómoda para el propio Kremlin. En casos extremos las demostraciones de fuerza coercitivas pueden provocar una escalada por parte del otro actor con riesgo asumido —conocida en la literatura de los estudios estratégicos como *brinkmanship* (Altman, 2018: 62)—. Por ejemplo, en noviembre de 2015 Turquía derribó un avión de combate ruso en la frontera siria tras denunciar varias violaciones de su espacio aéreo.

Más peligrosos resultan los hechos consumados (Van Evera, 1998: 10; Wirtz, 2017: 108). Como ya se ha señalado, el *fait accompli* intenta obtener una ganancia confiando en que la otra parte no reaccionará severamente, pero un error de cálculo puede precipitar los acontecimientos. Fue el fallo que cometió el régimen militar argentino cuando conquistó las islas Malvinas en abril de 1982 pensando que no habría respuesta armada, y dos meses después fue derrotado por los británicos (Altman, 2017: 68).

Por otro lado, la respuesta canónica al *fait accompli* es la diplomacia coercitiva, que consiste en el empleo de la amenaza y, llegado el caso, de un nivel limitado de fuerza con el propósito de que un actor interrumpa una línea de acción y/o vuelva a la situación previa a la alteración del *statu quo* (George, 1994: 8). Si el transgresor no cede y la

otra parte aumenta el nivel de fuerza, la situación puede acabar en un conflicto armado en toda regla. Según Peter Viggo Jakobsen (2007: 235-244), de veintiún casos de diplomacia coercitiva entre Estados occidentales y diversos actores que traspasaron el *statu quo*, cuatro acabaron en guerra y tres tuvieron éxito, pero con empleo limitado de la fuerza. El resto fracasó o cosecharon éxitos parciales con reincidencias posteriores; solo uno terminó con un retorno al *statu quo* sin requerir empleo alguno de violencia.

Cuando el objeto de la diplomacia coercitiva es una gran potencia el riesgo de guerra disminuye —por las graves consecuencias que entraña—, pero aun así los costes pueden ser elevados, por ejemplo, en forma de sanciones económicas. El presidente Putin reconocía en 2016 que las sanciones estaban perjudicando seriamente al acceso a los mercados financieros internacionales y a muy grandes rasgos —hay otros factores como el bajo precio del petróleo— se estima que han reducido entre un 2% y un 0,5% el crecimiento del PIB ruso (Nelson, 2017: 8; Russell, 2018: 12).

Por otra parte, el trazado de líneas rojas precisas y reconocibles desincentiva los hechos consumados. Lo mismo se puede aplicar a las tácticas salami si dichas líneas abarcan aspectos parciales cuya defensa uno a uno no resulta creíble. En cuanto a estas últimas, se pueden contrarrestar mediante pequeñas acciones que, sin suponer una escalada del conflicto, transmitan un mensaje de no reconocimiento de los pequeños avances y reafirman el mantenimiento del *statu quo*. Por ejemplo, de vez en cuando buques de la US Navy navegan y realizan ejercicios a una incómoda distancia de los islotes artificiales chinos en el mar del Sur —en concreto, dentro de las doce millas— con el fin de negar el estatus de territorio de soberanía que pretende concederles Pekín (Holmes y Yoshihara, 2017: 337).

Por todo ello, el aparente éxito de las tácticas salami —y más aún de los hechos consumados— puede activar y reforzar a la larga los mecanismos de disuasión del oponente, en conformidad con lo que Luttwak (2005: 7-9) denomina la lógica paradójica de la estrategia. Precisamente porque esas medidas funcionan el rival tratará de contrarrestar su efectividad. Y un modo de hacerlo consiste en mantener o recuperar el control de la escalada en el nivel superior a la zona gris mediante el desarrollo de capacidades militares que favorezcan la victoria en un conflicto armado limitado o incluso a gran escala.

Finalmente, la guerra por delegación es la línea de acción estratégica, si no más arriesgada —aunque también entrañe peligros—, sí la que mayor coste supone. Son varios los motivos: la elevada factura de un esfuerzo militar sostenido, el *path dependency* que obliga a seguir invirtiendo para justificar los esfuerzos realizados y evitar la imagen de derrota o debilidad, lo difícil de trabajar con aliados que persiguen su propia agenda y la posibilidad de que la potencia oponente responda con otra *proxy war* en otro escenario de conflicto (Dalton, 2017: 314).

EPÍLOGO

Poco después de que Rusia se anexionase Crimea, Walter Russell Mead (2014) escribía sobre «el retorno de la geopolítica» o, dicho de otro modo, la vuelta a una

multipolaridad donde las grandes potencias se conducen de manera acorde con el realismo ofensivo. En cierta manera, las dos décadas posteriores al fin de la Guerra Fría constituyen una excepción histórica, con una gran potencia muy superior militarmente al resto. La creciente distribución de poder relativo —que muy probablemente se agudizará en los próximos años— supone una vuelta a la «normalidad» de la política internacional. Desde esta perspectiva no sorprende que grandes potencias como Rusia y China traten de afianzar sus respectivas esferas de influencia y quieran alterar el *statu quo* global construido por Estados Unidos.

Ese retorno a la multipolaridad no está exento de riesgos. En un libro reciente Graham T. Allison (2017: 154-184) advierte del peligro que conllevan las grandes transiciones de poder —la «trampa de Tucídides»— y plantea un escenario plausible de conflicto armado entre China y Estados Unidos en el horizonte de las dos próximas décadas. Allison no es determinista. Considera que ambas potencias pueden evitar la colisión si aplican las lecciones del pasado y aprenden de casos donde esas transiciones se resolvieron de manera pacífica.

A este respecto, Mearsheimer (2010: 389) no se hace ilusiones y asume que Pekín hará todo lo posible para reducir la influencia norteamericana en Asia Pacífico, aplicando su propia doctrina Monroe en la región. Al igual que Allison, Mearsheimer piensa que esa intensa competición entraña un importante riesgo de guerra (*ibid.*: 382). Sin embargo, la teoría sobre la zona gris expuesta en estas páginas ofrece una visión alternativa que en mi opinión —y sin descartar por completo la posibilidad de una guerra limitada entre grandes potencias— resulta más congruente con la experiencia empírica de la década actual, que es la que nutre la mayor parte de la literatura revisada. No obstante, este sería un aspecto que profundizar en futuras investigaciones.

En este artículo se ha delimitado conceptualmente la zona gris y se han trazado las grandes líneas de los conflictos *short of war* entre grandes potencias; conflictos activos en la actualidad y que muy probablemente continuarán a medio y largo plazo. De este modo, la zona gris complementa de manera casi natural la teoría realista ofensiva, y es compatible con otras versiones del realismo como el clásico y el neoclásico, particularmente útiles a la hora de analizar casos concretos.

La contrastación empírica con la que Mearsheimer (2003: 168-233) respaldó en su momento la teoría del realismo ofensivo abarcaba la política entre grandes potencias de los últimos ciento cincuenta años, un periodo donde la guerra desempeñó un rol destacado. Sin embargo, el último capítulo del libro dedicado a las relaciones entre grandes potencias en el siglo XXI se centraba en los cambios futuros en la distribución de poder y las tensiones asociadas a ellos, mientras que las estrategias de las grandes potencias apenas recibían atención (*ibid.*: 360-402). Este artículo contribuye a rellenar ese vacío ofreciendo un marco teórico para analizar el modo como se materializa la rivalidad entre grandes potencias a día de hoy. Su empleo puede enriquecer líneas de investigación ya abiertas, como por ejemplo el estudio de las relaciones entre Rusia, Estados Unidos y los países europeos, la rivalidad creciente en la región de Asia Pacífico o la pugna por la primacía en Oriente Medio entre Arabia Saudí, Irán y Turquía.

Por último, el artículo responde a una carencia de la literatura actual sobre zona gris: da por hecho la competición entre grandes potencias, pero no se detiene a explicar sus motivos últimos. Enmarcándolo en el realismo ofensivo, el conflicto en la zona gris adquiere una explicación estructural coherente que, aplicada a estudios de caso, es compatible además con la atención a las variables internas contempladas por el enfoque realista neoclásico.

Referencias

- Aaronson, Michael, Sverre Diessen, Yves De Kermabon, Mary Beth Long y Michael Miklaucic. 2011. «NATO Countering the Hybrid Threat», *PRISM*, 2 (4): 111-124.
- Adamsky, Dmitry. 2015. *Cross-domain coercion: the current Russian art of strategy*. Institut Français des Relations Internationales. *Proliferation Papers*, 54. Disponible en: <https://bit.ly/2aUq2UN> [Consulta: 4 de mayo de 2018].
- Allison, Graham. 2017. *Destined for war. Can America and China escape Thucydides's trap?* Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Altman, Daniel W. 2016. «The long history of «green men» tactics and how they were defeated», *War on the Rocks*, March 17. Disponible en: <https://bit.ly/2qtcjsr> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Altman Daniel W. 2017. «By fait accompli, not coercion: how states wrest territory from their adversaries», *International Studies Quarterly*, 61: 881-891. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/isq/sqx049>.
- Altman Daniel W. 2018. «Advancing without attacking: the strategic game around the use of force», *Security Studies*, 27 (1): 58-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360074>.
- Baqués, Josep. 2015. «El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿la guerra híbrida de las grandes potencias», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (1): 41-60. Disponible en: <https://doi.org/10.18847/1.1.3>.
- Baqués, Josep. 2017. *Hacia una definición del concepto «Gray Zone» (GZ)*, Documento de Investigación 2/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Berti, Benedetta y Yoel Guzansky. 2014. «Saudi Arabia's Foreign Policy on Iran and the Proxy War in Syria: Toward a New Chapter?», *Israel Journal of Foreign Affairs*, 8 (3): 25-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23739770.2014.11446600>.
- Biscop, Sven. 2015. *Hybrid Hysteria*. Egmont Royal Institute for International Relations. Security Policy Brief, 64. Disponible en: <https://bit.ly/2D2DFx4> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Brands, Hal. 2016. «Paradoxes of the Gray Zone», *Foreign Policy Research Institute*, 5-2-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2AO7m3h> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Brzezinski, Zbigniew y John J. Mearsheimer. 2005. «Clash of the Titans», *Foreign Policy*, 146: 46-51.
- Charap, Samuel. 2015. «The Ghost of Hybrid War», *Survival*, 57 (6): 51-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396338.2015.1116147>.

- Coca, Nithin. 2018. «Chinese Tourists Are Beijing's Newest Economic Weapon», *Foreign Policy*, 26 September. Disponible en: <https://bit.ly/2Ost4NZ> [consulta: 20 de octubre de 2018].
- Colom, Guillem. 2018. «Análisis de la actualidad internacional: contextualizando la guerra híbrida», *Ciber Elcano*, 32: 4-9.
- Cooper, Zack y Andrew Shearer. 2017. «Thinking clearly about China's layered Indo-Pacific strategy», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73 (5): 305-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00963402.2017.1364005>.
- Cull, Nicholas J. 2008. *The Cold War and the United States information agency: American propaganda and public diplomacy, 1945-1989*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817151>.
- Cullen, Patrick J. y Erik Reichborn-Kjennerud. 2017. *Multinational capability development campaign project. Countering hybrid warfare project, understanding hybrid warfare*. UK Ministry of Defence. Disponible en: <https://bit.ly/2LcDWIC> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Dalton, Melissa G. 2017. «How Iran's hybrid-war tactics help and hurt it», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73 (5): 312-315.
- Echevarria, Antulio J. 2016. *Operating in the gray zone: an alternative paradigm for U.S. military strategy*. Carlisle: U. S. Army War College Press.
- European Strategy and Policy Analysis System. 2015. *Global trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Fair, C. Christine. 2014. *Fighting to the end: The Pakistan army's way of war*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199892709.001.0001>.
- Freier, Nathan. 2016. *Outplayed: regaining strategic initiative in the gray zone*. Carlisle: U. S. Army War College Press.
- Galeotti, Mark. 2016. «Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's 'new way of war'», *Small Wars and Insurgencies*, 27 (2): 282-301. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09592318.2015.1129170>.
- George, Alexander. 1994. «Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics», en Alexander George y William E. Simons (eds.). *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boulder CO: Westview Press.
- Glaser, Charles L. 1994. «Realists as optimists: cooperation as self-help», *International Security*, 19 (3): 50-90. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539079>.
- Gompert, David C., Astrid Stuth Cevallos y Cristina L. Garafola. 2016. *War with China. Thinking through the unthinkable*. Santa Monica CA: RAND Corporation. Disponible en: <https://doi.org/10.7249/RR1140>.
- Gray, Colin S. 2013. *Perspectives on strategy*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199674275.001.0001>.
- Green, Michael, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus y Jake Douglas. 2017. *Countering coercion in maritime asia. The theory and practice of gray zone deterrence*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.

- Haass, Richard N. 2017. «13 International Relations Buzzwords That Need to Get Taken to the Woodshed», *Foreign Policy*, February 3. Disponible en web: <https://bit.ly/2koOnCx> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Holmes, James R. y Toshi Yoshihara. 2017. «Deterring China in the ‘gray zone’: lessons of the South China Sea for U.S. alliances», *Orbis*, 61 (3): 322-339. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2017.05.002>.
- Howard, Philip N. y Bence Kollanyi. 2016. «Bots, #strongerin, and #Brexit: computational propaganda during the UK-EU referendum», *Comprop Research Note* 2016-1. Disponible en: <https://bit.ly/2JGrWoV> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Jacobs Andreas y Guillaume Lasconjarias. 2015. «Hybrid warfare in the strategic spectrum: an historical assessment», en Guillaume Lasconjarias y Jeffrey A. Larsen (eds.), *NATO's response to hybrid threats*. Roma: NATO Defense College.
- Jakobsen, Peter V. 2007. «Coercive Diplomacy», en Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Jervis, Robert. 1981. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kapusta, Philip. 2015. «The gray zone», *Special Warfare*, 28 (2): 19-25.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. 1989. *Power and interdependence*. Nueva York: Harper-Collins.
- Kofman, Michael. 2017. «The Moscow school of hard knocks: key pillars of Russian strategy», *War on the Rocks*, 17-1-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2jwvCj> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Kragh, Martin y Sebastian Åsberg. 2017. «Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case», *Journal of Strategic Studies*, 40 (6): 773-816. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1273830>.
- Kramer, Franklin D. y Lauren M. Speranza. 2017. *Meeting the Russian hybrid challenge a comprehensive strategic framework*. Washington, D. C.: Atlantic Council.
- Lai, Christina. 2018. «Acting one way and talking another: china's coercive economic diplomacy in East Asia and beyond», *The Pacific Review*, 31 (2): 169-187. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1357652>.
- Lowenthal, Mark M. 2012. *Intelligence: from secrets to policy*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Luttwak, Edward N. 2005. *Para bellum: la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI.
- MacFarquhar, Neil. 2018. «Inside the Russian troll factory: zombies and a breakneck pace», *The New York Times*, 18-2 2018. Disponible en: <https://nyti.ms/2HCy5ot> [consulta: 1 de octubre de 2018].
- Mack, Andrew. 1975. «Why big nations lose small wars: the politics of asymmetric conflict», *World Politics*, 27 (2): 175-200. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2009880>.
- Makovsky, David. 2012. «The silent strike. How Israel bombed a Syrian nuclear installation and kept it secret», *The Washington Institute*, 17 de septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/2Pfrm7J> [consulta: 1 de octubre de 2018].

- Mansoor, Peter R. 2012. «Introduction: hybrid warfare in history», en Williamson Murray y Peter R. Mansoor (eds.), *Hybrid warfare: fighting complex opponents from the ancient world to the present*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139199254.001>.
- Maoz, Zeev y Nasrin Abdolali. 1989. «Regime types and international conflict, 1816-1976», *Journal of Conflict Resolution*, 33 (1): 3-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002789033001001>.
- Mazarr, Michael J. 2015. *Mastering the gray zone: understanding a changing era of conflict*. Carlisle: U. S. Army War College Press.
- Mead, Walter Russell. 2014. «The return of geopolitics: the revenge of the revisionist powers», *Foreign Affairs*, 93 (3): 69-79.
- Mearsheimer, John J. 2003. *The tragedy of great power politics*. Nueva York: Norton.
- Mearsheimer, John J. 2010. «The gathering storm: China's challenge to US power in Asia», *The Chinese Journal of International Politics*, 3: 381-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/cjip/poq016>.
- Mearsheimer, John J. 2011. «Realists as idealists», *Security Studies*, 20 (3): 424-430. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09636412.2011.599190>.
- Mearsheimer, John J. 2014. «Why the Ukraine crisis is the West's fault», *Foreign Affairs*, 93 (5): 1-12.
- Mearsheimer, John J. y Stephen M. Walt. 2016. «The case for offshore balancing. A superior U.S. grand strategy», *Foreign Affairs*, 95 (4): 70-83.
- National Intelligence Council. 2017. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington D. C.: Office of the Director of National Intelligence.
- Nelson Rebecca M. 2017. «U. S. Sanctions and Russia's Economy», *Congressional Research Service*, 17-2-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2D5sP9C> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Office of the Director of National Intelligence. 2017. «Background to assessing Russian activities and intentions in recent US elections: the analytic process and cyber incident attribution». Disponible en: <https://bit.ly/2iRbS9b> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Oldham, Chuck. 2015. «SOCOM: navigating the gray zone», *Defense Media Network*, 23-6-2015. Disponible en web: <https://bit.ly/2yRNgUe> [consulta: 1 de octubre de 2018].
- Peco, Miguel. 2017. «La persistencia de lo híbrido como expresión de vulnerabilidad: un análisis retrospectivo e implicaciones para la seguridad internacional», *UNISCI Discussion Papers*, 44: 39-54.
- Perlmutter, Amos, Uri Bar-Joseph y Michael Handel. 2003. *Two minutes over Baghdad*. Londres: Frank Cass.
- Posen, Barry R. 1984. *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Rid, Thomas y Ben Buchanan. 2015. «Attributing cyber attacks», *Journal of Strategic Studies*, 38 (1-2): 4-37. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2014.977382>.

- Robinson, Linda, Todd C. Helmus, Raphael S. Cohen, Alireza Nader, Andrew Radin, Madeline Magnuson y Katya Migacheva. 2018. *Modern political warfare. Current practices and possible responses*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. Disponible en: <https://doi.org/10.7249/RR1772>.
- Rosecrance, Richard N. 1986. *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. Nueva York: Basic Books.
- Russell, Martin. 2018. «Sanctions over Ukraine. Impact on Russia», *European Parliamentary Research Service Briefing*, enero. Disponible en: <https://bit.ly/2D0026h> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Russett, Bruce. M. y John Oneal. 2001. *Triangulating peace: democracy, interdependence, and international organizations*. Nueva York: Norton.
- Schadlow, Nadia. 2014. «Peace and War: The Space Between», *War on the Rocks*, 18-8-2014. Disponible en: <https://bit.ly/2mzXy2o> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and influence*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Singer, P. W. y Emerson T. Brooking, 2008. *LikeWar. The weaponization of social media*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Snyder, Alvin A. 1997. *Warriors of disinformation: American propaganda, soviet lies, and the winning of the cold war: an insider's account*. Nueva York: Arcade Publishing.
- Snyder, Jack. 1991. *Myths of empire. Domestic politics and international ambition*. Nueva York: Cornell University.
- Splidsboel-Hansen, Flemming. 2017. *Russian hybrid warfare. A study of disinformation*, Danish Institute for International Studies Report, 6. Disponible en: <https://bit.ly/2m3VQvl> [consulta: 4 de mayo de 2018]
- Stewart, Scott. 2018. «Russia sends a chilling message with its latest chemical attack», *Stratfor*, 13-3-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2P9gb0g> [consulta: 1 de octubre de 2018].
- Tang, Shiping. 2010. *A theory of security strategy for our time: Defensive Realism*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230106048>.
- Tenenbaum, Élie. 2015. «Hybrid warfare in the strategic spectrum: an historical assessment», en Guillaume Lasconjarias y Jeffrey A. Larsen (eds.), *NATO's Response to Hybrid Threats*. Roma: NATO Defense College.
- Toft, Peter. 2005. «John J. Mearsheimer: an offensive realist between geopolitics and power», *Journal of International Relations and Development*, 8: 381-408. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800065>.
- Uppsala Conflict Data Program. 2018. Definitions, Department of Peace and Conflict Research, Disponible en: <https://bit.ly/2QmXy5Q> [consulta: 4 de mayo de 2018].
- Van Evera, Stephen. 1998. «Offense, defense, and the causes of war», *International Security*, 22 (4): 5-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/isec.22.4.5>.
- Van Evera, Stephen. 1999. *Causes of war: the structure of power and the roots of war*. Ithaca, Nueva York.: Cornell University Press.
- Votel, Joseph L., Charles T. Cleveland, Charles T. Connett y Will Irwin. 2016. «Unconventional warfare in the gray zone», *Joint Forces Quarterly*, 80: 101-109.

- Walt, Stephen M. 1985. «Alliance formation and the balance of world power», *International Security*, 9 (4): 3-43.
- Walt, Stephen M. 2011. «Nationalism rules», *Foreign Policy*, 15-7-2011. Disponible en: <https://bit.ly/2ztz4Aq> [consulta: 1 de octubre de 2018]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2538540>.
- Waltz, Kenneth N. 2001. *Man, the state and war. a theoretical analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth N. 2010. *Theory of international politics*. Long Grove, Illinois: Waveland Press Inc.
- Wirtz, James J. 2017. «Life in the “gray zone”: observations for contemporary strategists», *Defense and Security Analysis*, 33 (2), 106-114. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14751798.2017.1310702>.
- Zielonka, Jan. 2012. «Empires and the modern international system», *Geopolitics*, 17 (3): 502-525. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2011.595440>.

Presentado para evaluación: 8 de mayo de 2018.

Aceptado para publicación: 25 de octubre de 2018.

JAVIER JORDÁN

jjordan@ugr.es

Profesor titular de Ciencia Política y director del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada. Es miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Ha sido investigador invitado en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford (2001), en el Instituto Europeo de la London School of Economics (2002 y 2004), en el Instituto de Política Internacional del King's College of London (2003), así como en el Leonard Davis Institute for International Relations (2013) de la Universidad Hebrea de Jerusalén y en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (2015-2016). Ha sido investigador principal del proyecto PIN 4-2017 «Sistema de análisis del entorno operativo del Ejército de Tierra», concedido por el Centro Mixto UGR-MADOC. Forma parte del equipo español en la Campaña de Desarrollo de Capacidades Multinacionales (MCDC) 2017-2018 «Countering Hybrid Warfare» (CHW2).

Propuesta de definición del populismo desde el pensamiento de Karl R. Popper

A proposal for a definition of populism based on Karl R. Popper's thought

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ
Universidad Libre, Barranquilla (Colombia)

Como citar/Citation

Ramírez Nárdiz, A. (2018). Propuesta de definición del populismo desde el pensamiento de Karl R. Popper. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 153-179. Doi:<https://doi.org/10.21308/tec.48.06>

Resumen

Este artículo propone una definición de populismo a partir de la diferenciación hecha por Karl R. Popper entre los conceptos de sociedad abierta y sociedad cerrada, y considera la globalización como una nueva formulación de la sociedad abierta y el populismo como una nueva reacción de la sociedad cerrada. Popper concibe la sociedad abierta como aquella tolerante y pluralista, mientras que la sociedad cerrada es lo contrario y tiende a darse como respuesta a la primera. Para Popper, la sociedad cerrada ha adoptado diversas formas a lo largo de la historia, incluyendo tanto la reacción aristocrática platónica a la democracia ateniense como el totalitarismo nazi a la democracia de Weimar. Se argumenta aquí que es posible definir el populismo según los tres elementos que caracterizan a las sociedades cerradas según Popper: historicismo, colectivismo y antirracionalismo. El populismo puede entenderse como una ideología política opuesta a la democracia liberal, que surge como respuesta a algunas consecuencias del desarrollo de las sociedades demócrata liberales contemporáneas, especialmente como reacción al fenómeno de la globalización. Tomando la globalización como la sociedad abierta contemporánea, el populismo puede ser definido como la actual sociedad cerrada.

Palabras clave: populismo, Popper, sociedad abierta, sociedad cerrada.

Abstract

This paper proposes a definition of populism from the distinction made by Karl R. Popper between the concepts of open and closed society, considering globalization as a new formulation of the open society and populism as a new reaction to the closed society. Popper conceives the open society as a tolerant and pluralist one, whereas the closed society is the opposite and

tends to take place as a response to the first one. For Popper, the closed society has taken various forms throughout history, including both the platonic aristocratic reaction to the Athenian democracy and the Nazi totalitarianism reaction to Weimar democracy. It is here argued that it is possible to define populism based on the three elements that characterize closed societies according to Popper: historicism, collectivism and anti-rationalism. Populism can be understood as a political ideology opposed to liberal democracy, which arises as a response to some consequences of the development of contemporary liberal democratic societies, particularly as a reaction to the phenomenon of globalization. Taking globalization as the contemporary open society, populism can thus be defined as the current closed society.

Keywords: populism, Popper, open society, closed society.

INTRODUCCIÓN

El populismo es una de las cuestiones más recurrentes del presente no solo en el ámbito jurídico o de la ciencia política, sino también en otros como el de la prensa de opinión e incluso en el coloquial. Tratar de entender el populismo, sus orígenes, sus motivaciones, sus rasgos, sus consecuencias, se ha convertido en recientes fechas en un lugar común que habitualmente supone plantearlo más desde la acumulación de sus características, generalmente vistas como reactivas a la democracia liberal (Weyland, 2013: 21), que como un todo que suponga una corriente de pensamiento o verdadera ideología capaz de suponer alternativa a la aun dominante democracia liberal, a la que, sin embargo, se acostumbra a considerar que debilita y contribuye a erosionar¹.

En este artículo, y a modo de propuesta sujeta a debate, se busca formular una definición del populismo que, partiendo del pensamiento de Karl R. Popper, lo concibe no solamente como un conjunto de prácticas carentes de unidad más allá de constituir todas una degeneración del modelo demócrata liberal, sino como una auténtica ideología alternativa a la democracia liberal que, en función de las características que la conforman, puede ser considerada como manifestación contemporánea del modelo de sociedad cerrada que Popper describe en su libro *La sociedad abierta y sus enemigos* (Popper, 2010a). Desde la teoría de Popper, los tres elementos que configuran la sociedad cerrada, historicismo, colectivismo y antirrationalismo, se han manifestado

1. El populismo no siempre ha tenido connotaciones negativas (Mudde y Rovira, 2017: 3). En los EE. UU., particularmente a finales del XIX, no era extraño considerar que mejoraba la democracia movilizándolo a la ciudadanía mediante un modelo democrático comunitario —aunque en los propios EE. UU. el populismo nunca adoptó una única vestimenta política y desde los años cuarenta del XX comenzó a moverse de la izquierda a la derecha (Kazin, 1995: 4)—. Como indican Mudde y Rovira, hoy es posible encontrar valoraciones como la de Laclau y Mouffe de que el populismo es una fuerza emancipatoria, y que es la democracia liberal el problema. Para Canovan (2005: 5), la apelación populista al pueblo, a la soberanía popular, se encuentra en el corazón de la democracia.

en diversos momentos de la historia en ideologías tales como aquella que supusiera el gran adversario de Popper, el totalitarismo. En estas líneas se sostiene que dichos elementos pueden ser rastreados en el actual populismo, lo que permite a partir de ellos elaborar una propuesta de definición del mismo que parta del pensamiento de Popper.

¿Qué actualidad tiene en el siglo *xxi* la caracterización que Popper hiciera en el *xx* sobre el totalitarismo como manifestación de la sociedad cerrada? La consideración de que los rasgos que permitieron a Popper definir la sociedad cerrada y tener como manifestación de ella al totalitarismo, permiten en el presente definir al populismo como contemporánea materialización de la sociedad cerrada.

No significa esto establecer un paralelismo entre populismo y totalitarismo que lleve a considerarlos sinónimos, pero sí entre diversas de sus características que pueden ser rastreadas en ambos conceptos al servirse de las categorías elaboradas por Popper. Carecería de sentido tener por idénticos movimientos políticos propios de épocas diferentes, pero del mismo modo que Popper establecía un nexo conceptual entre la reacción aristocrática platónica a la democracia ateniense y la reacción totalitaria a la democracia liberal de principios del *xx*, basada en los puntos en común de ambos movimientos aglutinados alrededor del historicismo, el colectivismo y el antirracionalismo, cabe establecer un nexo entre el totalitarismo y el populismo, como también entre la reacción platónica y el populismo, pues lo relevante no es la forma concreta, con los orígenes, motivaciones y efectos concretos que cada movimiento asuma, sino el hecho de que todos coincidan en poseer distintas manifestaciones de las tres características citadas por Popper como identificadoras de la sociedad cerrada. No es, en fin, que totalitarismo y populismo sean la misma cosa, pero sí que forman parte de un mismo todo conceptual al que se puede llamar sociedad cerrada y que en diferentes momentos históricos ha reaccionado frente a otras tantas manifestaciones de la sociedad abierta.

En este texto, en primer lugar, se exponen los conceptos de sociedad abierta y sociedad cerrada de Popper. A continuación, se plantea la globalización como actual forma de la sociedad abierta para, finalmente, desarrollar una propuesta de caracterización del populismo que, desde los paralelismos existentes entre las características del mismo y las de la sociedad cerrada de Popper, culmine ofreciendo una definición de populismo que lo entienda como un nuevo modelo de sociedad cerrada.

Para definir el populismo como actual forma de la sociedad cerrada, se parte de la hipótesis de interpretar la globalización como la presente formulación de la sociedad abierta. Así, se propone ver el populismo como una ideología alternativa a la democracia liberal, pero que, en última instancia, surge como una reacción a la globalización, entendida ésta como la expansión mundial tanto de la democracia liberal, como del modelo económico basado en el libre mercado. No se busca desarrollar en profundidad qué es la globalización, lo cual excedería los objetivos y el espacio de estas líneas, sino tan solo verla desde una perspectiva general que permita concebirla como el fenómeno frente al que reacciona el populismo, cuya definición es el objetivo último de este trabajo. Para ello, se la caracteriza sucintamente para conectar sus elementos principales con aquellos que para Popper dan vida a la sociedad abierta.

No se pretende, en definitiva, con este texto establecer una verdad inamovible sobre qué es el populismo, sino plantear una propuesta de definición del mismo abierta a discusión, que promueva el debate y que sitúe al populismo en un marco conceptual concreto desde el cual poder contribuir a la que posiblemente sea una de las polémicas jurídicas y políticas más relevantes del presente.

SOCIEDAD ABIERTA Y SOCIEDAD CERRADA

Popper no escribió sobre el populismo. Popper escribió sobre y contra el totalitarismo. Él mismo insistió tanto en *La sociedad abierta* como en escritos posteriores que dicho libro es un libro de guerra; de guerra no solo porque lo escribe durante la Segunda Guerra Mundial, sino porque lo escribe como personal esfuerzo de guerra, como su contribución para derrotar al totalitarismo nazi (Popper, 2010b: 233-234).

La idea central de *La sociedad abierta* consiste en afirmar que frente a un original modelo social mágico y tribal, llamado sociedad cerrada, desde los tiempos de la Atenas clásica, particularmente, desde la Gran Generación (Popper, 2010a: 181) formada por Sócrates, Demócrito o Pericles y en la que surgen los principios de igualdad ante la ley y el individualismo político, el mundo asiste a una revolución (*ibid.*: 173) aún no terminada en la que éste modelo original es substituido por otro denominado sociedad abierta (Popper, 2010b: 191). Esta se caracteriza por ser racional, pluralista, tolerante, respetuosa con el otro y que permite cambiar de gobernantes sin derramamiento de sangre, definición esta que caracteriza a la democracia (*ibid.*: 313). Contra la sociedad abierta se han sucedido las reacciones tribales y primitivas de los defensores de la sociedad cerrada (Popper, 2010a: 407), y la reacción que él vive y denuncia es la protagonizada por el totalitarismo, tanto nazi como socialista.

La sociedad cerrada gira alrededor de tres elementos: el historicismo, el colectivismo y el antirracionalismo. El historicismo es aquella concepción según la cual la historia posee un desarrollo predeterminado que puede llegar a ser conocido por el estudioso experto, el cual, de un modo científico, puede descubrir cuáles van a ser los desarrollos futuros de la misma (*ibid.*: 23). La historia no sucede al azar ni es fruto de las acciones de los hombres, sino que se rige por leyes propias, que evolucionan y que son comprensibles si se las analiza. La historia tiene personalidad en los términos de un ser con entidad propia. El ser humano no es libre ni para determinar su devenir ni para cambiar o alterar el curso de los acontecimientos, sino que no es más que una marioneta de la historia, un sujeto sometido al desarrollo de esta y que asiste, sean cuales sean sus actos, al desarrollo inevitable de la misma. El historicismo supone, pues, una concepción determinista de la historia que niega toda posibilidad a la libertad humana. Ante esto, Popper (2010b: 127-128) indica que la historia no tiene significado y que creer lo contrario procede de la pérdida de fe en la racionalidad y responsabilidad humana.

El colectivismo es el sometimiento del individuo al todo, mientras que la democracia moderna es individualista: el *zón politikón* cede el protagonismo al *homo oeconomicus* (Bobbio, 2014: 28-29). La colectividad es superior al sujeto. Los derechos

individuales son irrelevantes frente al interés de la comunidad, de la cual se predica una realidad dotada de características propias que excede la de sus miembros y que adquiere personalidad propia, casi divina. Se habla de los intereses del Estado, de la nación, del país, pero también de la clase social, de la raza o del pueblo elegido (Popper, 2010b: 188). El grupo o estructura social colectiva de la que se trate se impone a sus miembros, cuya función no es otra que la de servir al todo y someterse a sus necesidades. El individuo pierde su naturaleza individual y pasa a ser una pieza de un gran mecanismo que es el poseedor de la verdadera existencia y el protagonista del auténtico desarrollo, progreso y evolución histórica. El sujeto no puede oponerse al todo, pues es el todo el que dota de existencia y sentido al sujeto. Si lo hace, no se asume su disenso como algo tolerable, sino como un ataque inasumible que debe ser extirpado. O se forma parte del todo o se es su enemigo. El colectivismo supone una regresión a concepciones que, en la raíz, no son más que tribalismo y disolución del individuo responsable en el grupo (Popper, 2010a: 241).

El antirracionalismo se enfrenta a la aplicación del método científico a la política. El progreso social debe proceder de la intuición del líder, el caudillo, el «gran hombre» (*ibid.*: 261), o de un grupo de líderes (héroes aristocráticos) cuya mente superior les habilita para discernir qué es lo mejor para la sociedad en su conjunto y que en sí representan al pueblo entendido como todo unitario y monolítico, en cuyo nombre hablan, de lo que se deduce que lo que el líder quiera es la voluntad del pueblo. Se niega la posibilidad de transformar la comunidad política progresivamente y se asume que los únicos cambios posibles y deseables son los cambios holísticos, aquellos que impliquen una transformación total de la sociedad. Frente a esto, y en defensa de la ingeniería social gradual, Popper conecta con Parsons y el funcionalismo, que, como dice Bobbio (2016: 77), está interesado en cambios que se presentan dentro del sistema y que este puede absorber con pequeños ajustes. El antirracionalismo, cuyos argumentos tienen mucho más de emocional que de racional, con lo que genera una peligrosa apertura no solo a los sentimientos positivos como el amor, sino también a los negativos como el odio (Popper 2010a: 400-402), choca con toda política que signifique negociación y acuerdo entre rivales, pues se niega la existencia de rivales dignos de respeto, dado que la sociedad se divide entre los que forman parte de ella y sus enemigos irreconciliables, y no es concebible que haya más que una única solución para todo problema, la cual debe surgir del líder que habla en nombre del pueblo.

Popper destaca a varios autores como grandes teóricos de la sociedad cerrada: Platón, Hegel y Marx. Todos comparten un rasgo común que les lleva a elaborar sus diferentes concepciones de la sociedad cerrada: o viven en realidades sociales que no les gustan y que consideran fruto de la pérdida de los valores que ha de tener una sociedad justa (Platón y Marx), o sienten amenazado el modelo social en el que viven por idéntica pérdida de valores y su sustitución por otros (Hegel). En el caso de Platón, sería su identificación con el modelo tribal aristocrático ateniense y la crisis de este a manos de la democracia lo que le lleva a construir su modelo de sociedad cerrada opuesto a la democracia. En el de Hegel, el intento de justificar el absolutismo de la monarquía prusiana frente a las ideas de la Ilustración y de la Revolución francesa (Popper, 2010a:

224-225). En el de Marx, su horror ante las que él denuncia como injusticias sociales del modelo económico del siglo XIX (*ibid.*: 268-269).

Popper (*ibid.*: 26) cita como defensores de la sociedad cerrada a otros autores como Heráclito, pero es en los tres indicados donde centra su análisis, acusando a Marx y especialmente a Hegel de ser el origen del totalitarismo del siglo XX (*ibid.*: 248 y 251) y elaborando una ecuación en la que concluye que, en función de su pensamiento y de las transformaciones que implican sus modelos de sociedad, Platón equivale a Hitler (Popper, 2010b: 189). Con esta afirmación, que no le evita considerar a Platón el más grande pensador que haya existido, Popper (2010a: 94) trata de transmitir que Platón y el nazismo pertenecieron a momentos históricos dispares, pero que el ánimo que late detrás de la reacción platónica no era tan diferente del que hay detrás del totalitarismo alemán del siglo XX: en ambos casos, la destrucción de un modelo de sociedad abierta considerado degenerado y el retorno a la sociedad cerrada.

El modelo de sociedad abierta que defiende Popper y ante el que surge la reacción totalitaria del siglo XX es la democracia liberal, entendiendo por tal aquella que procede de las revoluciones de los siglos XVII y XVIII, y de entre las cuales la revolución americana constituye su expresión más exitosa (Popper 2010b: 362). Partiendo de elementos liberales como son la limitación del poder del Estado, la garantía de los derechos individuales, la separación de poderes, el pluralismo o la existencia de un parlamento representativo, dichas democracias liberales incorporan entre finales del XIX y principios del XX ideales democráticos como el sufragio universal (masculino en primer lugar, femenino conforme avanza el siglo XX), e incluso las primeras concepciones sociales constitucionalizadas en textos como la Constitución de Weimar de 1919. Es este modelo, que parte del ideal liberal, pero que posteriormente incorpora el democrático y que comienza a asumir el social frente al cual surge la reacción totalitaria alemana de los años veinte a cuarenta del siglo XX, contra el que Popper escribe. Paradójicamente y por la demora en su publicación, *La sociedad abierta* se hizo popular en un tiempo en el que el totalitarismo nazi ya había sido derrotado y Occidente se enfrentaba al totalitarismo soviético.

En esta obra, como en escritos posteriores, se percibe la hostilidad, casi animadversión, de Popper hacia Hegel como origen de la mentalidad que alumbró la versión alemana del totalitarismo: le llama deshonesto, irresponsable intelectual y moral, charlatán, sin talento, carente de brillo, indigerible, de palabras altisonantes y autor de jerigonza (Popper 2010a: 221-225). Frente a esto, y sin que ello evite calificarlo como origen del totalitarismo socialista, Marx es tratado más amablemente, considerándolo un pensador errado, un falso profeta, pero de buenas intenciones y sincero (*ibid.*: 269). En cualquier caso, ambos totalitarismos son para Popper enemigos de la sociedad abierta, de la democracia liberal, y en ambos es posible encontrar los tres elementos de la sociedad cerrada.

El historicismo puede rastrearse tanto en la visión hegeliana del desarrollo dialéctico de la historia, como en la concepción marxista del necesario advenimiento del socialismo: en el primer caso una nación está llamada por las leyes de la historia a dominar a las otras, y en el segundo es una clase social la que, por idéntico imperativo histórico, ha de imponerse a las demás. Ambas son construcciones deterministas que nacen del miedo que produce asumir responsabilidades sobre el propio destino y

que reducen la libertad del individuo a la nada, sometiéndolo a los supuestamente inevitables ciclos de la historia, frente a los cuales nada cabe hacer (*ibid.*: 439-440).

El colectivismo se muestra en el totalitarismo nazi a través de la raza elegida que debe dominar el mundo (no pudiendo sus miembros más que asumirlo o ser considerados traidores y por ello purgados), así como en la asunción socialista del proletariado como clase social igualmente elegida para acabar con la lucha de clases, convertirse en la única existente y abocar a idéntico destino de obediencia o purga. Raza o clase, da igual, son los verdaderos sujetos de derechos, en su nombre habla el líder y para su bien es asumible sacrificar cuantos individuos sea necesario.

El antirracionalismo aparece en ambos totalitarismos. En el nazi, el héroe que ha de guiar a la raza elegida es el caudillo, aclamado más que elegido. En el soviético, puede ser un líder, una pequeña colectividad situada en la cúspide de la jerarquía burocrática o, formalmente, considerarse que es el pueblo (la clase obrera) en su conjunto. En cualquier caso, las decisiones tomadas por quien ostente el liderazgo no están sometidas a debate, pues son la voluntad del pueblo (o de la razón, o de la historia) verbalizada mediante las órdenes de la dirección. No se puede refutar o confrontar alternativas y nunca se plantea una progresiva transformación social, sino que se prevé primero derrumbar la anterior sociedad, a la que se considera decadente y corrupta, para después construir una nueva sociedad paradigma de virtudes. Quien no apoye estos cambios no es visto como un divergente digno de tolerancia, sino como un enemigo del pueblo, de la verdad, siendo no solo necesario, sino imprescindible, eliminarlo para garantizar la higiene social. Así, la búsqueda del cielo, paradójicamente, lleva al infierno (Popper, 2010a: 403).

Para Popper, cualquier tratamiento que se haga del totalitarismo debe verse no tanto como una ideología estrictamente civil, sino como postulados dotados de una fuerte carga religiosa. Coincide en esto con Duverger (2014: 152), para quien las religiones políticas como los totalitarismos surgen ante la decadencia de las religiones metafísicas. El totalitarismo, si no es en sí una religión, sí que comparte mucho con las religiones y sus seguidores, más que como miembros de un partido o una corriente política, ya que no pocas veces se comportan como prosélitos de una fe religiosa. La sociedad cerrada, en cualquiera de sus formas, ya sea la remota reacción aristocrática de Platón, ya el totalitarismo del siglo xx, ya, como se sostiene en estas páginas, el populismo del presente, posee mucho de credo que no puede ser debatido o discutido, sino aceptado y obedecido como solo cabe hacerlo con una verdad revelada, cerrándose a todo argumento racional (Popper, 2010a: 364).

El modelo de sociedad cerrada surge de pensadores que se sienten frustrados en un mundo que no les gusta y que les resulta depravado comparado con el ideal perdido (o aun no alcanzado). Además, es un modelo que triunfa en pueblos que han perdido sus antiguas fes y que, incapaces de asumir la razón de la sociedad abierta, optan por tomar una nuevo credo que les reconforta con su concepción total de la sociedad y que les devuelve las seguridades perdidas. Platón o Hitler no serían más que reacciones al cambio social, respuestas a la tensión que genera el desarrollo de la civilización (Popper, 2010b: 236-237). La sociedad cerrada sería un intento de vuelta a «las seguridades de la infancia o de los valores absolutos de nuestro pasado primitivo» (Berlin, 2010: 114).

Popper no da una definición expresa de la sociedad abierta (Popper, 2010b: 321). Prefiere describirla por oposición a la sociedad cerrada y caracterizarla en función de rasgos como la tolerancia, la razón o el humanismo. Asume que estos rasgos son valores cuya preferencia sobre otros es una decisión moral, si bien una no basada en la cultura, el azar o el relativismo, sino fundada en la razón, en la experiencia, en el acervo de siglos de prueba y error, de aplicación del método científico a la construcción de la convivencia social (Popper, 2010a: 421; 2010b: 359-360). La sociedad abierta no surge ni como fruto de determinismos históricos, ni por la acción de líderes o pueblos elegidos, sino como resultado de las elecciones de los seres humanos, de todos ellos individualmente entendidos, que desde su racionalidad, conocedores de su pasado, dueños de su destino, se dotan de instituciones de uno u otro tipo.

La sociedad abierta, aunque tiene unas raíces históricas concretas que Popper sitúa en la Atenas clásica, no es para él un fenómeno cultural necesariamente occidental, sino el resultado de la aplicación de la razón a la convivencia social, lo cual lo convierte en universal, pues todos los seres humanos comparten la capacidad de usar la razón. Por ello, la garantía de los derechos individuales, el Estado de derecho, la democracia, como manifestaciones de la sociedad abierta, no son un producto occidental sometido a relativismo cultural, o un juego de lenguaje político (Mouffe, 2016: 14-15), sino el resultado de un proceso fundado en el debate, la discusión y el progreso de la razón.

SOCIEDAD CERRADA, POPULISMO Y GLOBALIZACIÓN

Si para Popper sociedad abierta y sociedad cerrada encuentran sus equivalentes en democracia liberal y totalitarismo, cabe plantear que en el presente, y en función de los rasgos citados de ambos modelos, sea posible proponer que se considere la globalización como forma actual de la sociedad abierta y el populismo como forma actual de la sociedad cerrada. Para tratar de probar esta hipótesis, y con el objetivo último de aportar una propuesta de definición del populismo partiendo de las categorías de Popper, resulta necesario caracterizar mínimamente la globalización. A continuación, habría que hacer lo mismo con el populismo, entendiéndolo como la versión contemporánea de la sociedad cerrada; es decir, la reacción a la globalización vista como la expansión mundial del ideal democrático liberal en política y del libre comercio en economía.

Globalización y sociedad abierta

Sin ánimo de exhaustividad, y prestando una atención especial a los elementos jurídico-políticos y sociales de la misma, es posible citar algunos rasgos de la globalización²:

2. Quepa una caracterización alternativa: tendencia a un mercado único, gradual liberalización y desarrollo del comercio internacional, incremento y aceleración en el movimiento de capitales,

- a) **Expansión de la democracia liberal:** La globalización supone la difusión mundial del modelo demócrata liberal occidental, difusión que puede entenderse como triunfo y que genera acusaciones contra Occidente, las más duras de las cuales, según Bobbio (1992: 43), suelen proceder de la extrema derecha y la extrema izquierda, que usan los mismos argumentos. Regiones del mundo sometidas a autocracias o a democracias meramente nominales, asisten a la aparición y consolidación de la democracia. Ejemplo de ello son Europa del Este y la antigua URSS, aunque no en todos estos países se pueda hablar de democracias plenas o ni siquiera verdaderas: «Desde 1945, un número cada vez mayor de países, incluidos, desde 1989, la mayoría de los antiguos países comunistas, ha adoptado la democracia y el capitalismo. El resultado está a la vista: a lo largo de los últimos cincuenta años la libertad económica y política ha florecido a la par de la prosperidad» (FMI, 2002). Similar fenómeno se produce en relación con la generalización del respeto a los derechos humanos (Garzón Valdés, 2003: 29-30).
- b) **Internacionalismo, multilateralismo y desaparición de fronteras:** La globalización asiste al final del orden bipolar de la Guerra Fría y de las luchas previas entre imperios, y lo sustituye por el auge de múltiples poderes regionales que compiten entre ellos, que ponen en duda la hegemonía de cualquier país y que hacen necesario contar con grandes apoyos para aprobar acuerdos internacionales. Las organizaciones e incluso los tribunales internacionales adquieren un poder e influencia cada vez mayores, capaces de influir decisivamente en la vida interna de los países, lo cual supone el progresivo vaciamiento de competencias de los Estados, que las ceden a organizaciones internacionales cuya legitimidad democrática suele ser discutida. Ante esto y la imposibilidad actual de crear un Estado, constitución o derecho constitucional mundiales, hay autores como Balaguer Callejón (2015: 198-199) que apuestan por un derecho constitucional supranacional regional que recupere en ese nivel lo cedido por los Estados. Surgen bloques regionales dentro de los cuales se facilita la circulación de personas, se desdibujan las fronteras, se integran las sociedades y se genera una suerte de civilización transnacional (Laporta San Miguel, 2005: 245). En este sentido, para el FMI (2002) la globalización es «la integración de las economías y las sociedades a medida que caen las barreras para la circulación de ideas, personas, servicios y capitales».
- c) **Debilitamiento de los liderazgos políticos carismáticos y aumento de las acciones de gobierno técnicas y consensuadas:** La globalización convierte tanto a las economías como a las estructuras políticas de los diferentes países en un todo cada vez más interdependiente. Esto hace complejas las acciones de gobierno,

crecimiento de tamaño e influencia de las empresas multinacionales, grandes cambios en las condiciones de vida de los países así como en sus culturas, difusión de la democracia liberal, empujamiento del Estado y aumento de la importancia del mercado (León Lázaro, 2010: 358-360).

tanto internas como externas, que no cuenten con un mínimo consenso internacional. Ejemplo de esto fue el referendo griego de 2015 sobre las condiciones del rescate de su economía por la troika, rechazadas por un 61 %, pero que el Gobierno tuvo que aceptar (Pérez, 2015), o los múltiples actores que firmaron el pacto nuclear con Irán: EE. UU., Rusia, China, Francia, Reino Unido, Alemania y la UE (BBC, 2015). La consolidación de los modos políticos democráticos (institucionalizados, previsibles, estables) y la deriva hacia un mundo más multipolar, vuelve extravagantes los liderazgos carismáticos y lleva a que, más allá de lo exuberante de algunos líderes, abunden las coaliciones de Gobierno, las decisiones consensuadas entre Gobiernos nacionales y las decisiones tomadas por autoridades técnicas de organismos nacionales e internacionales (Reserva Federal Estadounidense, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, Comisión Europea, etc.). La legitimidad democrática de estos organismos acostumbra a ser discutida con argumentos como que no siendo elegidos por la ciudadanía, contribuyen a generar un Estado menos autónomo, con menos capaz de acción y control, con menos sustancia democrática e incapaz de realizar funciones organizativas y de gobierno (Habermas, 2001: 5).

- d) Homogeneización cultural alrededor de un ideal pluralista: La globalización implica una mayor interconexión cultural entre los ciudadanos de todo el mundo, o más exactamente, «obligados» a ser ciudadanos del mundo (De Vega, 1998: 13-14). Así, al igual que los trabajadores y las empresas compiten en un mercado global, también lo hacen las culturas, de manera que algunas consiguen popularizar planetariamente algunos de sus aspectos: lingüísticos, musicales, cinematográficos, culinarios, etc. Esto hace surgir un ideal cultural pluralista y tolerante, pues se asume cada vez con más naturalidad la mezcla y el eclecticismo, así como el desarrollo mundial de formas culturales, si no comunes, sí gradualmente más cercanas. Sin embargo, esto puede generar efectos encontrados: asumir una cultura global desconectada de elementos identitarios o intentar volver a valores y tradiciones etnocráticos (Jáuregui Bereciartu, 2002: 378). Convendría, por tanto, plantearse cuánto de reacción hay en el terrorismo yihadista, es decir, de reacción de quienes ven las concepciones más rigoristas del islam desplazadas por las ideas liberales occidentales (Aznar Fernández-Montesinos, 2015: 73).
- e) Liberalismo económico: La globalización supone el apogeo del modelo económico liberal, lo cual lleva a un menor intervencionismo estatal de la economía, que se traduce en una mayor apertura de fronteras y facilidad de circulación internacional para los capitales y las mercancías, y también en un Estado más pequeño y menos dispuesto o capaz de proporcionar derechos sociales. Este fenómeno implica un intercambio comercial mucho más intenso entre los países, con el cual va aparejada una mayor interconexión tanto entre los territorios como entre las personas. El elemento económico de la globalización acostumbra a ser el más asociado a ella y también el más

criticado: conocido es el trilema de Rodrik (2012: 20) de la incompatibilidad de globalización económica, autodeterminación nacional y democracia, por el cual cuanto más se potencie alguno o algunos de los tres elementos más se debilitarán los otros.

Es posible relacionar estos rasgos con aquellos que para Popper definen la sociedad abierta: tolerancia, pluralismo, racionalidad o humanismo. Así, la progresiva universalización de la democracia liberal o el debilitamiento de los liderazgos políticos carismáticos, unido al aumento de las decisiones de gobierno técnicas y consensuadas, podría entenderse como ejemplos de racionalidad en el gobierno, desterrando la figura de los héroes-líderes y de las medidas políticas providenciales y holísticas a favor de un modelo decisional coordinado, racional y que promueve reformas progresivas. Cabría considerar al internacionalismo y al multilateralismo como una manifestación tanto de pluralismo como de humanismo, pues la multiplicidad de actores de la comunidad internacional no tienen más remedio que aceptar el pluralismo como herramienta imprescindible para relacionarse y llegar a acuerdos, si bien dentro de unas reglas generales mínimas entre las cuales tiende a imponerse el respeto a los derechos y a la dignidad del ser humano (el humanismo). También dentro del pluralismo y la tolerancia ha de entenderse la progresiva homogeneización cultural que propicia la globalización, pues aunque pudiera considerarse que dicho proceso lleva a laminar las culturas menos influyentes, también es cierto que requiere de manera previa una alta capacidad de tolerancia hacia el otro en su diferencia y de pluralismo cultural para aceptar e, incluso, practicar elementos de una cultura ajena. Por su parte, el liberalismo económico y su generalización mundial merced a la globalización conduce a mayores intercambios materiales entre las personas, pero también a una mayor circulación de esas personas al abrirse las fronteras. Esto requiere tolerancia con la diferencia y un esfuerzo pluralista. La globalización supone un mayor movimiento e interrelación de los seres humanos mediante los flujos migratorios, siendo ejemplo de ello la Europa actual (Jáuregui Bereciartu, 2002: 383).

Vistos en conjunto, es posible considerar que todos los rasgos de la globalización encajan en la idea general que Popper tiene de la sociedad abierta. La misma concepción a la que remite la expresión «sociedad abierta» es aquella que resume la globalización: un mundo más abierto, más plural, más tolerante y menos encerrado en las peculiaridades nacionales, regionales y locales. Un mundo en el que la organización social es más racional al extenderse la democracia, el libre comercio, el internacionalismo y el multilateralismo, y donde los regímenes autoritarios y las culturas ancladas en el tribalismo colectivista y el determinismo historicista son poco a poco permeadas por el progreso. Ahora bien, que la globalización sea planteada, como lo es aquí, como un fenómeno positivo no es sinónimo de que toda forma de globalización sea positiva. Debe haber un control jurídico-moral de la globalización y que no se abandone la democracia al dinamismo globalizador (Garzón Valdés, 2003: 30).

Cabe, en definitiva, entender la globalización como la forma actual que mundialmente adopta la sociedad abierta. Un modelo social que abre las fronteras, más plural

y diverso, que asume con mayor naturalidad el multiculturalismo, el multilateralismo y el internacionalismo, en el que la democracia se generaliza, el libre mercado se universaliza e incluso los Estados aun no democráticos asumen la necesidad de integrarse en la comunidad internacional y adoptar, aunque solo sea estéticamente, usos y formas democráticos.

LA REACCIÓN POPULISTA: UNA DEFINICIÓN DE POPULISMO

La globalización no es vista unánimemente como un fenómeno positivo; de hecho, autores como Mouffe (2010: 18-19) afirman que existe el peligro de que una globalización que pretenda la unidad mundial partiendo del modelo occidental provoque un choque de civilizaciones. Se indica que diversos elementos de la globalización, particularmente económicos como la apertura de los mercados internacionales, la cada vez más intensa y veloz circulación de capitales, el auge de las multinacionales y la entrada en el gran juego económico de nuevos actores antes ajenos al mismo, como China³, han tenido consecuencias negativas. Si no tal vez en la economía de los países occidentales como un todo, sí en la calidad de vida de determinados grupos sociales de estos países, particularmente aquellos menos formados, cuyos puestos de trabajo han desaparecido por los cambios tecnológicos o se han desplazado a naciones con menores costes laborales. Se critican también elementos políticos de la globalización, como la pérdida de soberanía de los países en favor de organizaciones internacionales. Se apunta que esto lleva a la política TINA —*there is no alternative*— por la que las élites políticas nacionales se eximen de responsabilidad por decisiones que alegan no depender de ellos (Mudde, 2016: 27-28). Los ciudadanos económicamente golpeados se sienten defraudados por una política desde la que los partidos tradicionales no les ofrecen alternativas y por entender que no obedecen al mandato popular sino a las órdenes de los organismos internacionales. No es extraño que, ante la sensación de falta de una verdadera democracia, se opte por nuevos movimientos políticos que critican la democracia liberal. Así, «el populismo surge como una respuesta de democracia iliberal a décadas de políticas liberales no democráticas» (*ibid.*: 30).

La oposición a la globalización es recogida por movimientos y partidos políticos a los que en este texto se llama populistas. Esta denominación es un opción doctrinal que parte de la hipótesis alrededor de la que giran estas líneas, esto es, que la globalización es la manifestación contemporánea de la sociedad abierta y que aquellos movimientos y partidos aquí denominados populistas y que defienden una oposición general a la globalización se constituyen en una nueva forma de la sociedad cerrada. No se considera aquí populistas a quienes proponen una globalización diferente (las críticas a la globalización no suelen ser tanto sobre la globalización en sí, sino sobre un

3. De ella dijo Trump: «Hay gente que desearía que no me refiriese a China como nuestro enemigo. Pero eso es exactamente lo que son» (citado por Stracqualursi, 2017).

determinado tipo de globalización, la llamada «neoliberal» —giran alrededor de dos ideas: la pérdida de soberanía y calidad democrática de los Estados, que se traslada a organismos internacionales sin legitimidad democrática, y el carácter ultraliberal de la globalización, que hace crecer las desigualdades económicas y desaparecer los derechos sociales y, con ellos, la democracia (Ferrajoli, 2005: 40-43)—, sino a los que se oponen a la globalización en sí misma, los que se oponen a esta entendida como la generalización mundial de la democracia liberal y el libre mercado y que lo hacen desde posturas que en estas líneas se considera que materializan los tres rasgos de la sociedad cerrada.

El populismo ve la globalización como una transformación económica, social y política negativa que vacía la democracia como participación popular (Monedero, 2009: 144), que beneficia a las élites económicas e intelectuales, pero que perjudica a la ciudadanía, a la que condena a la pobreza en enormes proporciones (*ibid.*: 117-118), ya porque le hurta la posibilidad de acceder a trabajos bien pagados, ya porque abre las fronteras a grupos humanos (inmigrantes) que cambian el perfil de sus sociedades y la empobrecen. El populismo acusa a las élites de no hacer nada por proteger a las clases populares, salvo enrocarse en la legalidad, ignorar el malestar popular y actuar movidas por sus intereses promundialización (Le Pen, 2017).

Sea el populismo el que genera este malestar frente a la globalización, sea que se aprovecha de él —o que se aprovecha del malestar ante las promesas rotas de la democracia a las que se refería Bobbio (Müller, 2016: 75 y ss.)—, el populismo se muestra como antagónico a la globalización, que apuesta por revertir. Trump: «Nuestros políticos han seguido una agresiva política de globalización moviendo nuestros trabajos, nuestra riqueza y nuestras fábricas a Méjico y al extranjero. La globalización ha hecho muy rica a la élite financiera que dona a los políticos, pero ha dejado a millones de nuestros trabajadores sin nada salvo pobreza y dolor de corazón» (Diamond, 2016).

Quepa proponer que si la globalización puede considerarse la formulación contemporánea de la sociedad abierta, el populismo puede entenderse como un nuevo modelo de la sociedad cerrada que apuesta por cerrar (en mayor o menor medida) aquello que la globalización abre. ¿Cuáles serían los rasgos del populismo? Algunos de los más recurrentemente citados en la literatura académica son:

La existencia de un líder carismático

Uno de los rasgos más habituales de los partidos populistas es la posesión de liderazgos fuertes, muy personalistas, en ocasiones mesiánicos (Mudde, 2004: 556). En este sentido, dijo Trump: «Seré el mejor presidente creador de empleos que Dios ha creado. Os lo daré todo. Soy el único. Yo solo puedo arreglarlo» (*Politico Magazine*, 2016). El populismo establece una intensa relación entre el líder y el pueblo. Tradicionalmente, esa relación se materializaba en mítines en plazas repletas. Hoy en día, con la televisión se consigue un efecto similar a mucha mayor escala; ejemplos como el programa *Aló Presidente* de Chávez en Venezuela muestran un presidente estrella

televisiva que toma decisiones políticas y hace regalos a los ciudadanos en directo (Weyland, 2013: 20). Además, el primero se identifica con el segundo y tiende a hablar en su nombre, pues lo personifica (Mudde y Rovira, 2017: 43). También tiende a ejercer de intérprete de su voluntad, y acaba por constituirse en único y verdadero representante del mismo y en presentar su palabra como encarnación del proceso de identificación popular (Laclau, 2006: 58). El populismo utiliza esta relación directa entre líder y pueblo para superar y anular todo posible control que sobre el poder ejecutivo pueda tratar de ejercer la oposición, sirviéndose de las restantes instituciones del Estado, particularmente del Parlamento (Weyland, 2001: 12). Frente a esta caracterización del populismo, Sartori (2007: 50) indica que solo despersonalizando y vinculando el poder político se puede construir un orden político no opresor. Igualmente, para De la Torre (2017: 139) «en democracia, el rol presidencial está despersonalizado y no está encarnado en nadie», mientras que para los populistas «la Presidencia es una posesión en la que deben permanecer hasta alcanzar la liberación de su pueblo».

La concepción del pueblo/sociedad como un todo uniforme

El populismo parte de la fantasía o ilusión (Müller, 2016: 3-4 y 28) de concebir al pueblo como una unidad sin fisuras que no admite opiniones contrarias a las del líder que es su intérprete. El pueblo es uno y es bueno por naturaleza y, precisamente por ello, es maltratado por sus enemigos que se aprovechan de su bondad. Al ser el pueblo una unidad homogénea, cualquiera que disienta con su intérprete autorizado y con las concepciones del mismo es, en esencia, un enemigo del pueblo. El pueblo es uno y una es su voluntad; resuena aquí la voluntad general rousseauiana a la que Popper (2010a: 229-230 y 237) coloca en la línea evolutiva del «misticismo colectivista» que lleva de Platón a Hegel. Las opiniones discordantes no son tolerables, pues no buscan más que dañar al pueblo. Y esto resulta difícil de compatibilizar con la noción de democracia, donde el respeto a las opiniones discordantes, es decir, el respeto de los derechos de las minorías, es un elemento básico (Sartori, 2007: 38-39). La realidad tras el discurso populista es que la concepción totalizante del pueblo no es más que una ficción creada por una parte del pueblo que se identifica con el todo y que hace al todo identificarse con ella; en este sentido, como indica Laclau (2005: 214), el abismo existente entre los grupos particulares que integran la comunidad y la comunidad como todo solo puede ser salvado cuando uno de estos grupos asume la representación de la totalidad presentando su particularidad como encarnación del grupo.

La apelación al pueblo

El populismo dice hacerlo todo en función de la voluntad de un pueblo al que llama constantemente a ser fuente de legitimidad. Así, por ejemplo, la primera promesa electoral de Le Pen para las elecciones presidenciales de 2017 fue la convocatoria

de un referendo sobre la permanencia en la UE, y las siguientes iban orientadas a devolver la palabra al pueblo y crear una democracia de proximidad (Le Pen, 2017). Es recurrente la apelación a la participación popular directa, mediante referendos, plebiscitos o, incluso, instrumentos participativos locales que en países como la Venezuela de Chávez son criticados por encubrir una finalidad clientelar de crear masas agradecidas (De la Torre, 2013: 127-129). La democracia participativa se convierte así en una herramienta idónea para que, sin interferencias institucionales, el líder pregunte al pueblo y este conteste ratificando lo que él ya había determinado que debía ser la voluntad popular (Müller, 2016: 102). El líder se dota de este modo de un mandato ante el que nadie puede oponerse, pues ha sido el pueblo quien directamente se lo ha otorgado. El populismo aparenta ser participativo, pero no lo es más que de modo instrumental, pues concibe la participación como un medio para que el líder se legitime ante las instituciones representativas. El populismo considera que la política ha de ser una manifestación de la voluntad del pueblo, pero esta no se concibe como algo plural y diverso, sino como una homogénea y unitaria voluntad general (Mudde, 2004: 543). Cabe recordar la crítica de Sartori (2007: 125-131), para quien el recurso a la por él llamada democracia referendaria aumenta la manipulación y la demagogia poniendo en peligro la democracia.

La existencia de enemigos internos o externos

El populismo es reactivo, necesita un «otro» frente al que luchar (Laclau, 2005: 150-151). Esencialmente dialéctico, necesita mantenerse en constante oposición a algo o a alguien, lo que justifica su existencia y sus acciones siempre cruciales, trascendentales y vitales para garantizar la supervivencia del pueblo. Este alguien es el enemigo del pueblo (Weyland, 2013: 21). El convencimiento conspirativo puede hacer que el enemigo sea externo y abstracto —la globalización, el liberalismo, el europeísmo, etc.—, externo y concreto —un país o una organización internacional—, interno y abstracto —la clase política (AfD, 2017: 7)—, la élite (Mudde, 2004: 543), la casta (Errejón Galván, 2015: 48), los ricos, los traidores, los periodistas, los intelectuales, los extranjeros, los inmigrantes, los refugiados o interno y concreto —un partido, un rival político, como Gülem en Turquía (BBC, 2016)—, un humorista (Doncel, 2016) o, incluso, una universidad (Sahuquillo, 2017). El enemigo puede ser cualquiera, pero siempre hay un enemigo y siempre conspira contra el pueblo —el recurso a las conspiraciones es rastreable desde la mitología griega a los modernos mitos antisemitas: cuando se cree que se puede hacer un paraíso en la tierra y se fracasa, la única explicación aceptable es achacarle el fracaso al diablo o a sus agentes (Popper, 2010a: 280-)—. La oposición de dos bandos enfrentados es consustancial al populismo y es el elemento característico de algunas definiciones como la de Mudde y Rovira (2017: 6), para quienes el populismo establece una confrontación entre dos antagonistas: el pueblo puro y la corrupta élite. Como indica Laclau (2006:56), la ruptura populista se produce cuando el espacio social se ha dividido y los actores sociales

se ven a sí mismos en dos campos enfrentados. Para De la Torre (2017: 136) esta concepción manifiesta claras similitudes con el pensamiento de Carl Schmitt y permite justificar autoritarismos populistas.

La desconfianza hacia la política del acuerdo y la transacción

El populismo concibe la sociedad como un todo monolítico con un destino común. Dentro del pueblo no existe la fragmentación, ni los intereses contrapuestos. Existe el buen pueblo y los enemigos del pueblo —la lógica schmittiana del populismo (De la Torre, 2017: 140)—. No es posible negociar ni alcanzar acuerdos que impliquen una cesión mutua entre quienes no son iguales dignos de respeto y tolerancia, sino opuestos irreconciliables entre los cuales solo puede existir la victoria y la derrota —«Such a nasty woman». Este insulto de Trump a Clinton mostró que el rival ya no era un sujeto merecedor de respeto, sino un antagonista despreciable (Krieg y Diaz, 2016)—. Esta concepción lleva al populismo a no integrarse, más allá de acuerdos estratégicos a la espera de su oportunidad de alzarse con el poder en un modelo que desea echar abajo. El populismo asume que los únicos representantes legítimos del pueblo son los populistas (Müller, 2016: 101). ¿Qué acuerdo cabe con quien no es representante legítimo del pueblo, con los no populistas? Ninguno más allá del coyuntural.

La búsqueda del ideal social, generalmente identificado con un pasado glorioso o un futuro utópico

El populismo no se conforma con modificaciones o reformas del modelo político, sino que busca la transformación total, que considera inevitable (Laclau, 2005: 283), de un sistema al que ve corrupto en su esencia. El populismo crea una esperanza, fija un destino ideal, una utopía alcanzable a la que dirige todos sus esfuerzos y que le lleva a derrumbar la realidad previa y construir una nueva desde cero (*ibid.*: 221). El populismo entra en conflicto con las reglas del modelo democrático liberal, las cuales le parecen frenos en la búsqueda de su ideal, barreras del poder establecido para impedirle cumplir sus objetivos. Ejemplo de esto es la recurrente oposición que el populismo plantea entre voluntad popular y legalidad, viendo a la segunda no como parte de un todo —la democracia— con la primera, sino como una herramienta del poder establecido para coartar la capacidad de la primera para cambiar el modelo político. Late en esta oposición la no necesaria identificación que el populismo plantea entre democracia y liberalismo, pues para el populismo son posibles otras relaciones diferentes a la de democracia y liberalismo y existen modelos de democracia fuera del marco liberal (*ibid.*: 211; Mouffe, 2000: 2-3). Frente a la tantas veces frustrante democracia representativa, que rara vez consigue resultados plenos y que acostumbra a avanzar poco a poco, el populismo ofrece respuestas sencillas y absolutas que permiten superar las insatisfactorias respuestas de la democracia representativa, siempre sometidas a

corrección futura y nunca permanentes —diría Schumpeter (2015: 26) que «darse cuenta de la validez relativa de las convicciones propias y, no obstante, defenderlas resueltamente es lo que distingue a un hombre civilizado de un bárbaro»—, alcanzado así el ideal. En esta dirección es recurrente la propuesta de cambiar las reglas del juego: iniciar un proceso constituyente en nombre de la voluntad popular, pero con el objetivo de crear un texto partisano orientado a garantizar la perpetuación del líder o su movimiento en el poder (Müller, 2016: 4-5, 67-68). En última instancia, la búsqueda del ideal, de la utopía, requiere un gobierno fuerte y centralizado, lo cual puede llevar a la dictadura (Popper, 2010b: 101), pues, en la búsqueda del ideal, el peligro consiste en no conformarse con su realización parcial e insistir en su aplicación total y acaba por ver las garantías constitucionales como obstáculos que derribar (Sartori, 2007: 83).

La relativización de los hechos y el desprestigio de la razón en favor del subjetivismo y la emoción

El populismo no acostumbra a apelar a la razón, sino a la emoción, pues es esta la que moviliza (Vallespín, 2015: 16). El líder populista, más que argumentos racionales demostrables con hechos, recurre a emociones y sentimientos que estimula conscientemente en sus electores, aun cuando esto suponga alentar sus bajas pasiones, como el racismo y la xenofobia —Trump afirmó que los inmigrantes mejicanos traían drogas, crimen y eran violadores; había que echar los cerrojos a las puertas porque el Gobierno dejaba entrar inmigrantes a miles y podrían ser del ISIS (*Politico Magazine*, 2016)—. No es extraño despreciar los hechos objetivos (así como a los intelectuales) substituyéndolos por lo que ha venido en llamarse «hechos alternativos» —la expresión se populariza al utilizarla la asesora presidencial estadounidense Kellyanne Conway quien, para justificar unas declaraciones del portavoz presidencial acusadas de ser falsas, afirmó que no eran falsas, sino hechos alternativos (CNN, 2017)—, los cuales suelen ser la versión subjetiva que una persona tiene de un hecho (cuando no evidentes falsedades) y que se oponen a los hechos objetivos con la finalidad de relativizar tanto el debate político como incluso el científico —Trump, por ejemplo, niega el cambio climático: «El concepto de calentamiento global fue creado por los chinos con el objetivo de hacer las manufacturas estadounidenses no competitivas (Cillizza, 2017)—, transmitiendo la imagen de que no hay nada objetivo y que los intelectuales y académicos pueden estar equivocados o manipulados por intereses ajenos al bien de la ciudadanía. Finalmente, el populismo provoca que la política se convierta más en una cuestión moral, casi religiosa, que en algo racional (De la Torre, 2013: 122).

El rechazo de la democracia liberal, de sus controles, equilibrios y límites al poder

El populismo apela al pueblo como fuente de legitimidad. Un pueblo visto como un todo uniforme en cuyo nombre habla un líder carismático. Las instituciones que

en la democracia liberal pueden controlar a ese líder, como el legislativo o el judicial, molestan al populismo, que las considera instrumentos en manos de los enemigos del pueblo. El populismo es hostil a las instituciones de la democracia liberal (Mudde, 2004: 561) y siente indiferencia por los derechos de las minorías, el pluralismo y el imperio de la ley (Mudde, 2016: 28). Todo aquel que contradiga la interpretación que el líder haga de la voluntad del pueblo, dado que el primero habla en nombre del segundo, necesariamente ha de ir contra el pueblo y, por tanto, contra la democracia. Así pues, si el Parlamento contradice al líder o la judicatura limita sus acciones o la prensa lo denuncia, esto no es entendido como un necesario equilibrio de poderes, sino como un atentado a la voluntad del pueblo. El populismo no es pluralista (Müller, 2016: 3, 101), concentra el poder y ataca el pluralismo; tiende al autoritarismo (De la Torre, 2017: 133-134). Para el populismo aquello que el pueblo desea y que el líder verbaliza tiene legitimidad para imponerse a cualquier otra consideración. Todo límite que se imponga a esta dinámica es visto por el populismo como una complejidad innecesaria o como un atentado a la voluntad popular y, con ella, a la democracia. El populismo rechaza el constitucionalismo, pues, ¿qué es el constitucionalismo, sino la teoría y práctica de los límites del poder y qué las constituciones sino quienes establecen esos límites? (Bobbio, 2016: 139).

La oposición al librecomercio y a la apertura económica de fronteras

El populismo considera que uno de los efectos más perniciosos de la globalización es la extensión y generalización del modelo librecambista por los efectos que sobre la calidad de vida de las clases medias y populares (reducción de salarios, pérdida de derechos laborales, etc.) se le atribuyen. Defiende oponerse a los nuevos tratados de libre comercio (TTIP, TISA o CETA (AfD, 2017: 67), salirse de los ya existentes y apostar por el mercado propio. Se desconfía de las grandes empresas por considerar que aprovechan la globalización para maximizar sus beneficios, empeorando las condiciones laborales de los trabajadores; pero también se desconfía de la apertura de fronteras que permite llegar a inmigrantes a los que se acusa de robar puestos de trabajo a los locales. Por ejemplo, indicaba el programa electoral de Le Pen (2017) que había que etiquetar obligatoriamente el origen de los productos para promover el fabricado en Francia, o promover a los trabajadores franceses imponiendo una tasa a la contratación de extranjeros.

La oposición al internacionalismo político y la hipertrofia nacionalista

Correlato de la concepción unitaria del pueblo permanentemente enfrentado a enemigos es la concepción de la nación como un todo previo y superior al Estado —late aquí la diferenciación de Tönnies (2009) entre comunidad/*Gemeinschaft* y sociedad/*Gesellschaft*: el totalitarismo antes y el populismo ahora, al considerar los

vínculos entre las personas creados por la primera más intensos que los creados por la segunda, ven a la primera superior a la segunda—, que es homogéneo cultural —llamativas son las críticas del *Manifiesto* de la AfD contra el multiculturalismo (AfD, 2017: 46)— o, incluso, étnicamente y que, identificado con el Estado, no puede ceder soberanía a entes internacionales —al extremo de proponer retirar la bandera de la UE de los edificios públicos franceses (Le Pen, 2017)—, ni abrir las fronteras a inmigrantes o refugiados, pues debe mantenerse fuerte y puro.

La ausencia de adscripción a las ideologías clásicas

El populismo no puede ser definido en términos de derechas o izquierdas (Judis, 2016: 14) más allá de un nivel formal y en función de las características del país en que se desarrolle. El populismo asume una retórica que toma elementos de cualquiera o simultáneamente de ambos espectros ideológicos tradicionales, buscando una transversalidad que le permita conseguir la identificación con el pueblo como todo. Por ello el populismo es voluntariamente impreciso, para así operar en la realidad social heterogénea (Laclau, 2005: 151 y 157). En algunos países adopta una estética racista y xenófoba cercana a la extrema derecha y en otros una apariencia popular cercana a la extrema izquierda. Concretamente, en Latinoamérica defiende un discurso estatista de los derechos y en Europa del Este es étnico, pues ideologías de todo tipo, desde el comunismo al fascismo, pueden adoptar un sesgo populista (*ibid.*: 240; Laclau, 2006: 57). El «populismo de derechas» puede atacar a los inmigrantes y el de «izquierdas» a las élites políticas y económicas (Judis, 2016: 15), pero su característica esencial se mantiene en todas partes donde surge, esto es, la reacción frente a la globalización y sus efectos (Ramírez Nárdiz, 2017: 23-25). El populismo se enmarca en una nueva dialéctica que, aunque pueda asumir las formas de las tradicionales derechas e izquierdas, las trasciende para situarse en una nueva oposición entre favorables y contrarios a la democracia liberal y a la globalización⁴.

4. En el presente se vive una reordenación de las fuerzas políticas en intrasistémicas y extrasistémicas. Las primeras aceptan la globalización y tratan de adaptarse a ella desde distintas perspectivas más o menos sociales, mientras que las segundas no aceptan el cambio supuesto por la globalización y buscan revertirla, encastillándose en concepciones idealizadas del pasado o del futuro. Son intrasistémicos los tradicionales partidos de centro-derecha y centro-izquierda. Son extrasistémicos los partidos populistas. Esta nueva ordenación surge del aparente triunfo de la democracia liberal y el libre comercio, generalizados con la globalización. Los tradicionales partidos de derechas e izquierdas tienden a coincidir en los elementos generales de sus posturas diluyendo las diferencias ideológicas, dificultando que el ciudadano distinga entre unos y otros y dejando libre un espacio político que es ocupado por otros partidos y movimientos que se posicionan frente a lo que, en la práctica, es una gran acuerdo de las antiguas derechas e izquierdas —en política todo vacío se cubre y, frente a la coalición de facto entre derecha e izquierda, aparece el populismo para llenar el vacío dejado (Vallespín: 2015: 15)—. El auge del populismo

Expuestos los rasgos más recurrentemente citados del populismo, ¿con cuáles de los tres elementos de la sociedad cerrada de Popper es posible considerar que coincidan estos rasgos para así poder establecer la existencia de un paralelismo entre sociedad cerrada y populismo? Si bien suelen tener bastante de transversalidad, la mayoría de ellos son fácilmente ubicables en alguno de los tres elementos de la sociedad cerrada de Popper:

- a) *El historicismo*. Puede rastrearse en la búsqueda populista del ideal social, que inevitablemente, si se acaba con el mundo del presente (sus instituciones políticas, su modelo económico), ha de lograrse volviendo a un pasado glorioso y perdido o alcanzado un futuro fabuloso y soñado. Todas las dificultades que impiden lograr este destino se han de hundir como fantasmagorías ante la voluntad del pueblo dirigido por el líder. Entre estas dificultades, los enemigos del pueblo, ajenos a su destino, han de ser purgados. El populismo es historicista pues en él se dan los distintos elementos del destino manifiesto, de la concepción inevitable del desarrollo de la historia: el ideal como meta, el líder como guía, el pueblo conducido a dicha meta y los enemigos que solo cabe destruir. El carácter historicista del populismo es perceptible en el discurso de los líderes populistas, en el cual se asume que, una vez el movimiento populista y su líder alcancen el poder, todos los problemas previos se desharán inevitablemente y de modo inmediato al caer las mentiras de los enemigos del pueblo (particularmente de las élites) e imponerse la voluntad del pueblo encarnada en el líder. Para el populismo no cabe otra posible resolución de los acontecimientos una vez el poder resida en sus manos.
- b) *El colectivismo*. Puede encontrarse este elemento de la sociedad cerrada de Popper en diversos de los rasgos propuestos del populismo tales como la concepción del pueblo como un todo uniforme —superior y prioritario al ciudadano y a sus derechos individuales—, la hipertrofia nacionalista —derivada de la concepción de grupo elegido superior a cualquier otra colectividad humana—, la existencia de enemigos internos y externos —frente a los cuales el pueblo ha de galvanizarse y que se constituyen en instrumento para que el pueblo se autoidentifique y tome conciencia de sí mismo por oposición al enemigo—, y la oposición al librecambio y al internacionalismo —pues la comunidad debe mantenerse pura y cerrada, ya que abrirse al exterior solo lleva a que entren elementos extraños, se debilite la soberanía y se rompa la unidad de la comunidad—. El populismo identifica un grupo al cual debe someterse el individuo, formando parte del cual se alcanza el destino inevitable siempre

procede del éxito de la democracia liberal y el librecambio, que provoca la desaparición de las diferencias profundas entre derechas e izquierdas y le deja un espacio libre. Por ello, situar al populismo en la derecha o en la izquierda supone clasificarlo en función de categorías cuya desaparición es justamente lo que hace nacer al populismo.

que, guiado por el líder, se derrote a sus enemigos (el otro ajeno al grupo) ante los que no cabe otra opción salvo la unidad y uniformidad del grupo.

- c) *El antirracionalismo*. Se muestra en diversos rasgos del populismo tales como la existencia de un líder héroe —llamado a conducir al pueblo al ideal buscado— y la desconfianza hacia la política del acuerdo y la transacción, que no es más que un instrumento de las élites para perjudicar al pueblo impidiéndole ejercer un verdadero gobierno popular. También se caracteriza por el desprestigio de la razón y la apuesta por la emoción, que lleva a emprender procesos políticos objetivamente irracionales y perjudiciales para los propios interesados pero que, aun así, se emprenden⁵, o el rechazo de la democracia liberal —materializado en la alegada oposición entre voluntad popular e impero de la ley ante la cual solo cabe la imposición de la voluntad del pueblo manifestada mediante instrumentos participativos—. El populismo posee una lógica cuyos parámetros son diferentes a los de la democracia liberal. Frente a la razón, la negociación entre los diferentes intereses sociales y la limitación del poder, el populismo se funda en la emoción, la fuerza de la voluntad que ha de llevar a la victoria populista y el fortalecimiento del poder ejecutivo respaldado por el voto popular. No se duda en negar las evidencias materiales (el cambio climático o el rol de la inmigración) y apelar a los sentimientos cuyo catalizador es siempre el líder.

Partiendo de lo indicado, considerando que es posible establecer una identificación entre los elementos de la sociedad cerrada y los rasgos del populismo, concibiéndolo como una nueva y contemporánea formulación de la sociedad cerrada, quepa proponer la siguiente definición del populismo: aquella ideología alternativa a la democracia liberal que, surgiendo como reacción a los cambios producidos por la globalización, apuesta por un modelo político antirracionalista, por un ideal social colectivista y por una concepción historicista del devenir público.

Desde esta perspectiva, podría considerarse que existe una notable identificación entre populismo y totalitarismo (Laclau, 2005: 209), pues ambos aparecerían como manifestaciones de la sociedad cerrada. Diversos serían los aspectos comunes: desde la figura del líder héroe —que en el totalitarismo podía ser un Mussolini y que en el populismo un Putin, habitualmente representado como un héroe de acción (Walker, 2014)— a la concepción monolítica del pueblo siempre enfrentado a enemigos irreconciliables —que en el totalitarismo nazi podían ser judíos, mientras que en determinados populismos son musulmanes (AfD, 2017: 48)—, pasando por la búsqueda del ideal (una raza pura aria o una Europa libre de inmigrantes) o la oposición al librecomercio (la autarquía fascista antes o la salida del euro y de la UE ahora).

5. En este sentido, cabe recordar la definición de «estúpido» propuesta por Cipolla (1996: 200-216), como «una persona que causa un daño a otra persona o grupo de personas sin obtener, al mismo tiempo, un provecho para sí, o incluso obteniendo un perjuicio».

Si se asume la definición propuesta, no es posible concebir al populismo solo como una mera perversión o degradación de la democracia liberal (Müller, 2016: 6), ni solo como una estrategia política, mediante la cual un líder personalista basa su dominio en el apoyo no institucionalizado de grandes masas de personas (Weyland, 2001: 18), ni solo como una lógica política, una forma de pensar la política (Judis, 2016: 14), ni solo como una parodia de la democracia liberal (aunque muchas veces sus líderes asuman roles exagerados que se deslizan en lo paródico). Lo anterior pueden ser aspectos del populismo, interpretaciones del mismo, partes del todo, pero no el todo. Tampoco puede tomarse el populismo como una búsqueda de mayores espacios de participación y democracia por ciudadanos expulsados del contrato social por unas élites que se hayan apropiado de él, aunque este sea el argumento tantas veces sostenido por los líderes populistas, ni tenerlo como un término vago, sin contenido y con afán denigratorio cuya etiqueta es colocada por los autores en movimientos dispares (Laclau, 2005: 32), ni asumir optimistamente que es un fenómeno episódico y pasajero (Taggart, 2000: 4).

Desde el pensamiento de Popper, desde las características del mismo aplicadas al presente, el populismo puede plantearse como un verdadero modelo político alternativo a la democracia liberal, como una auténtica ideología reactiva que emerge como respuesta a la globalización y a sus efectos y que, nuevamente como ya pasara en el pasado con reacciones como la totalitaria, propone un modelo de sociedad cerrada que entra en conflicto con la sociedad abierta materializada en la democracia liberal.

CONCLUSIONES

La conceptualización de Popper de la sociedad cerrada como aquella caracterizada por el historicismo, el colectivismo y el antirracionalismo, aquella que reacciona a la apertura que supone la sociedad abierta, puede aplicarse a la identificación de diversas ideologías y modelos sociales en los que se dan estos rasgos. Así lo hizo, él considerando que el totalitarismo era una manifestación de la sociedad cerrada; y así es posible hacerlo en el presente afirmando que el populismo es una expresión contemporánea de la sociedad cerrada.

Ambos movimientos —totalitarismo y populismo—, pese a las diferencias derivadas de ser propios de épocas y circunstancias diferentes, pueden ser planteados, desde un análisis procedente del pensamiento de Popper, como modelos de sociedad cerrada que surgieron como reacciones a procesos de apertura social: en el primer caso se trataría de una reacción a la democracia liberal en su formulación de la primera mitad del siglo xx; en el segundo, una reacción a esa misma democracia liberal sometida a los efectos de la globalización. Los paralelismos existentes y las similitudes observables permiten extrapolar los conceptos de Popper de su contexto histórico y aplicarlos al presente para elaborar desde ellos una propuesta de definición del populismo.

El populismo aparece como una reacción a la globalización, entendida como el intento más reciente de apertura e interconexión social. Sus rasgos definitorios lo enfrentan a la democracia liberal, en cuyo marco aparece, y más particularmente al modelo que de democracia liberal que surge con la globalización: una democracia internacionalista, en la que los ciudadanos de los diferentes Estados se mezclan; en la que el libre comercio se universaliza, y en la que las fronteras y las naciones se desvanecen ante una concepción cada vez más universalista del ser humano. El populismo es el intento de frenar, incluso revertir, estos cambios. La voluntad de detener la apertura de este nuevo mundo por parte de aquellos perjudicados o atemorizados.

Tal vez, el rasgo definitorio del populismo sea que hace una apelación tan intensa a la soberanía popular que mitifica al pueblo. Es comprensible sentir simpatía por este deseo de darle poder al pueblo, más aun si se acuerda total o parcialmente en la denuncia de que la democracia ha sido «robada» por las élites políticas y económicas. No obstante, esa idealización del pueblo suele llevar a un desmantelamiento de los mecanismos de limitación del poder propios de la democracia liberal, especialmente cuando dicha idealización acaba con una transmisión del poder del pueblo a un líder que dice representarlo y hablar en su nombre. Este debilitamiento del elemento liberal en nombre del fortalecimiento del democrático por la vía de apelar a la soberanía ilimitada del colectivo (materializada en un líder héroe) frente a los límites al poder político que pretenden proteger al individuo, es lo que hace que populismo ahora y totalitarismo antes aparezcan como fenómenos separados en el tiempo, pero de gran cercanía en su contenido. Al indicar Popper que la sociedad cerrada no es un episodio concreto personificado en el totalitarismo de su tiempo, sino que es una reacción que se repite en sucesivos momentos históricos, y siendo posible identificar al populismo con el totalitarismo, es factible afirmar que si este es sociedad cerrada, aquel también ha de serlo. De este modo se aplican las categorías de Popper a las circunstancias del presente.

Desde las concepciones de Popper cabe plantear una definición del populismo que no lo vea como una mera acumulación de rasgos reactivos frente a la democracia liberal, la globalización y sus efectos, ni mucho menos como una especie de exacerbación de la demagogia política, sino como un todo con personalidad propia, una verdadera ideología, con capacidad para desplazar a la sociedad abierta frente a la que surge substituyéndola por un nuevo, y sin embargo tan similar a los anteriores, modelo de sociedad cerrada.

Excede de los objetivos de este texto plantear remedios frente al populismo, más allá de insistir en la defensa de la democracia liberal (particularmente los límites al poder político, sea cual sea la fuente de este), el libre mercado y la globalización. Como Popper consideraría, no cabe más que asumir que todo es posible, que la historia no está escrita, que no existe un destino inevitable y que el devenir político será el que los hombres generen con sus decisiones. Paraphraseando a Popper (2010a: 11), cabe expresar un deseo: que el populismo solo sea «un episodio, uno de los tantos errores cometidos por la humanidad en su permanente y peligrosa lucha para construir un mundo mejor y más libre».

Referencias

- AfD. 2017. *Manifesto for Germany*. Disponible en: <https://bit.ly/2RzffFU> [Consulta: 15 de noviembre de 2017].
- Aznar Fernández-Montesinos, Federico. 2015. «Los componentes ideológicos del yihadismo», *Cuadernos de Estrategia*, 173: 71-108.
- Balaguer Callejón, Francisco. 2015. «Constitución y Estado en el contexto de la integración supranacional y de la globalización», en Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro, Luis R. González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, IV (1). México: UNAM1.
- BBC. 2015. *Los puntos clave del histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis grandes potencias*. Disponible en: <https://bbc.in/2QicySu> [Consulta: 26 de octubre de 2017].
- BBC. 2016. *¿Quién es Fetullah Gülen, el hombre al que acusan de estar detrás del golpe de Estado en Turquía?* Disponible en: <https://bbc.in/2DkNEia> [consulta: 2 de noviembre de 2017].
- Berlin, Isaías. 2010. *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, Norberto. 1992. «La hegemonía de Occidente: ¿esperanza o apocalipsis?», *Ciencia Política*, 28: 41-45.
- Bobbio, Norberto. 2014. *El futuro de la democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. 2016. *Estado, gobierno y sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Canovan, Margaret. 2005. *The people*. Cambridge: Polity Press.
- Cillizza, Chris. 2017. «Donald Trump doesn't think much of climate change, in 20 quotes», *CNN politics*. Disponible en: <https://cnn.it/2vj18nT> [consulta: 2 de noviembre de 2017].
- Cipolla, Carlo M. 1996. «Las leyes fundamentales de la estupidez humana», *Cuadernos de economía*, 15 (25): 200-216.
- CNN. 2017. *Asesora de Trump: Casa Blanca citó «hechos alternativos» sobre asistencia a toma de posesión*. Disponible en: <https://cnn.it/2l5jZwQ> [consulta: 2 de noviembre de 2017].
- De la Torre, Carlos. 2013. «El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo», *Nueva Sociedad*, 247: 120-137.
- De la Torre, Carlos. 2017. «Los populismos refundadores. Promesas democratizadas, prácticas autoritarias», *Nueva Sociedad*, 267: 129-141.
- De Vega, Pedro. 1998. «Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios Políticos*, 100: 13-56.
- Diamond, Jeremy. 2016. «Trump slams globalization, promises to upend economic status quo», *CNN Politics*. Disponible en: <https://cnn.it/296yP18> [consulta: 7 de noviembre de 2017]
- Doncel, Luis. 2016. «El humorista alemán que insultó a Erdogan queda libre de cargos», *El País*, Disponible en: <https://bit.ly/2d0okzq> [consulta: 2 de noviembre de 2017].

- Duverger, Maurice. 2014. *Los partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Errejón Galván, Íñigo. 2015. «La construcción de un sujeto popular», *Teknokultura*, 12 (1): 39-53.
- Ferrajoli, Luigi. 2005. «La crisis de la democracia en la era de la globalización», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39: 37-51.
- FMI. 2002. *Globalización: marco para la participación del FMI*. Disponible en: <https://bit.ly/2EYLxSI> [consulta: 7 de noviembre de 2017].
- Garzón Valdés, Ernesto. 2003. «Algunas consideraciones sobre globalización y democracia», *Quorum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 7: 22-31.
- Habermas, Jürgen. 2001. «El valle de lágrimas de la globalización», *Claves de Razón Práctica*, 109: 4-11.
- Jáuregui Bereciartu, Gurutz. 2002. «Globalización y poder: los retos políticos», en *Ciencia y Cultura Vasca y Redes Telemáticas. Actas XV Congreso de Estudios Vascos*, San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos (pp. 377-386).
- Judis, John B. 2016. *The populist explosion*. Nueva York: Columbia Global Reports.
- Kazin, Michael. 1995. *The populist persuasion*. Nueva York: Basic Books.
- Krieg, Gergory y Daniella Diaz. 2016. «Donald Trump vs. Hillary Clinton III: The most memorable lines», *CNN Politics*. Disponible en web: <https://cnn.it/2DmaF4l> [consulta: 7 de noviembre de 2017]
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto. 2006. «La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana», *Nueva sociedad*, 205: 56-61.
- Laporta San Miguel, Francisco J. 2005. «Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39: 243-265.
- León Lázaro, Guillermo. 2010. «La globalización y su impacto en América Latina», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 43: 355-372.
- Le Pen, Marine. 2017. *144 Engagements présidentiels Marine 2017*. Disponible en: <https://bit.ly/2RwccYE> [consulta: 12 de noviembre de 2017].
- Monedero, Juan C. 2009. *Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal*. Madrid: AKAL.
- Mouffe, Chantal. 2000. *The democratic paradox*. Londres: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2010. «Política agonística en un mundo multipolar», *Documentos CIDOB, Dinámicas interculturales*, 15: 5-19.
- Mouffe, Chantal. 2016. «Democracia, derechos humanos y cosmopolitismo: un enfoque agonístico», *Revista de la Academia*, 22: 6-19. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.25074/0196318.0.310>.
- Mudde, Cas. 2004. «The populist zeitgeist», *Government and Opposition*, 4: 541-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, Cas. 2016. «Europe's populist surge», *Foreign Affairs*, 95 (6): 25-30.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira. 2017. *Populism. A very short introduction*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>.

- Müller, Jan-Werner. 2016. *What is populism?* Filadelfia: University of Pennsylvania Press. Disponible en: <https://doi.org/10.9783/9780812293784>.
- Pérez, Claudi. 2015. «Grecia acepta el plan europeo que rechazó en el referéndum», *El País*, Disponible en: <https://bit.ly/2JDF1c6> [consulta: 26 de octubre de 2017].
- Politico Magazine. 2016. *The 155 craziest things Trump said this election*. Disponible en: <https://politi.co/2yPQ30h> [consulta: 2 de noviembre de 2017].
- Popper, Karl. 2010a. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Popper, Karl. 2010b. *Después de la sociedad abierta. Escritos sociales y políticos*. Barcelona: Paidós.
- Ramírez Nárdiz, Alfredo. 2017. *Guía urgente para entender y curar el populismo*. Barcelona: J. M. Bosch.
- Rodrik, Dani. 2012. *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Sahuquillo, Maria R. 2017. «Hungria aprueba una polémica ley que aboca a la Universidad de Soros al cierre», *El País*, Disponible en: <https://bit.ly/2nzYWCV> [consulta: 2 de noviembre de 2017].
- Sartori, Giovanni. 2007. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.
- Schumpeter, Joseph A. 2015. *Capitalismo, socialismo y democracia, 2*. Barcelona: Página Indómita.
- Stracqualursi, Veronica. 2017. «10 times Trump attacked China and its trade relations with the US», *ABC News*. Disponible en: <https://abcn.ws/2yKQ0Fa> [consulta: 7 de noviembre de 2017].
- Taggart, Paul. 2000. *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Tönnies, Ferdinand. 2009. *Comunidad y asociación*. Granada: Comares.
- Vallespín, Fernando. 2015. «Las transformaciones de la democracia», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 41: 7-17.
- Walker, Maxton. 2014. «Putin the action man in pictures», *The Guardian*. Disponible en: <https://bit.ly/2SHnnio> [consulta: 7 de noviembre de 2017]
- Weyland, Kurt. 2001. «Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics», *Comparative Politics*, 34-1: 1-22.
- Weyland, Kurt. 2013. «Latin America's authoritarian drift. The threat from the populist left», *Journal of Democracy*, 24 (3): 18-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0045>.

Presentado para evaluación: 5 de abril de 2018.

Aceptado para publicación: 5 de septiembre de 2018.

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ
alfredoramireznardiz@hotmail.com

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Libre, Barranquilla. Acreditado como profesor contratado

doctor (ANECA) y como investigador asociado (Colciencias). Autor de más de treinta publicaciones académicas, entre ellas ocho libros. Ha impartido más de sesenta conferencias nacionales e internacionales. Participante en diez proyectos de investigación. Columnista de opinión de *El Herald* de Barranquilla y *La Opinión de Murcia*.

Approaches and lessons in political career research: Babel or pieces of patchwork?

*Enfoques y lecciones en la investigación sobre carreras políticas:
¿Babel o piezas de un mosaico?*

MICHELANGELO VERCESI

Center for the Study of Democracy
Leuphana University in Lüneburg (Germany)

Como citar/Citation

Vercesi, M. (2018). Approaches and lessons in political career research: Babel or pieces of patchwork? *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 183-206. Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.48.07>

Abstract

Political careers are a classic subject of elite studies. Scholars have sought to understand what affects political profiles and career patterns' formation. However, political career research is characterized by a variety of approaches and explanations, which often do not communicate each other. A framework that integrates existing contributions is lacking, and this undermines the process of accumulation of knowledge. A comprehensive assessment of the literature is necessary in view of this potentially welcomed undertaking. After a conceptual introduction, I provide here a general overview of the approaches used in political career research, classifiable into two main schools. It is stressed their theoretical arguments, methodological strategies, and deficits. The note will provide bases for developing further the research field, by underling epistemological, theoretical, and methodological lessons.

Keywords: political elites, political careers, theoretical approaches, pathways to power, political recruitment.

Resumen

Las carreras políticas son un tema clásico en los estudios de las elites. Los investigadores han intentado entender qué influye sobre los perfiles políticos y la formación de los patrones de carrera. Sin embargo, la investigación sobre las carreras políticas se caracteriza por una variedad de enfoques y explicaciones que con frecuencia no se comunican entre sí. La falta de un marco que integre las contribuciones existentes mina el proceso de acumulación de conocimiento. En vistas de asumir esta tarea, es necesaria una evaluación comprensiva de la literatura. Después de

una introducción conceptual, se ofrece aquí un panorama general de los enfoques utilizados en la investigación sobre carreras políticas, que pueden clasificarse en dos “escuelas” principales. Se subrayan sus argumentos teóricos, estrategias metodológicas, y carencias. Esta nota de investigación proveerá bases para el futuro desarrollo de este campo de investigación, subrayando lecciones epistemológicas, teóricas y metodológicas.

Palabras clave: elites políticas, carreras políticas, enfoques teóricos, caminos hacia el poder, reclutamiento político.

INTRODUCTION

Political elites' career pathways are one of the oldest and discussed topics in the social sciences. Over decades, this field has been characterized by several theoretical, methodological, and empirical debates (Best and Higley, 2018). This is no surprise. Investigating why and how politicians reach power provides insights, on the one hand, about political recruitment mechanisms. On the other, it is a prerequisite to know how individual profiles affect public reputation, performances, and leaders' roles in political systems. The outcome may be a better understanding of channels of political representation.

However, elite studies are still scattered into diverse schools and approaches, whose defining traits are blurred and whose ability to communicate with one another remains low. This is detrimental for a genuine advancement of knowledge in the field. I assume that a better definition of the state of the art is a necessary condition to refine and integrate different approaches, in view of a cumulative framework for the analysis as well as for refreshed theory-guided empirical researches. Here, I aim to give a contribution.

It has been observed that “[t]he concept of political career is [...] a fundamental pillar of the contemporary literature on elite transformations” (Verzichelli, 2018: 585). I consider a career as political inasmuch as it results in the achievement of a political office, irrespective of the “politicalness” of the previous trajectory, and I focus on political careers as dependent variables or outcomes of interest. I conceive of a career as a set “of [educational and] work-related activities and adventures that an individual experiences, perceives, and acts on during lifetime” (Gerber *et al.*, 2009: 304). In this conceptualization, time plays an important role. According to Arthur *et al.* (1989: 8) as well as Jahr and Edinger (2015: 17), careers should be studied as chains of moves informed by dynamic interactions over time between individuals and environment. Following in Jahr and Edinger's (2015: 12-13) steps, I buy the distinction between an objective dimension of political careers (encompassing occupations and offices held) and a subjective dimension (referring to individual decisions, attitudes, and goals). The career steps of the former dimension can be understood as “career positions” (Martocchia Diodati and Verzichelli, 2017: 10).

This note deals with political careers in general, without distinguishing between the political offices individuals can reach. This is why explanations of political careers provide some basic theoretical arguments that can be applied to different situations.

The idea, for example, that personalities or institutions affect career outcomes holds both for elected and non-elected political offices; what changes is probably the way they do it, given the position of interest. However, because of the disparity of attention to different political positions, most of the literature refers to national and sub-national MPs and ministers, with some exceptions, such as works dealing with national executive leaders and supranational institutions (e.g., the European Parliament).¹

Two “schools” of political career research stand out: “actor-” and “context-oriented” (Jahr and Edinger, 2015: 13-14). While the former focuses on individuals, the latter stresses the role of contexts as explaining factors. In the next two sections, I critically review the relevant literature. Subsequently, I try to wrap up the main epistemological, theoretical, and methodological lessons we can draw for integrating existing insights. The final part stresses the points of contacts from where to start for further developments and possible research outlooks.

AGENCY AND POLITICAL CAREERS: ACTOR-ORIENTED APPROACHES

The most classic approach is perhaps the *biographical account*. The underlying idea is that the reasons of success can be detected in previous personal experiences. The roots of leaders’ achievements have often been assumed to lie in the childhood or in primary socialization periods.

Biographies’ reliability is by definition limited, due to the role that subjective interpretation plays. However, “biography works by analogy and inference rather than empiricism alone” (Walter, 2014: 317). Some biographical studies provide both heuristic typologies and theoretically informed accounts of political careers: in this regard, psychobiography plays a significant role (Post, 2013; Walter, 2014: 320-321). At the intersection between psychology and political science, some scholars have sought to find nexuses between family histories and political achievements (Hudson, 1990; Andeweg and Van Den Berg, 2003).

An empirical weakness is that it is hard —if not epistemologically mistaken— to draw generalizations from individual experiences (Haslam *et al.*, 2011: 11-12). Moreover, we are forced to deduce that unsuccessful careers are simply consequences of a lack of experience or personal traits (Haslam *et al.*, 2011: 14). The personality approach has tried to go beyond this pitfall, addressing Greenstein’s (1969: 47) question about “actor dispensability”: “[u]nder what circumstances do different actors (placed in common situations) vary in their behavior and under what circumstances is their behavior uniform?”.

1. In this work, the literature on career steps outside politics, such as in bureaucracy will be mentioned only in case it provides argumentations to explain future achievements of proper political offices.

The *personality* approach posits that individuals' own personalities affect career paths. Jahr and Edinger (2015) have traced back the origins of the personality approach to Machiavelli. However, this approach entered the age of scientific maturity only in the twentieth century, especially with Lasswell's writings (Lasswell, 1948). Later comparative works have clustered personality's characteristics into trait factors, while typologies have been used as heuristic tools (Caprara and Silvester, 2018).

The personality approach presents the problem of how to measure personal traits. One option is survey analysis, while diagnoses and theory-based ratings based on biographical analysis play a prominent role as alternative methods. A third research strategy is content analysis of speeches, interviews, and documents (Winter, 2013: 429-431). Whereas the difficulty of coping with at-a-distance analyses of single politicians can be the main methodological concern (e.g., Greenstein, 1969: 127-139; Schafer, 2014), the potential un-contextual nature of the investigations on personalities is an issue of theoretical relevance (Haslam *et al.*, 2011: 13). Attempts to combine psychological attitudes and social context are pursued by the ambition theory approach.

The first systematization of *ambition theory* is path-breaking Schlesinger's (1966) *Ambition and Politics*. In his monograph, Schlesinger claims that politicians are ambitious social actors, who aim at particular political offices. One can find "order in the careers" and "reasonable expectations for national advancement are not scattered at random" (Schlesinger, 1966: 36). Black (1972) suggests that personal ambitions are susceptible to changes, depending on the followed career path. This means that ambition is not only a by-product of politicians' psychologies, but it also depends on the institutional role they perform. Further bricks to the theory have been added for example by Nicholls (1991), Herrick and Moore (1993), Hall and van Houweling (1995), Lawless (2012), and Öhberg (2017).

A first empirical strategy is to use actual behavior as a proxy of ambition. Politicians' ambition is measured or simply classified by observing the positions individuals have held in their careers up to a certain point. The assumption is that differences ensue from different ambitions. A major problem is that ambitious people who have decided not to run or have not achieved the hoped office for whatever reason are not counted in the analysis. Direct surveys and interviews are alternative strategies that can limit this problem (Maestas, 2003; Lawless, 2012). Nonetheless, "we cannot be sure to what extent the attitudes [... interviewees] state are actually translated into behavior. Furthermore, these measures suffer from the usual problems of [...] surveys" (Sieberer and Müller, 2017: 30-31). Both methodologies suffer from the difficulty of generalizing, based on actual behaviors or circumscribed samples (Hibbing, 1993: 120-121). Finally, Jahr and Edinger (2015: 15-16) observes that it is hard to take for granted that there is always an evident hierarchy of offices and that politicians do not aim at lower positions, even for rational/instrumental reasons.

By positing that similar backgrounds and socializations are likely to lead to similar career outcomes, the *social background and socialization* approach considers psychology as a fixed or secondary factor. The main independent variable becomes the

individual background, not specific personal traits. As a result, the room for maneuver for generalizations grows.

The approach posits that “the chances of reaching a political office [...] are not spread equally across various strata of society” (Jahr and Edinger, 2015: 16). Individuals (may) move from their current position to another, once they have reached a certain amount of resources of expertise (*ibid.*: 17). On the one hand, the approach tells that certain types of socio-economic status and/or career trajectory are likely to affect further career steps. For example, political elites are traditionally male, with a higher socio-economic status, and well-educated (Putnam, 1976; Bovens and Wille, 2017; Gaxie, 2018). Moreover, they are used to reach higher political offices after acquiring some political expertise at lower levels and following paths of political professionalization (Blondel and Thiébault, 1991; Allen, 2013; MacKenzie, 2015; Müller-Rommel and Vercesi, 2017). On the other hand, family environments, political organizations and political institutions where individuals “learn and live” politics affect politicians’ preferences and attitudes towards career paths (Searing *et al.*, 1973; Mughan *et al.*, 1997; Scully, 2005; Beauvallet-Haddad and Michon, 2010; Pilet *et al.*, 2014; Daniel, 2015).

Data are mostly gathered through official documentation and interviews; however, the range of knowledge is circumscribed. Surveys can help to overcome the problem, but they are usually limited in their scope and do not highlight elite networks (Hoffman-Lange, 2007). Network analyses observe previous individuals’ relationships with other politicians or people in other public and private sectors. This allows getting insights about elites’ internal cohesion and differentiation; moreover, one can speculate about the effect of networks on prospective career chances. A more formalized method is sequence analysis. By clustering political careers based on sequences of held positions, this method distinguishes between career patterns and provides information about the impact of different trajectories on the achievement of political offices. Sequence analyses take in consideration also the duration and order of services in each career position (e.g., Real-Dato and Alarcón-González, 2012; Jäckle, 2016; Ohmura *et al.*, 2018). Two main deficits have been highlighted: (1) the effect of overlapping jobs is hard to disentangle; (2) the test of third explanatory variables is not as viable as it is with (deductive) longitudinal regression models (Jäckle and Kerby, 2018).

Whatever the methodology is, the social background and socialization approach misses the fact that

a considerable number of people from [...] even lower social strata manage to reach political top positions. [...] Second, the focus on social background completely ignores the individual as the “architect” of his or her own career, who at some point decides whether to opt for the political career track or not (Jahr and Edinger, 2015: 17).

Actors’ freedom of choice is taken into account by the *selection and deselection* approach. This approach rearranges biographical data for deductive —rather than inductive— theories. The core of the argumentation is the reason why party and

institutional gatekeepers select specific figures to occupy political posts, with a shift from the “personal” to the institutional role one occupies. The selection and deselection approach is, thus, a kind of theoretical bridge between actor- and context-oriented approaches. It is based on the principal-agent theory of political relations and the impact of agency on political outcomes is derived from some basic assumptions about the nature of individuals’ political role (e.g., Searing, 1991). The theory posits that political positions are filled by principals who select prospective agents for this; agents are supposed to behave as the principal wants. Principals may screen agents before (*ex-ante* screening) and after (*ex-post* screening) the selection (Dowding and Dumont, 2015). What is particularly interesting for career research is the *ex-ante* screening process, as shown for example by the pioneering Hubert and Martinez-Gallardo’s (2008) study on ministerial stability. Principals could prefer an agent with a specific experience rather than others. In addition, institutional factors may affect the choice (Dowding and Dumont, 2009; Samuels and Shugart, 2010; Grimaldi and Vercesi, 2018). The overall assumption is that, all else equal, different individuals occupying similar political offices will select (and deselect) individuals with similar professional profiles, irrespective of their own personal preferences. A common measurement of experience and performance in office is individual tenure (e.g., Berlinski *et al.*, 2012; Fischer *et al.*, 2012; Bright *et al.*, 2015).

If one excludes a few QCA exceptions (Fisher *et al.*, 2006), the selection and deselection approach is mostly related to event-history and duration models. These methods are well-equipped for statistical tests of explanatory variables’ net effects, more than sequence analysis. However, a major problem is that these methods are relatively static and can only account for single career passages (Jäckle, 2015; Jäckle and Kerby, 2018); in other words, these models focus on events and not on career trajectories. They account for “how the duration spent in one social state affects the probability some entity will make a transition to another social state” (Box-Steffensmeier and Jones, 1997: 1414). A more general deficit is that contextual factors are taken in consideration only in terms of expectations about party and institutional roles, without paying the due attention to other structural factors.

Before moving to the next section, table 1 summarizes the main points I have addressed.

STRUCTURE AND POLITICAL CAREERS: CONTEXT-ORIENTED APPROACHES

The *opportunity structure* approach posits that ambitious politicians assess career opportunities when they choose a career path rather than another. Theoretically, this leads to an overturning of the causal arrow: structures affect individual decisions, not vice versa. According to Borchert (2003), the opportunity structure is determined by the availability (how many), accessibility (how much easy they are to reach), and attractiveness (what they provide in terms of prestige, material benefits, skills, etc.) of

TABLE 1.
THEORETICAL ARGUMENTS, METHODOLOGIES, AND DEFICITS OF ACTOR-ORIENTED APPROACHES

Approach	Independent variables/ conditions	Argument	Explanation	Methods	Deficits
Biography	Personal life experiences	Early personal experiences pave the way to leaders' success. Childhood and primary socialization periods are crucial	Exogenous	<ul style="list-style-type: none"> • Descriptive narrative • Heuristic typologies • Theoretically informed accounts 	<ul style="list-style-type: none"> • Subjective: limited reliability • Low level of generalization • One's biography as the only sufficient and necessary condition for his or her own success
Personality	Own personality traits	Personalities affect personal choices and, thus, career steps	Exogenous	<ul style="list-style-type: none"> • Surveys • Diagnoses and ratings based on biographies • Content analysis • Multivariate analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficult measurements • At-a-distance analyses of single subjects • Un-contextual
Ambition Theory	Own ambitions	Politicians are office-seeking and pursue different careers, based on the own type of ambition and within a structure of opportunity	Exogenous	<ul style="list-style-type: none"> • Inference from previous career trajectories • Surveys 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambitious unsuccessful individuals are not counted • Discrepancy between ambitions and behaviors • Unrepresentativeness • Not always there is a clear hierarchy of political offices
Social Background and socialization	Socio-economic and professional resources	People of different social strata have different chances to be successful in politics. Certain offices can be reached only once certain expertise is acquired	Endogenous	<ul style="list-style-type: none"> • Inference from documentation • Surveys • Network analysis • Sequence analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Incompleteness and limitedness of information • The effect of simultaneously positions are hardly disentangled • The effect of third explanatory variables is underestimated • Deviations from rules and individuals' impact are mostly neglected
Selection and deselection	Social backgrounds and professional experiences	Principals select and deselect individuals (agents) to fill political roles, judging their reliability and based on agent's previous experience	Endogenous	<ul style="list-style-type: none"> • QCA • Event-history models • Duration models 	<ul style="list-style-type: none"> • Static analysis • Only single career passages are accounted for • Unobserved heterogeneity of models • The number and prestige of offices are not considered

Note: the dependent variable/outcome of interest is individuals' political career.
Source: Own elaboration.

political offices. Scholars from the opportunity structure approach argue that career paths in multi-level systems adhere to a few ideal-type models (Botella *et al.*, 2010; Borchert, 2011; Stolz, 2001, 2003, 2015; Stolz and Fischer, 2014; Grimaldi and Vercesi, 2018). Scholars also stress the role of electoral rules in defining political posts' accessibility (Siavelis and Morgenstern, 2008; Jun and Hix, 2010; Carreras, 2012).

The approach is characterized by either single-country studies (e.g., Stolz and Fischer, 2014; Grimaldi and Vercesi, 2018) or small-N qualitative comparisons (e.g., Botella *et al.*, 2010; Stolz, 2010). However, truly comparative assessments under a common analytical framework have been provided (e.g., Borchert and Stolz, 2011; Edinger and Jahr, 2015).

A potential pitfall is highlighted by the literature on educational and career choices: determinism. Hodkinson and Sparkes (1997: 39-40) underline that career decisions are taken within structural contexts and based on on-going interactions. These authors conceive of career developments as sets of turning-points, whose predictability can vary according to structural constraints and personal room for maneuver. Between turning-points, there are "routine" periods, during which individuals can change their own career identities and prospective. This is important to explain why similar previous goals and political experiences can result in different future career decisions. A second deficit is the lack of attention for the internal procedures of political organizations and institutions.

In this regard, the *intra-organizational* approach focuses on the organizational drives that channel career patterns. Organization and management studies tell that organizational features limit individuals' options and steer career choices within narrower ranges (e.g., Dalton, 1989: 94): "organization type may moderate the relationship between the [...] external career concerns and the employment of networking tactics" (Zanzi *et al.*, 1991: 230). While the opportunity structure approach looks at structural conditions from a systemic viewpoint, the intra-organizational one focuses on single organizations and their internal life. In other words, attention is paid to how formal and informal organizational rules and procedures affect career choices, given broader career opportunities provided by the political system as a whole. Intra-organizational features would have an impact on role expectations (Abrutyn 2014: ch. 4).

Several scholars underline the impact that party organizational forms and intra-party behavior may have on career trajectories (e.g., Thurber, 1976; Hazan and Rahat, 2010). Norris (2006: 92) claims that the breadth of career choices is shaped by three factors: (1) the centralization of the internal nomination process; (2) the level of participation in nominations; (3) the scope of the decision-making process. Based on these, ambitious politicians change career strategies and perceptions of the own political role (e.g., Dudzińska *et al.*, 2014). Additional works falling into the intra-organizational category may be found among legislative studies, according to which the internal division of labor of modern parliaments fosters MP's specialization and the development of different professional skills (e.g., Judge, 1981; Hall and Grofman, 2014). Moreover, bureaucratic studies have stressed that variations in the

organizational features of bureaucratic apparatuses are conducive to different material and non-material incentives for those interested in pursuing a career in politics. This means, for instance, that people with similar ambitions can be pushed to make different strategic choices, based on existing appointment methods in bureaucracy (Peters, 2010: 82-85, 97-107).

In addition to descriptive statistics, intra-organizational studies employ regression analyses: organizational rules, procedures and structures are the main independent variables.

These methods are functional to answer the relevant research questions. However, the approach is too narrow to study career trajectories from broader perspectives. The effects of structural features are studied only as long as people are parts of the organizations at issue, and external networks and features of political systems are neglected. If, on the one hand, the opportunity structure approach is sometimes too generic, the intra-organizational approach suffers from the opposite shortcoming, being too specific. In addition, empirical studies do not look at different concurrent organizational memberships. It is also worth noting that the empirical evidence highlights that broader contextual factors are more important than intra-organizational factors in shaping politicians' careers (Grimaldi and Vercesi, 2018: 144). For large comparative studies, the opportunity approach thus seems more fruitful. Nonetheless, the choice ultimately depends on the own research question and the focus of interest. However, an explanatory aspect that both approaches overlook is the interplay between the availability of potential politicians and the actual societal demand.

The *supply and demand* approach primarily looks at individuals. Yet, it can be classified as a context-oriented approach because it deals with people and social behaviors in macro terms, as aggregates, and observes those social tendencies that constrain individual behaviors. The question is why some sectors of the society enter political offices more than other. We have seen above that, in the selection and deselection approach, the focus is on the relationship between principals and agents, who are understood based on their institutional role (for example, why does a prime minister prefer some ministerial profiles in the own cabinet?). The idea is that an agent is selected because of his or her reliability and loyalty. The supply and demand approach is different: scholars are interested in detecting structural trends and variations in the representation of social groups. In this case, attention is especially paid to barriers to enter given political posts. Usually, scholars study women's political representation; however, the basic arguments can be easily extended to other societal segments (e.g., Norris and Lovenduski, 1995; Carnes 2016; Gouglas *et al.*, 2018; Pansardi and Vercesi, 2017). Krook (2010: 708) summarizes the approach's assumptions by describing political careers as a step-by-step process. First, from the larger number of eligible people to the smaller portion of those who want to get a political office; second, from ambitious people to a smaller group of selected by gatekeepers; finally, from selected people to the narrow circle of citizens who actually reach political offices. Successful careers would be the result of the interaction of the supply of individuals, which determines the passage from the first to the

TABLE 2.
THEORETICAL ARGUMENTS, METHODOLOGIES, AND DEFICITS OF CONTEXT-ORIENTED APPROACHES

Approach	Independent variables/ conditions	Argument	Explanation	Methods	Deficits
Opportunity structure	Systemic structure of opportunity	Career trajectories are affected by the availability, accessibility, and attractiveness of political posts	Exogenous	Single case studies Small-N qualitative comparisons	Wide comparisons hard to be made Determinism The nature and internal features of organizations and institutions are not considered
Intra-organizational	Internal rules, procedures and structures of organizations	The features of organizations formally and informally define members' room for maneuver and steer career choices	Exogenous	Descriptive statistics Regression analyses	Valid only as long as individuals remain within a given organization External networks and characteristics of the political system are neglected
Supply and Demand	Resources, motivations, and preferences	Career steps are affected by the interaction of the supply of individuals in specific social sectors who want to become politicians and the demand from political gatekeepers of individuals from those sectors	Endogenous/ exogenous	Analysis of biographical information Surveys	Weak assumption about the efficiency of the "political market" Institutional stability and representative biases are not taken into account

Note: the dependent variable/outcome of interest is the individuals' political career.
Source: Own elaboration.

second step, and the demand of prospective politicians, which shapes the passage from step two to step three. According to Norris and Lovenduski (1993), supply depends on (material and intangible) individuals' resources and motivations, whereas elites' preferences work as gatekeeping factors.

In the studies of the supply and demand approach, the dependent variable is usually operationalized as the numerical presence of people from a certain social (often a minority) group occupying political offices. Proxies of motivations and resources are, instead, socio-economic characteristics, political ambition, personalities, dispositions and political experience (e.g., Norris and Lovenduski, 1993). Data on gatekeepers' preferences can be collected by means of the submission of surveys. Information is then processed through both descriptive statistics and regression analyses (e.g., Norris and Lovenduski, 1993).

Krook (2010) underlines that supply-demand studies implicitly posit that political careers develop within an efficient "political market", where the outcome is provided by the match of supply and demand. However, this assumption cannot account for the presence of recurring patterns of under and overrepresentation of certain groups in different societies. Institutional stability is indeed likely to lead to self-reinforcing patterns, irrespective of societal changes; moreover, cultural traditions can create distortions between the two sides of the "market". Thus, Krook (2010) proposes understanding representational biases as the combination of systemic, practical, and normative institutions. "Institutionalism may [...] offer new tools for capturing dynamics of continuity and change and [...] help structure [...] findings in a way that better highlights their contributions" (Krook, 2010: 717).

Table 2 provides an overview of the context-oriented approaches.

TOWARDS AN INTEGRATED APPROACH? LESSONS FROM THE LITERATURE

At first glance, the picture emerging from this broad review looks like a chaotic set of approaches, methodologies and findings, which are hardly connected or even in conflict with one another. However, a painstaking granulation process of the insights can reveal much more than this. The multiplicity of approaches in career research provides different perspectives to read the same reality. These perspectives are not mutually inconsistent, rather they are complimentary. In particular, I claim that scholarship provides several useful lessons that could be followed in view of new and more comprehensive approach.

Between the wrinkles of the uneven literature I have analyzed, it is possible to find tentative but fruitful suggestions to study paths to power within a new general framework. The lessons we have learned may be distinguished between "positive" and "negative". While the former refer to those achievements that we should not discard, the latter basically concern the main deficits of the various approaches. Moreover, we can

group these lessons into three main categories: epistemological; theoretical; and methodological.² I summarize them, following this sequence.

Epistemological Lessons

The main epistemological lessons concern the type of causal effects that given factors have on political careers and the possibility to make inferences and generalizations from a set of observations.

A first remark is that we should avoid any deterministic conclusion, when it comes to investigate pathways to power. Structural factors, for example, can be very important in establishing the constraints and opportunity people face along their career. However, the room left for maneuvering is large enough to grant prospective politicians the necessary freedom to define their career steps through their own decisions. To put it differently, individuals with similar ambitions and operating in the same environment can be more or less successful, because of different personal choices and strategies. Here comes the debate about the determinants of individual choices. In this regard too, determinism can be an epistemological pitfall. Especially naïve biographical and personality-based studies risk concluding that politicians' paths to power are inscribed within the very nature of the individual politician. However, we have seen that personalities are made up of several traits; how these traits mix and interact with circumstances and unpredicted events can lead to alternative outcomes, given equal starting points. Different contextual factors can make the destiny of two or more individuals with similar ambition and resources diverge. Symmetrically, personal orientations and aims may decide the success or failure of different politicians within the same opportunity structure. Several factors seem to be likely to shape political careers at the same time; moreover, none of them looks definitely overwhelming compared to others. This leads to a further crucial observation. If we accept these statements, then we will have to admit that careers are to be explained as the outcomes of a configurational "twist" of factors. Some of these factors can be more or less important, depending on variations of third conditions (e.g., Baumgartner, 2009).

The second issue to touch upon is the hurdle one meets when s/he wants to generalize, based on a few individual experiences, especially on lives of prominent leaders. I have mentioned Greenstein's idea of "actor dispensability". This can be a key to overcome the problem. Generalizations would come by looking at the degree of variation of personal behaviors and experiences—which can be translated as the variation of career choices and steps—within the same socio-political context.³ In this way, we

-
2. Due to this note's perspective, I do not mention possible empirical lessons. This would require a further analysis of literature's findings, which is out of the scope of this work.
 3. When it comes to study only successful politicians, it is not possible to assess possible mistakes of evaluations in the strategies of 'failed' ambitious individuals. As the opportunity structure

could generalize about how individual factors can have an impact on careers, given an opportunity structure. The hoped result would be both the avoidance of structural deterministic argumentations and a due focus on agential influences, without falling into insidious micro-level explanations (e.g., Hodgson, 2007).

To summarize, the first two lessons are as follows. (1) Agency does matter and its impact should not be discarded. However, individuals should be conceived of as social actors constrained by environmental structures. This would happen in a non-deterministic way and within configurational combinations of systemic and practical conditions. (2) Generalizations can be made by recognizing the explicatory priority of contextual factors over agential forces. However, agency plays a significant role in determining career choices and advancements within the maneuver margin left by structural conditions.

Theoretical Lessons

Once assessed the epistemological standpoint that is more useful to tackle the distinction between structure and agency,⁴ we can now extract more specific theoretical lessons about their actual interplay. Personality and ambition theory approaches tell us that personal psychological inclinations can affect personal choices. One assumption I buy is that politicians are ambitious social actors. If one deals with top politicians, it can be assumed, for example, that the actors at issue are rational office-seeking politicians with a progressive ambition. This would solve the aforementioned methodological problem of how to measure ambition of successful politicians, in comparison with those who have not achieved the hoped office: simply, this goes outside the horizon of the scope of possible researches on prominent political figures.

One very important implication of the ambition assumption is that careers are not shaped by chance. There is a certain order behind them, since individuals with similar ambitions would tend to behave in similar ways, if put in similar contexts. However, we have also learned that personal attitudes towards power are not fixed; rather, they can change during life time, depending on the fulfilled institutional roles and the organizations one operates in. Institutions shape the choice of the sequence of career steps. Both public and private sectors can be of service to reach the political office of destination. The consequence of this reasoning is that significant variations among possible routes to power are likely to occur, even if all eventually lead to a given

approach implicitly suggests, we can easily assume that prospective or current politicians are rational actors when they take their decisions along their career paths. In this case, the assumption would not refer to their actual nature; rather it would operate as a methodological indicative principle.

4. I do not enter any thorny discussion about the ontological considerations that are implied in this dualism (e.g., Archer, 2003). I simply refer to the bases of explanations, not to the 'nature' of reality.

position. In a nutshell, there is more than one rational option available to obtain the same outcomes. This is not to say that some educational and professional backgrounds are not more valuable to reach a post; however, the way and the gradients in which these personal resources combine may vary. Finally, one could notice that the studies based on the ambition theory stress that personalized contexts push people to pursue personal visibility.

As I have already noted, considerations about personal traits and experiences at aggregate level prompt to contemplate individuals as holders of specific formal or informal roles. This perspective helps build deductive theories about the relationship between the supply of ambitious politicians (an aspect that can be considered fixed in particular comparative studies) and the demand made by principals.

However, how do structural factors impact on these processes, according to the literature? The basic arguments of the opportunity structure approach provide potentially insightful suggestions. Ambitious politicians and personal networks are favored or constrained by environmental conditions. Thus, we can use actor-oriented explanations to account for variabilities in similar contexts, only *after* assessing the structural conditions of the picture. The scholarship argues that politicians are aware of the structural limitations they have to cope with along their paths to power. These limitations can take the shape of systemic career opportunities as well as of rules and procedures in organizations and institutions; the former logically forerun the latter. Organizational and institutional drives can lead eventually to some forms of specializations rather than others.

Finally, important theoretical lessons from the supply and demand approach are that in different societies there can be a tendency to value more some personal backgrounds compared to others. However, changes over time are possible; in this respect, an institutionalist perspective can be an appropriate lens to read the drives behind this phenomenon.

Overall, we have therefore been told that (1) systemic opportunities (macro-level) define the picture within which individuals —rational, ambitious, and office-seeking— take career decisions and value certain profiles (micro-level). Organizations and institutions (meso-level) impact on individual strategies, by mediating between macro and micro forces. (2) The range of alternatives about the selection of politicians is limited by the contingent context. Selection biases tend to reproduce themselves over time; however, more or less sudden changes can modify the situation and lead to inter-elite circulation.

Methodological Lessons

Career research employs a variety of methods. These oscillate from strictly qualitative to strictly quantitative methodologies, proposing several research tools and heuristic devices. I have already assessed their goodness for the pursued goals of each approach. Here, I do not need to go back to the whole debate. On the

contrary, I try to highlight only a few guiding suggestions that can be useful for further analyses, according to the aforementioned epistemological and theoretical considerations.

One very basic reflection based on the difficult generalization of some actor-oriented studies is that large-N comparisons —either longitudinal or cross-sectional— can be a valuable way to reach sturdier results. The need of higher numbers of individual cases for the analysis is well displayed —for example— by the scholarship on women executives: the more women have attained authority positions, the more scholars have been able to provide stronger findings and more convincing theoretical arguments (e.g., Jalalzai 2013).

Needless to say that independent variables and conditions to explain political careers stem from the chosen theoretical perspective and the very topic of interest. However, the outcome at stake —that is, pathways to power and politicians' profiles— is given. The question, thus, becomes how to operationalize it, but also how to treat it methodologically. We have seen that political careers can follow very different tracks; they can be informed by myriad combinations of career positions and by several possible sequences of steps. In this regard, the literature has compellingly shown how the construction of a few ideal-types is a fruitful way to systematize differences. The social background and socialization approach is perhaps the clearest contributor in this respect, being the distinction between political insiders and outsiders nothing but one major example of such shortcuts. However, even biographical and personality-based accounts have, for example, resorted to typologies to classify politicians. Overall, grouping politicians we are interested in into some theoretically derived types based on career profiles seems a viable solution to deal with careers' complexity in view of explanatory investigations.

I have mentioned that career types are often associated to the employment of sequence analyses. However, I have also claimed that this research strategy does not account, on the one hand, for the effects of third variables other than career steps and, on the other hand, for the possible additive impact of the concomitant occupation of two or more job positions. Similarly, we have seen that event-history analyses can pay the due attention to career modifications from time to time only, without any integration in a less fragmented framework. In contrast, one could seek to broaden the perspective, including encompassing considerations of careers over longer time, especially when it comes to explain politicians' career trajectories on the whole. I think that the acknowledgements of these shortcomings can be considered as further lessons to start from to develop a methodological setting useful for career research. This does not mean discarding the potential benefit of classic regression arguments to explain the selection of prominent politicians or the connections between specific offices and subsequent career steps. Rather, the insights could be placed within broader structural considerations of opportunities and constraints.

I try to sketch some suggestions: (1) the multiplicity of potential paths to power can be fruitfully summarized and reshaped into a limited number of politicians' types, derived by their educational and professional profiles; (2) large-N samples can help

both have reliable validations of the correspondence between ideal-types and real world cases and provide ground for sturdier generalizations; (3) we should aim at a methodology that allows combining accounts of personal career changes with holistic explanations of the relationship between structures and individual behavior in aggregate terms.

CONCLUSIONS

We have seen that several strands of the literature argue that individuals do matter and, therefore, we should avoid deterministic structural views. Moreover, we have seen that, for the sake of generalization, the focus on agency should be on institutional roles, rather than individuals *per se*. In this regard, the selection and deselection approach provide a viable conceptual background. A third observation is that there are good reasons to assume that pathways follow stable patterns and institutionalized logics. However, we know “that a lengthy phase of elite stability [...] is now over and that many factors capable of accelerating the pace of elite circulation are emerging in traditional Western democracies, as well as in other and newer democratic contexts around the world” (Verzichelli, 2018: 585-586).

A new comprehensive approach for the explanation of political careers should account for deep social changes. This could imply combining pathway stability with the role of gatekeepers in the reshape of patterns during junctural modifications of representational channels. Political careers could be affected by path-dependent dynamics. However, these drives could be likely to change in periods of broader societal renewals. The approach could be also a viable way to address some open issues in political career research, such as the juxtaposition between institutional and goal-driven perspectives on careers or the development of multi-level careers, which I have only touched upon. Indeed, “[t]he first task of a [...] theory of [political] careers [...] remains] to identify interests and to explore how and why they have come to be defined as they have” (Pfeffer, 1989: 392). Multi-level settings, on their turn, would be nothing but further sources of opportunities and constraints strategic actors with own interests respond to (Jahr and Edinger, 2015: 9-10).

In this regard, a further element could be introduced in future comparative analyses: the conditional role of country factors and regime types. I have only mentioned this issue briefly because my interest was to focus only on causal directions and nexuses, broadly enough to provide lessons able to travel across time and space. However, country-oriented elite research on European countries (e.g., Herzog, 1975; Birnbaum, 1977; Cotta, 1979; Fettelshoß, 2009,) and other areas (e.g., Vommaro and Gené, 2018) have shown that the same democratic elites can follow distinct paths to power, depending on the political system where they are formed. Moreover, recent data about political leaders’ profiles in democracies and autocracies have been collected. It has been observed that democratic leaders differ from leaders in autocratic regimes and

that there are also significant variations between autocracies (Baturó, 2016). These findings eventually prompt us to include country factors in explanations of political careers, yet within the approach I suggest here.

The literature on political career research offers several sparks for a more integrated approach. Rather than impervious to mutual talks, the analyzed approaches look like pieces of a more general picture, each focusing on specific aspects and neglecting others. The next step could be to try to put these pieces together. As said in the introduction, I am confident that a critical overview of the existing contributions will be able to facilitate this intellectual operation.

ACKNOWLEDGEMENTS

I am grateful to Ferdinand Müller-Rommel for his suggestions and comments on an earlier draft of this note. Extended versions of part of this work were presented at the “Redefining Political Sociology” conference at the Andrés Bello University (Santiago de Chile, 11-13 December 2017) and at the “Jean Blondel Tuesday Seminar” of the Department of Social, Political, and Cognitive Sciences of the University of Siena (Siena, 27 March 2018). I thank the participants and especially Stéphanie Alenda and Maurizio Cotta as well as two *Revista Española de Ciencia Política*'s anonymous reviewers for comments and suggestions.

References

- Abrutyn, Seth. 2014. *Revisiting Institutionalism in Sociology: Putting the “Institution” Back in Institutional Analysis*. New York: Routledge.
- Allen, Peter. 2013. “Linking Pre-Parliamentary Political Experience and the Career Trajectories of the 1997 General election Cohort”, *Parliamentary Affairs*, 66 (4): 685-707. Available at: <https://doi.org/10.1093/pa/gss030>.
- Andeweg, Rudy B. and Steef B. Van Den Berg. 2003. “Linking Birth Order to Political Leadership: The Impact of Parents or Sibling Interaction?”, *Political Psychology*, 24 (3): 605-623. Available at: <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00343>.
- Archer, Margaret S. 2003. *Structure, Agency and the Internal Conversation*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087315>.
- Arthur, Michael B, Douglas T. Hall and Barbara S. Lawrence. 1989. “Generating New Directions in Career Theory: The Case for a Transdisciplinary Approach”, in Michael B. Arthur, Douglas T. Hall and Barbara S. Lawrence (eds.), *Handbook of Career Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625459.003>.
- Baturó, Alexander. 2016. “Cursus Honorum: Personal Background, Careers and Experience of Political Leaders in Democracy and Dictatorship. New Data and

- Analyses”, *Politics and Governance*, 4 (2): 138-157. Available at: <https://doi.org/10.17645/pag.v4i2.602>.
- Baumgartner, Michael. 2009. “Inferring Causal Complexity”, *Sociological Methods and Research*, 38 (1): 71-101. Available at: <https://doi.org/10.1177/0049124109339369>.
- Beauvallet-Haddad, Willy and Sébastien Michon. 2010. “Professionalization and Socialization of the Members of the European Parliament”, *French Politics*, 8 (2): 145-165. Available at: <https://doi.org/10.1057/fp.2010.6>.
- Berlinski, Samuel, Torun Dewan and Keith Dowding. 2012. *Accounting for Ministers. Scandal and Survival in British Government 1945-2007*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511980046>.
- Best, Heinrich and John Higley (eds.). 2018. *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7>.
- Birnbaum, Pierre. 1977. *Le sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Editions du Seuil.
- Black, Gordon S. 1972. “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives”, *The American Political Science Review*, 66 (1): 144-159. Available at: <https://doi.org/10.2307/1959283>.
- Blondel, Jean and Jean-Louis Thiébaud (eds.). 1991. *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8>.
- Borchert, Jens. 2003. “Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective”, in Jens Borchert and Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199260362.003.0001>.
- Borchert, Jens. 2011. “Individual Ambition and Institutional Opportunity. A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems”, *Regional and Federal Studies*, 21 (2): 117-140. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>.
- Borchert, Jens and Klaus Stolz. 2011. “Moving through the Labyrinth: Political Careers in Multi-level Systems”, *Regional and Federal Studies*, 21 (2): 107-115. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529756>.
- Botella, Joan, Juan Rodríguez Teruel, Oscar Barberà and Astrid Barrio. 2010. “A New Political Elite in Western Europe? The Political Careers of Regional Prime Ministers in Newly Decentralised Countries”, *French Politics*, 8 (1): 42-61. Available at: <https://doi.org/10.1057/fp.2009.40>.
- Bovens, Marck and Anchrit Wille. 2017. *Diploma Democracy. The Rise of Political Meritocracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Box-Steffensmeier, Janet M. and Bradford S. Jones. 1997. “Time Is of the Essence: Event History Models in Political Science”, *American Journal of Political Science*, 41 (4): 1414-1461. Available at: <https://doi.org/10.2307/2960496>.
- Bright, Jonathan, Holger Döring and Conor Little. 2015. “Ministerial Importance and Survival in Government: Tough at the Top?”, *West European Politics*, 38 (3): 441-464. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.993166>.

- Caprara, Gian Vittorio and Jo Silvester. 2018. "The Personality Attributes of Political Elites", in Heinrich Best and John Higley (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_30.
- Carnes, Nicholas. 2016. "Why Are There So Few Working-Class People in Political Office? Evidence from State Legislatures", *Politics, Groups, and Identities*, 4 (1): 84-109. Available at: <https://doi.org/10.1080/21565503.2015.1066689>.
- Carreras, Miguel. 2012. "The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010", *Comparative Political Studies*, 45 (12): 1451-1482. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414012445753>.
- Cotta, Maurizio. 1979. *Classe politica e parlamento in Italia, 1946-1976*. Bologna: Il Mulino.
- Dalton, Gene W. 1989. "Developmental Views of Careers in Organizations", in Michael B. Arthur, Douglas T. Hall and Barbara S. Lawrence (eds.), *Handbook of Career Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625459.007>.
- Daniel, William T. 2015. *Career Behaviour and the European Parliament: All Roads Lead Through Brussels?* Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716402.001.0001>.
- Dowding, Keith and Patrick Dumont. 2009. *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Abingdon: Routledge.
- Dowding, Keith and Patrick Dumont. 2015. "Agency Rent, Adverse Selection and Moral Hazard", in Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers around the World*. London and New York: Routledge.
- Dudzińska, Agnieszka, Corentin Poyet, Olivier Costa and Bernhard Weßels. 2014. "Representational Roles", in Kris Deschouwer and Sam Depauw (eds.), *Representing the People. A Survey Among Members of Statewide and Sub-State Parliaments*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199684533.003.0002>.
- Edinger, Michael and Stefan Jahr. 2015. *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems*. Baden-Baden: Nomos. Available at: <https://doi.org/10.5771/9783845239200>.
- Fettelshoß, Katja. 2009. *Politische Eliten und Demokratie. Professionalisierung von Ministern in Mitteleuropa*. Baden-Baden: Nomos Verlag. Available at: <https://doi.org/10.5771/9783845218168>.
- Fischer, Jörn, Keith Dowding and Patrick Dumont. 2012. "The Duration and Durability of Cabinet Ministers", *International Political Science Review*, 33 (5): 505-519. Available at: <https://doi.org/10.1177/0192512112462971>.
- Fischer, Jörn, André Kaiser, and Ingo Rohlfing. 2006. "The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969-2005", *West European Politics*, 29 (4): 709-735. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402380600842296>.
- Gaxie, Daniel. 2018. "Political and Social Backgrounds of Political Elites", in Heinrich Best and John Higley (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Basing-

- toke: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_31.
- Gerber, Marius, Anette Wittekind, Gudela Grote and Bruno Staffelbach. 2009. "Exploring Types of Career Orientation. A Latent Class Analysis Approach", *Journal of Vocational Behavior*, 75 (3): 303-318. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.04.003>.
- Gouglas, Athanassios, Bart Maddens, and Marleen Brans. 2018. "Determinants of Legislative Turnover in Western Europe, 1945-2015", *European Journal of Political Research*, 57 (3): 637-661. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12246>.
- Greenstein, Fred I. 1969. *Personality and Politics. Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*. Chicago: Markham.
- Grimaldi, Selena and Michelangelo Vercesi. 2018. "Political Careers in Multi-Level Systems: Regional Chief Executives in Italy, 1970-2015", *Regional and Federal Studies*, 28 (2): 125-149. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1407314>.
- Hall, Richard L. and Bernard Grofman. 2014. "The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias", *American Political Science Review*, 84 (4): 1149-1166. Available at: <https://doi.org/10.2307/1963257>.
- Hall, Richard L. and Robert P. van Houweling. 1995. "Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House", *The American Political Science Review*, 89 (1): 121-136. Available at: <https://doi.org/10.2307/2083079>.
- Haslam, S. Alexander, Stephen D. Reicher, and Michael J. Platow. 2011. *The New Psychology of Leadership. Identity, Influence and Power*. New York: Routledge.
- Hzan, Reuven Y. and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572540.001.0001>.
- Herrick, Rebekah and Michael K. Moore. 1993. "Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revised", *The Journal of Politics*, 55 (3): 765-76. Available at: <https://doi.org/10.2307/2132000>.
- Herzog, Dietrich. 1975. *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hibbing, John R. 1993. "The Career Paths of Members of Congress", in Shirley Williams and Edward L. Lascher (eds.), *Ambition and Beyond: Career Paths of American Politicians*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Hodgson, Geoffrey M. 2007. "Meanings of Methodological Individualism", *Journal of Economic Methodology*, 14 (2): 211-226. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501780701394094>.
- Hodkinson, Phil and Andrew C. Sparkes. 1997. "Careership: A Sociological Theory of Career Decision Making", *British Journal of Sociology and Education*, 18 (1): 29-44. Available at: <https://doi.org/10.1080/0142569970180102>.
- Hoffmann-Lange, Ursula. 2007. "Methods of Elite Research", in Russel J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.

- Hubert, John D. and Cecilia Martinez-Gallardo. 2008. "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, 102 (2): 169-180. Available at: <https://doi.org/10.1017/S000305540808012X>.
- Hudson, Valerie M. 1990. "Birth Order of World Leaders: An Exploratory Analysis of Effects on Personality and Behavior", *Political Psychology*, 11 (3): 583-601. Available at: <https://doi.org/10.2307/3791665>.
- Jäckle, Sebastian. 2015. "Event-History-Analyse", in Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf and Andreas Heindl (eds.), *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Jäckle, Sebastian. 2016. "Pathways to Karlsruhe: A Sequence Analysis of the Careers of German Federal Constitutional Court Judges", *German Politics*, 25 (1): 25-53. Available at: <https://doi.org/10.1080/09644008.2015.1124266>.
- Jäckle, Sebastian and Matthew Kerby. 2018. "Temporal Methods in Political Elite Studies", in Heinrich Best and John Highly (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_10.
- Jalalzai, Farida. 2013. *Shattered, Cracked, or Firmly Intact? Women and the Executive Glass Ceiling Worldwide*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199943531.001.0001>.
- Jahr, Stefan and Michael Edinger. 2015. "Making Sense of Multi-Level Parliamentary Careers: An Introduction", in Michael Edinger and Stefan Jahr (eds.), *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems*. Baden-Baden: Nomos. Available at: <https://doi.org/10.5771/9783845239200-9>.
- Judge, David. 1981. *Backbench Specialisation in the House of Commons*. London: Heinemann Educational Books.
- Jun, Hae-Won and Simon Hix. 2010. "Electoral Systems, Political Career Paths and Legislative Behavior. Evidence from South Korea's Mixed-Member System", *Japanese Journal of Political Science*, 11 (02): 153-171. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1468109910000058>.
- Krook, Mona L. 2010. "Beyond Supply and Demand: A Feminist-Institutionalist Theory of Candidate Selection", *Political Research Quarterly*, 63 (4): 707-720. Available at: <https://doi.org/10.1177/1065912909336275>.
- Lasswell, Harold D. 1948. *Power and Personality*. New York: The Norton Library.
- Lawless, Jennifer L. 2012. *Becoming a Candidate: Political Ambition and the Decision to Run for Office*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacKenzie, Scott A. 2015. "Life before Congress: Using Precongressional Experience to Assess Competing Explanations for Political Professionalism", *The Journal of Politics*, 77 (2): 505-518. Available at: <https://doi.org/10.1086/680042>.
- Maestas, Cherie. 2003. "The Incentives to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring among State Legislators", *Journal of Politics*, 65 (2): 439-456. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2508.t01-3-00008>.

- Martocchia Diodati, Nicola and Luca Verzichelli. 2017. "Changing Patterns of Ministerial Circulation. The Italian Case in a Long-Term Perspective", *West European Politics*, 40 (6): 1352-1372. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1318254>.
- Mughan, Anthony, Janet Box-Steffensmeier and Roger Scully. 1997. "Mapping Legislative Socialisation", *European Journal of Political Research*, 32 (1), 93-106. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00333>.
- Müller-Rommel, Ferdinand and Michelangelo Vercesi. 2017. "Prime Ministerial Careers in the European Union. Does Gender Make a Difference?", *European Politics and Society*, 18 (2): 245-262. Available at: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1225655>.
- Nicholls, Keith. 1991. "The Dynamics of National Executive Service. Ambition Theory and the Careers of Presidential Cabinet Members", *Western Political Quarterly*, 44 (1): 149-172. Available at: <https://doi.org/10.2307/448752>.
- Norris, Pippa. 2006. "Recruitment", in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *The Handbook on Political Parties*. London: Sage Publications.
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski. 1993. "If Only More Candidates Came Forward': Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain", *British Journal of Political Science*, 23 (3): 373-408. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006657>.
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Öhberg, Patrik. 2017. *Ambitious Politicians. The Implications of Career Ambition in Representative Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1nxqpm1>.
- Ohmura, Tamaki, Stefanie Bailer, Peter Meißner, and Peter Selb. 2018. "Party Animals, Career Changers and Other Pathways into Parliament", *West European Politics*, 41 (1): 169-195. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1323485>.
- Pansardi, Pamela and Michelangelo Vercesi. 2017. "Party Gate-Keeping and Women's Appointment to Parliamentary Committees: Evidence from the Italian Case", *Parliamentary Affairs*, 70 (1): 62-83. Available at: <https://doi.org/10.1093/parlgsv066>.
- Peters, B. Guy. 2010. *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration. Sixth Edition*. Abingdon: Routledge.
- Pfeffer, Jeffrey. 1989. "A Political Perspective on Careers: Interests, Networks, and Environments", in Michael B. Arthur, Douglas T. Hall and Barbara S. Lawrence (eds.), *Handbook of Career Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625459.021>.
- Pilet, Jean-Benoit, Filippo Tronconi, O-ate, Pablo and Luca Verzichelli. 2014. "Career Patterns in Multilevel Systems", in Kris Deschouwer and Sam Depauw (eds.), *Representing the People. A Survey Among Members of Statewide and Sub-State Parliaments*. Oxford: Oxford University Press.

- Post, Jerrold M. 2013. "Psychobiography. 'The Child Is Father of the Man'", in Leonie Huddy, David O. Sears and Jack S. Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Real-Dato, José and Francisco Alarcón-González. 2012. The Significance of the European Parliament in Political Careers: Evidence from the Careers of Spanish MEPs (1986-2010). Presented at the *General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments*, Dublin, 24-27 June.
- Samuels, David and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511780882>.
- Schafer, Mark. 2014. "At-A-Distance Analysis", in Rod A. W. Rhodes and Paul 't Hart (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Scully, Roger. 2005. *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, and Socialization in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199284326.001.0001>.
- Searing, Donald D. 1991. "Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism", *American Political Science Review*, 85 (4): 1239-1260. Available at: <https://doi.org/10.2307/1963944>.
- Searing, Donald D., Joel J. Schwartz and Alden E. Lind. 1973. "The Structuring Principle: Political Socialization and Belief Systems", *American Political Science Review*, 67 (2): 415-432. Available at: <https://doi.org/10.2307/1958774>.
- Siavelis, Peter and Scott Morgenstern. 2008. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Sieberer, Ulrich and Wolfgang C. Müller. 2017. "Aiming Higher: The Consequences of Progressive Ambition among MPs in European Parliaments", *European Political Science Review*, 9 (1): 27-50. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1755773915000260>.
- Stolz, Klaus. 2001. "The Political Class and Regional Institution-Building: A Conceptual Framework", *Regional and Federal Studies*, 11 (1): 80-100. Available at: <https://doi.org/10.1080/714004678>.
- Stolz, Klaus. 2003. "Moving Up, Moving Down: Political Careers across Territorial Levels", *European Journal of Political Research*, 42 (2): 223-248. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00081>.
- Stolz, Klaus. 2010. *Towards a Regional Political Class? Professional Politicians and Regional Institutions in Catalonia and Scotland*. Manchester and New York: Manchester University Press. Available at: <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719079795.001.0001>.

- Stolz, Klaus. 2015. "Legislative Careers in a Multi-Level Europe", in Michael Edinger and Stefan Jahr (eds.), *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems*. Baden-Baden: Nomos. Available at: <https://doi.org/10.5771/9783845239200-179>.
- Stolz, Klaus and Jörn Fischer. 2014. "Post-Cabinet Careers of Regional Ministers in Germany, 1990-2011", *German Politics*, 23 (3): 157-173. Available at: <https://doi.org/10.1080/09644008.2014.949683>.
- Thurber, James A. 1976. "The Impact of Party Recruitment Activity upon Legislative Role Orientations: A Path Analysis", *Legislative Studies Quarterly*, 1 (4): 533-549. Available at: <https://doi.org/10.2307/439660>.
- Verzichelli, Luca. 2018. "Elite Circulation and Stability", in Heinrich Best and John Higley (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_36.
- Vommaro, Gabriel and Marian Gené (eds.) 2018. *Las elites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre Argentina, Brasil y Chile*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Walter, James. 2014. "Biographical Analysis", in Rod A. W. Rhodes and Paul 't Hart (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Winter, David G. 2013. "Personality Profiles of Political Elites", in Leonie Huddy, David O. Sears and Jack S. Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Zanzi, Alberto, Michael B. Arthur and Boas Shamir. 1991. "The Relationships Between Career Concerns and Political Tactics in Organizations", *Journal of Organizational Behavior*, 22 (3): 219-233. Available at: <https://doi.org/10.1002/job.4030120305>.

Submitted for evaluation: 5 April 2018.

Accepted for publication: 5 September 2018.

MICHELANGELO VERCESI

michelangelo.vercesi@leuphana.de

Research Associate at the Center for the Study of Democracy and the Institute of Political Science of Leuphana University in Lüneburg (Germany). He is member of the executive committee of the IPSA/ISA Committee on Political Sociology. Previously, he was Adjunct Lecturer at the University of Milan and worked with the Einaudi Center for Investigation and Documentary Research (Turin, Italy). He holds a PhD in Political Science from the University of Pavia (Italy), where he also was teaching assistant. He held research positions in Germany and in Austria. He has published several book chapters and articles in peer-reviewed journal, such as *Regional and Federal Studies*, *Parliamentary Affairs*, *Journal of Modern Italian Studies*, *Politics and Policy*, *European Politics and Society* and *Government and Opposition*.

Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017

*Influence of the regulatory framework on transparency:
Analysis of the Spanish municipalities, 2014-2017*

LEONOR MORA

Universidad Rey Juan Carlos

M. LUISA DELGADO

Universidad Rey Juan Carlos

JOSÉ A. RIVERO

Universidad Rey Juan Carlos

Como citar/Citation

Mora, L., Delgado, M. L. y Rivero, J. A. (2018). Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 207-225.
Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.48.08>

Resumen

El objetivo del presente trabajo es valorar la capacidad del marco normativo en materia de transparencia para lograr la deseada transparencia en la gestión de las Administraciones públicas. Para ello se revisa la literatura existente referida a experiencias internacionales, identificando aquellos trabajos que refieren una ley o conjunto de leyes y miden el grado de transparencia en una fecha posterior a su entrada en vigor. Posteriormente se analiza el caso de los municipios españoles de tamaño grande en relación con la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Para ello usamos los niveles de transparencia publicados, principalmente por el Índice SIELOCAL para 2014 (año de entrada en vigor de la ley) y 2017. Estos datos se contrastan también con el índice elaborado y publicado por Transparencia Internacional España. Los resultados muestran una relación significativa entre la ley y los logros en materia de transparencia, si bien las conclusiones de nuestra investigación presentan la evolución de la transparencia no solo como consecuencia del marco normativo, sino como resultado de una suma de factores.

Palabras clave: transparencia en el sector público, gobierno municipal, e-gobierno, regulación.

Abstract

The objective of this work is to assess the capacity of the regulatory framework on the issue transparency to achieve the sought-after transparency in the management of public administrations. To this end, the existing literature focused on international experiences is reviewed, identifying works looking at one law or set of laws and measure the degree of transparency at a date after their entry into force. Subsequently, we analyze the case of big Spanish municipalities in connection with Act 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance. We thus use the levels of transparency published, mainly by the SIELOCAL Index for 2014 (year when the law came into force) and 2017. These data are also checked against the index prepared and published by Transparency International Spain. The results show a significant relationship between the law and achievements in terms of transparency; yet, the conclusions of our research present the evolution of transparency not only as a result of the regulatory framework, but as a result of a set of factors.

Keywords: transparency in the public sector, municipal government, e-government, regulation.

INTRODUCCIÓN

Tras cuatro años de vigencia de la actual ley estatal de transparencia y buen gobierno cabría pensar que las Administraciones públicas españolas, concretamente las Administraciones locales, han sido capaces de reorganizar sus políticas a fin de hacerse más transparentes al ciudadano. ¿Cuál ha sido la efectividad real del marco normativo? ¿Puede una norma modificar sustancialmente el estilo de gobernanza de una Administración en esta materia? Hemos tratado de buscar una respuesta susceptible de ser medida de forma cuantitativa mediante la valoración y comparación de los niveles de transparencia logrados (entendidos como visibilidad de la información en los portales municipales) por los municipios de mayor tamaño (más de 50 000 habitantes) a través de un índice confeccionado conforme al contenido de la ley de transparencia. Dicho índice se ha aplicado para los ejercicios 2014 y 2017. El primero de los años se corresponde con el momento de entrada en vigor de la citada ley de transparencia, mientras que 2017, tres años después, permite valorar el impacto de la ley una vez asumido su contenido y potencialmente puesto en práctica por aquellas Administraciones afectadas por la normativa.

Metodológicamente hemos comprobado los resultados de dos de los indicadores de transparencia existentes en el panorama español, analizando su evolución general desde la implantación de la ley hasta la actualidad (2013-2017). Concretamente, el *índice de medición de la transparencia municipal* aplicado en el estudio divulgado en SIELOCAL¹ en los años 2014 y 2017 y el *índice de transparencia de ayuntamientos* elaborado por Transparencia Internacional. Nuestra investigación replica los indicadores con los datos actualmente disponibles, lo que supone repetir cuatro años después de la entrada

1. Sistema de Información Económica Local. Disponible en: <https://bit.ly/2Dn6N2Q>.

en vigor de la ley una foto de los niveles de transparencia municipal. La comparativa de las dos imágenes nos aporta datos concluyentes y esperanzadores sobre el impacto de la normativa en la realidad cotidiana de la gestión de la transparencia.

Así pues, nuestro trabajo comienza con una aproximación conceptual al marco normativo español en materia de transparencia; posteriormente aportamos evidencias sobre la relación o, en su caso, ausencia de relación, entre normativa y grado de transparencia en el entorno internacional. Finalmente, se presentan los resultados del trabajo de campo realizado a partir de la información accesible en las páginas web de los ayuntamientos estudiados conforme a los datos más recientes y actualizados.

LA TRANSPARENCIA: DEFINICIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL

La transparencia como concepto en el ámbito de las políticas públicas puede definirse como el acceso de los ciudadanos a la información oportuna y fiable sobre las decisiones y el desempeño efectivo de las políticas públicas (Armstrong, 2005). Se trata de un término plenamente incorporado a los actuales modelos de gobernanza, que cuenta con abundante bibliografía en lo que respecta a su justificación como uno de los objetivos que alcanzar por las Administraciones públicas, así como elemento característico de los estilos de gestión pública estrechamente vinculado con la rendición de cuentas al ciudadano (Hood, 1991; Vigoda, 2002; Bertot *et al.*, 2010).

Villoria (2015) identifica la transparencia, junto con la participación y la rendición de cuentas, como tres elementos clave para recuperar la crisis de legitimidad que afecta a los Gobiernos. También se muestra como herramienta eficaz para mejorar la eficiencia y el control de la corrupción (Villoria e Iglesias, 2017). En la misma línea, Guichot (2014) ve en el contexto de profunda crisis de confianza política, institucional y económica la causa propiciadora del cambio que ha colocado a la transparencia en la agenda política de forma no solo nominal, sino efectiva.

No obstante, antes de avanzar en el estudio de la transparencia en el marco normativo conviene aclarar dos conceptos diferentes: la transparencia en sentido abstracto y la medición de los datos aportados por las diferentes Administraciones en sus páginas web. Villoria (2015) se refiere a esta distinción cuando habla del error de conectar transparencia con portales y, a su vez, portales con multitud de datos. Para dicho autor, la verdadera transparencia activa «se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado» (*ibid.*: 1984).

Por su parte, la transparencia en su concepto teórico se concibe como una pieza de lo que podríamos denominar buen gobierno, concepto que englobaría, además de la transparencia, otros conceptos tales como los códigos de conducta éticos, las buenas prácticas, la participación ciudadana, etc. Wences *et al.* (2014) recorren desde la perspectiva más amplia del buen gobierno las leyes aprobadas en España para valorar la contribución de la Ley 19/2013. Ante la amplitud de la materia, la presente investigación se

limitará al estudio de dicha ley desde la perspectiva de la información publicada por las Administraciones públicas.

Así pues, la presente investigación tratará de medir no la transparencia como concepto teórico, sino la información que las Administraciones locales españolas publican en sus páginas webs conforme al contenido previsto en la ley estatal de transparencia y buen gobierno. Esto es, el grado de cumplimiento de la ley. Si bien, antes de valorar las evidencias de cumplimiento o incumplimiento de la norma, se aborda el concepto de transparencia en el ordenamiento jurídico español.

Desde una perspectiva jurídica no es posible encontrar una definición única, clara y doctrinal, si bien aparece en textos jurídicos de muy diversos ámbitos. En el entorno del derecho internacional encontramos una referencia pionera en el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: «Toda persona tiene derecho [...] a investigar y recibir informaciones» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948: 6). En el entorno europeo es posible encontrar referencias a la transparencia en los arts. 6, 8 y 10 del Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (2002), y con anterioridad en la Declaración del Comité de los Ministros del Consejo de Europa sobre la Libertad de la Expresión y de la Información, adoptada el 29 de abril de 1982.

En cuanto al ordenamiento jurídico español se refiere, la transparencia encuentra un primer y primordial hueco en el sistema electoral, concretamente en el art. 8.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, que a través de las juntas electorales busca que los procesos de elección democráticos sean todo lo transparentes y objetivos que deben ser (Sáenz de Santamaría, 2013: 25). En España, hasta la aprobación de la ley específica de transparencia no es que no se persiguiese la transparencia en el ámbito de las políticas públicas, sino que lo que se regulaba eran parámetros tendentes a evitar la opacidad de las Administraciones. Conviene citar como antecedentes más inmediatos de la ley 2013 a la ley de transparencia en el ámbito público-empresarial (Ley 4/2007 de Transparencia Financiera de Administraciones y Empresas Públicas) y a la propia Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria, que en su capítulo quinto desarrolla el principio de transparencia en el ámbito presupuestario. No obstante, conviene destacar cómo en el sector público español aparece normativa específica sobre transparencia en un momento previo a la entrada en vigor de la ya citada Ley 19/2013 de ámbito estatal. Se trata de iniciativas en el entorno de la administración autonómica que se generalizarán tras 2013 con normas de ámbito autonómico que imitan, y en ocasiones incorporan algún requerimiento adicional, a la ley estatal. La tabla adjunta muestra cronológicamente estas iniciativas.

TABLA 1.
NORMATIVA AUTÓNOMA SOBRE TRANSPARENCIA

Comunidad autónoma	Año	Ley
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	1993	Normas reguladoras de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos. Ley 1/1993 de 20 de mayo
Comunidad Autónoma de Galicia	2006	Ley de Transparencia y Buenas Prácticas en Administración Pública Gallega. Ley 4/2006 de 30 de junio
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	2011	Ley de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears. Ley 4/2011 de 31 de marzo
Comunidad Foral de Navarra	2012	Ley Foral de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra. Ley Foral 11/2012 de 21 de junio
Comunidad Autónoma de Extremadura	2013	Ley de Gobierno Abierto de Extremadura. Ley 4/2013 de 21 de mayo
Comunidad Autónoma de Andalucía	2014	Transparencia Pública de Andalucía. Ley 1/2014 de 24 de junio
Comunidad Autónoma de La Rioja	2014	Ley de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja. Ley 3/2014 de 11 de septiembre
Región de Murcia	2014	Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia. Ley 12/2014 de 16 de diciembre
Región de Murcia	2016	Reforma de la Ley 12/2014, de 16-12-2014 (LRM 2014/281), de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia. Ley 7/2016 de 18 de mayo
Comunidad Autónoma de Canarias	2014	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias. Ley 12/2014 de 26 de diciembre
Comunidad Autónoma de Cataluña	2014	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña. Ley 19/2014 de 29 de diciembre
Comunidad Autónoma de Castilla y León	2015	Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Ley núm. 3/2015 de 4 de marzo.
Comunidad Autónoma de Aragón	2015	Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Ley 8/2015 de 25 de marzo
Comunidad Valenciana	2015	Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Ley 2/2015 de 2 de abril
Comunidad Valenciana	2015	Modificación de la Ley 2/2015, de 2-4-2015 (LCV 2015/ 13), de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Ley 2/2016 de 4 de marzo
Comunidad Autónoma de Galicia	2016	Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia. Ley 1/2016 de 18 de enero
Comunidad Foral de Navarra	2016	Modifica la Ley Foral 11/2012, de 21-6-2012 (LNA 2012/178), de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Ley Foral 5/2016 de 28 de abril
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	2016	Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Ley 4/2016 de 15 de diciembre

Fuente: elaboración propia.

EL IMPACTO DE LA NORMATIVA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN ENFOQUE INTERNACIONAL

Para valorar el impacto del marco jurídico en materia de transparencia sobre las actuaciones concretas de las Administraciones públicas hemos tratado de recabar experiencias específicas en el entorno internacional. Estas experiencias no resultan concluyentes, si bien las diferencias políticas y sociales de los distintos países condicionan la relación causa-efecto de norma y transparencia. De forma general, el estudio citado por Bertot *et al.* (2010) —Open Society Justice Initiative, 2006)— ya ponía de manifiesto que aquellos países que disponían de leyes sobre transparencia tenían tres veces más de probabilidad de responder a las solicitudes de información de sus ciudadanos que aquellos otros países que carecían de leyes específicas al respecto².

Jaeger y Bertot (2010) analizan el caso de Estados Unidos, país pionero en materia normativa, que cuenta con una ley aprobada en 1966, la FOIA (Freedom of Information Act), que tiene por objetivo la transparencia de las actuaciones públicas frente a los ciudadanos. En opinión de los autores, la existencia de dicha ley no se ha traducido en logros reales en materia de transparencia, al despertar recelos y poco entusiasmo en el ejecutivo de las diferentes Administraciones. Las medidas introducidas por la Administración Obama en 2009, el Open Government Directive, han puesto a disposición de los ciudadanos información a través de diferentes sitios webs: www.data.gov; www.recovery.gov y www.usaspending.gov. Estas iniciativas han impulsado la transparencia, si bien han puesto el foco en los medios tecnológicos y no humanos, según los autores, puesto que aún quedarían por cubrir cuestiones referidas a la accesibilidad de la información y a la presentación de esta a un público no siempre familiarizado con la terminología propia de la Administración pública.

Pino (2012) presenta el caso de Honduras, país que aprobó una ley de transparencia y acceso a la información pública en 2006. Tras varios años de vigencia, la norma no parece haber repercutido de forma directa en aumentos significativos de los niveles de transparencia públicos. Así, el índice de Presupuesto Abierto (OBI) elaborado por la Asociación Internacional de Presupuestos (IBP) no arroja datos positivos: en 2006, año de aprobación de la ley, la puntuación obtenida por el país fue del 38 %, mientras que en 2008 y 2010 el porcentaje bajó hasta situarse en el 11 %³. No obstante, el autor del trabajo se muestra optimista sobre el impacto positivo sobre los niveles de transparencia, no tanto por efecto de la normativa, sino por la propia valoración de la

2. Estudio realizado en 2006 para catorce países.

3. El porcentaje se refiere a la publicación de los documentos presupuestarios, a su publicación oportuna en fecha y a la insuficiencia o no de la información contenida en los mismos.

transparencia lograda expresada en índices externos como el Índice OBI, de gran prestigio y difusión mediática.

En el entorno de la Unión Europea, Lourenço *et al.* (2012) analizan de forma comparada el grado de transparencia alcanzado en las Administraciones locales portuguesas e italianas. Para ello construyen un índice diseñado en el contexto del gobierno abierto que valora y utiliza las posibilidades de internet. Concluyen que, a pesar de los requisitos internacionales (UE) y nacionales (las propias leyes de transparencia nacionales), tanto los municipios portugueses como los italianos aún no revelan datos detallados necesarios para los procesos de rendición de cuentas. Aunque gran parte de los datos están disponibles (con mayor grado de disponibilidad en Portugal respecto a Italia), carecen de la visibilidad deseable, pues se presentan en formatos inadecuados para facilitar su tratamiento autónomo y su análisis.

En el año 2000 el Reino Unido aprobó la FOI (Britain's Freedom of Information) para regular la información pública referida a las actuaciones de la Administración pública. En opinión de Lodge (2004), el impacto de este marco normativo fue muy positivo. No solo se mejoraron los niveles de transparencia y el grado de rendición de cuentas, sino que también se lograron otros objetivos secundarios como disponer de más información para la toma de decisiones por parte de los propios gestores, mejorar la comprensión del sector público por parte de los ciudadanos y aumentar la participación de estos últimos.

En Francia, la norma existente desde 1978 garantiza el acceso de documentos de la Administración tanto a otras Administraciones o instituciones en el marco de su misión como al propio ciudadano. Tras cuarenta años de vigencia de la norma, el trabajo de Marique y Slautsky (2017) concluye reconociendo logros al marco legal, si bien el éxito de la ley se concreta en tres niveles diferentes: institucional, técnico y ciudadano. En el primero, aún reconociendo la eficacia de la norma, los autores destacan que no es posible garantizar con total rotundidad el acceso a todas las estadísticas para todas las instituciones solicitantes. El desarrollo técnico de la transparencia, a partir de las TICs actuales, sí parece un campo donde la normativa se ha mostrado eficaz. Finalmente, con relación al acceso a la información de los ciudadanos, se concluye que la norma ha sido eficaz, aunque es necesario ir más allá en cuanto a la presentación y accesibilidad de la información.

En Asia destaca el caso de Kim *et al.* (2009) estudian el impacto del modelo OPEN (Online Procedures Enhancement for Civil Applications), desarrollado por el gobierno del área metropolitana de Seul para, mediante el uso de las TICs, favorecer la transparencia en la gestión pública y reducir la corrupción. Dicho modelo, que comenzó a aplicarse en 1999, ha contado con el reconocimiento del Gobierno nacional coreano, para quien ha pasado a ser un prototipo. También cuenta con el reconocimiento de instituciones internacionales como la ONU, la OCDE y el Banco Mundial. Su aplicación ha demostrado la eficacia de disponer de un marco normativo coercitivo para mejorar la transparencia y reducir la corrupción.

Bellver (2007) aborda la transparencia desde una amplia perspectiva que incluye actuaciones políticas y económicas de los Gobiernos. Su estudio muestra una clara

TABLA 2.

REGULACIÓN Y TRANSPARENCIA: CASOS PRÁCTICOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

País	Aspecto transparencia regulado	Valoración impacto normativa sobre nivel de transparencia obtenido	Fuente
USA (Freedom of Information Act —FOIA— e iniciativa Open Government Directive —OMB—. 2009)	Transparencia. Administración federal en sentido amplio	La mera existencia de la norma resulta insuficiente. Necesidad de iniciativas accesibles al ciudadano	Jaeger y Bertor (2010)
Honduras (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Transparencia presupuestaria. Administración. Administración estatal	Baja o muy baja	Pino (2012)
Portugal (Ley 65/1993, sobre Acceso a los Documentos Administrativos, de 26 de agosto de 1993)	Transparencia en sentido amplio (presupuesto, contratos, etc.). Administración local	Nivel alto en cuanto a la información disponible, pero con deficiencias en cuanto a la divulgación efectiva (no gobierno abierto)	Lourenço <i>et al.</i> (2012)
Italia (Ley 241 de 7 de agosto de 1990)	Transparencia en sentido amplio (presupuesto, contratos, etc.). Administración local	Nivel medio en cuanto a la información disponible, pero con deficiencias en cuanto a la divulgación efectiva (no gobierno abierto)	Lourenço <i>et al.</i> (2012)
UK (Britain's Freedom of Information —FOI—)	Transparencia y rendición de cuentas	Muy alta	Lodge (2004)
Francia (FOIA, 1978)	Transparencia desde la perspectiva institucional, técnica y perspectiva ciudadana	Media alta	Marique y Slautsky (2017)
Corea del Sur (Modelo OPEN aplicado en el área Metropolitana de Seúl)	Transparencia en sentido amplio. Especialmente en aquellos aspectos relacionados con las medidas anticorrupción. Administración local	Muy alta	S.Kim <i>et al.</i> (2009)

Fuente: elaboración propia.

tendencia hacia la regulación, —ya en 2007 eran muchos los países que contaban con normativa específica al respecto⁴—. No obstante, señala otros factores tales como el rol de las instituciones cuando hay una efectiva voluntad de transparencia, la demanda de información desde la sociedad civil (ciudadanos, medios de comunicación) y, sobre todo, de los índices de transparencia contruidos desde organizaciones supranacionales a partir de modelos estándar, con expertos independientes y amplia difusión en los medios de comunicación. Este último factor resulta, en su opinión, determinante para elevar los niveles de transparencia.

Finalmente, conviene incluir la reflexión de Hood (2007), crítica con los esfuerzos de regulación en materia de transparencia, que bien podrían explicar, o al menos en parte, aquellos casos en los que la normativa en la materia no conduce a una mayor transparencia de hecho. Para Hood algunos esfuerzos gubernamentales en materia de transparencia responden a un intento de las diferentes Administraciones públicas de evitar la «culpa» frente a posibles actuaciones políticas más que al compromiso con los ciudadanos. Desde esta perspectiva no se buscaría la eficacia real sino la mera justificación del político.

EL CASO ESPAÑOL: IMPACTO DE LA LEY 19/2013 SOBRE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA ALCANZADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES. ESTUDIO EMPÍRICO TRAS TRES AÑOS DE APLICACIÓN DE LA LEY

Descripción del estudio del caso

El objeto de esta investigación son los 8116 municipios españoles. No obstante, el trabajo se centra solo en los ayuntamientos de más de 50 000 habitantes, donde reside el 53 % de la población española. En concreto, se observa la evolución del nivel de transparencia de los portales web de los citados ayuntamientos, que han pasado de 144 en 2013 a 141 en 2017⁵.

La selección de esta muestra obedece a dos aspectos clave: a) es representativa de la mayor parte de la población española, y b) se dirige a los municipios con más necesidades relacionadas con el uso de portales web para acercarse a sus habitantes, ya que se sabe que las Administraciones más grandes están más alejadas geográficamente de sus habitantes y, por tanto, necesitan de un mayor rigor en sus niveles de transparencia y participación que los municipios más pequeños, donde la comunicación es más fácil.

4. Nos referimos a la normativa en sentido amplio, esto es, a las Leyes sobre Libertad de Información (FOI).

5. Datos del INE, publicados y disponibles en octubre de 2017 (<https://www.ine.es>).

Metodología

Para comprobar el impacto legislativo sobre la evolución del nivel de transparencia de los municipios españoles, se han estudiado los resultados de dos de los indicadores de transparencia existentes en el panorama español, analizando su evolución general desde la implantación de la ley hasta la actualidad (2013-2017). Concretamente, el *índice de cumplimiento de la ley de transparencia* (en adelante ICT) y el *índice de transparencia de ayuntamientos* (en adelante ITA).

El índice de cumplimiento de la ley de transparencia (ICT)

El ICT ha sido desarrollado en la Universidad Rey Juan Carlos y sus resultados son publicados periódicamente en la web de transparencia económica SIELOCAL⁶. La selección de este indicador como principal vía de análisis viene determinada porque permite analizar el cumplimiento de los contenidos exigidos por la ley y, además, porque fue publicado por primera vez en el momento inicial de aprobación de la citada ley y ahora, transcurridos ya cuatro años. Dicho índice, acorde con los contenidos desarrollados en la ley, consta de cuatro bloques diferenciados que se puntúan de 1 a 5. Los contenidos, valoración y ponderación en el índice se muestran en la tabla 3. La ponderación de cada bloque temático en el índice final obedece al análisis de los objetivos perseguidos por la Ley 19/2013 y al contenido de su articulado (Delgado *et al.*, 2017).

TABLA 3.

RELACIÓN DE APARTADOS, ÍTEMS ANALIZADOS Y PONDERACIÓN EN EL ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA (ICT)

Apartados	Ítems	Valoración
Información institucional, organizativa y planificación (T1)	12	30%
Información jurídica (T2)	3	10%
Información económica, presupuestaria y estadística (T3)	34	50%
Solicitud de acceso a la información (T4)	6	10%

Fuente: Delgado Jalón *et al.* (2017).

El índice de transparencia de ayuntamientos (ITA)

Por último, se ha comprobado la consistencia del indicador anterior (ICT) al comparar los resultados generales obtenidos en él con los aportados por el *índice de*

6. www.sielocal.com.

transparencia de ayuntamientos (ITA). Este indicador es elaborado y publicado periódicamente por Transparencia Internacional, uno de los organismos de transparencia más prestigiosos y relevantes del panorama nacional e internacional (<http://transparencia.org.es/ita-2017/>).

En la tabla 4 se muestran las principales características de este índice. Como se puede observar, este indicador es más ambicioso y contempla otras áreas no cubiertas por la actual legislación española.

TABLA 4.

CARACTERÍSTICAS DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL UTILIZADO

Índice ITA	A partir de 80 indicadores agrupados en 6 áreas de transparencia
Áreas de transparencia estudiadas	A) Transparencia activa e información sobre la corrupción municipal.
	B) Páginas webs, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana.
	C) Transparencia económico-financiera.
	D) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios.
	E) Transparencia en materia de urbanismo y obras públicas y medioambiente.
	F) Derecho de acceso a la información.
Ayuntamientos estudiados	Los 110 ayuntamientos españoles de mayor tamaño
Período de tiempo comparado	Ejercicios 2012 a 2017 ⁷

Fuente: elaboración propia a partir de la información de TI.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

La tabla 5 muestra los resultados globales ofrecidos por el ICT en los años analizados. A simple vista, parece que la implantación de la ley de transparencia en España ha tenido un impacto muy positivo en los municipios españoles que, de media, han pasado de tener un 2,66 sobre 5 en 2014 a un valor promedio de 3,08 tres años después, lo que supone un aumento del 15,6% (sielocal.com). Esta mejora se produce en los cuatro bloques que se evalúan, entre los que destacan los correspondientes a la «información económica, presupuestaria y estadística (T3)» y «solicitud de acceso a la información (T4)».

7. Hemos optado por valorar la evolución de la transparencia para el período 2012 a 2017 por semejanza al período analizado con nuestro índice, si bien Transparencia Internacional dispone del índice desde 2008.

Es reseñable que el tercer bloque (T3) es el que analiza la transparencia de la información municipal más sensible (contratos y presupuestos) y, por tanto, el que tenía mayor recorrido de mejora. Por otro lado, el cuarto bloque (T4) tiene un matiz más tecnológico ya que se corresponde con el acceso, claridad y facilidad de obtención de la información, por lo que una mejora de la página puede incrementar la puntuación obtenida en el índice siempre y cuando hubiera margen de mejora en este aspecto.

TABLA 5.

EVOLUCIÓN TOTAL Y PARCIAL POR CONTENIDOS DEL *ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA (ICT) 2014-2017*

	Institucional, organizativa y de planificación (T1)	Información jurídica (T2)	Económica, presupuestaria y estadística (T3)	Solicitud acceso a la información (T4)	Índice de cumplimiento de la transparencia (ICT)
ICT Promedio 2017	2,56	4,80	2,85	4,02	3,08
ICT Promedio 2014	2,32	4,79	2,35	3,07	2,66
Diferencia	0,24	0,01	0,50	0,95	0,42
Variación %	10,14	0,19	21,34	31,10	15,60

Fuente: elaboración propia a partir de SIELOCAL.

Gráficamente, por número de municipios, se observa cómo han ido proliferando aquellos que aprueban (aceptable, normal y buena), en detrimento de los que aún siguen suspendiendo en transparencia (calificación nula e insuficiente).

FIGURA 1.

ESTADÍSTICA COMPARATIVA DE RESULTADOS 2017 Y 2014





Nula: valores comprendidos entre 0-1,25. *Insuficiente:* valores comprendidos entre 1,25-2,5. *Aceptable:* valores comprendidos entre 2,5-3,75. *Normal:* valores comprendidos entre 3,75-4,5. *Buena:* Más de 4,5.

Fuente: elaboración propia a partir SIELOCAL.

En un análisis evolutivo por estratos de población municipal (tabla 6) se observa que, en media, todos los ayuntamientos han mejorado su ICT, siendo especialmente significativa la mejora de los municipios más pequeños, que inicialmente fueron los que peores resultados obtuvieron y, por tanto, han sido los que más atención han prestado a este aspecto.

TABLA 6.

EVOLUCIÓN DEL ICT POR ESTRATOS DE POBLACIÓN MUNICIPAL

	ICT 2017					ICT 2014					VAR
	N	Promedio	Min.	Max.	Desv.	N	Promedio	Min.	Max.	Desv.	17-14
Municipios											
50.000-100.000	79	2,84	0,00	4,51	1,00	81	2,36	0,22	3,88	0,38	20,22 %
Municipios											
100.000-200.000	34	3,18	1,90	4,16	0,67	34	2,80	1,50	4,29	0,81	13,41 %
Municipios											
200.000-300.000	15	3,55	2,09	4,20	0,58	16	3,08	1,77	4,23	0,74	15,43 %
Municipios											
300.000-400.000	5	3,89	3,39	4,37	0,38	6	3,45	2,56	4,14	0,71	12,65 %
Municipios											
400.000-500.000	2	3,33	2,50	4,16	1,17	1	3,17	3,17	3,17	0,00	4,99 %
Municipios											
> 500.000	6	3,63	2,42	4,72	0,89	6	3,25	1,82	4,38	1,09	11,85 %
TOTAL	141	3,08				144	2,66				15,60 %

Fuente: elaboración propia a partir SIELOCAL.

Respecto al análisis de la evolución de la transparencia a nivel territorial, y aunque el número de municipios analizado no es similar entre comunidades (desde 1 municipio en la Comunidad foral de Navarra hasta los 29 de Andalucía), los datos parecen indicar que han sido las comunidades que peores resultados tuvieron en 2014 (Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía, etc.), las que han tenido una evolución más positiva. Y, al contrario, las mejor posicionadas en 2014 han sido las que muestran tendencia negativa (Comunidad Foral de Navarra, Aragón, Principado de Asturias, etc.). Este hecho parece indicar que la imagen que muestran los resultados de los indicadores y rankings publicados a partir de la ley han influido notablemente en las políticas y preocupaciones posteriores de dichas Administraciones locales hacia un mejor posicionamiento e imagen (ver tabla 7).

TABLA 7.

VARIACIÓN DEL ICT POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad Autónoma	Media variación T1	Media variación T2	Media variación T3	Media variación T4	Media variación ICT
Extremadura	1,67	0,00	0,83	1,67	1,08
Galicia	0,97	0,24	1,01	1,55	0,97
Cataluña	0,55	0,00	1,15	1,20	0,86
Región de Murcia	0,11	0,00	1,25	0,21	0,68
Castilla La Mancha	0,08	-0,83	0,96	1,81	0,60
Andalucía	0,16	-0,00	0,48	0,98	0,39
Islas Canarias	0,40	0,00	0,29	0,52	0,32
Comunidad de Madrid	0,30	0,33	0,15	0,79	0,27
Comunidad Valenciana	0,61	0,00	-0,14	1,00	0,21
Islas Baleares	0,45	0,00	0,15	0,00	0,21
País Vasco	-0,83	0,00	0,81	0,14	0,17
Castilla y León	-0,66	0,00	0,34	0,74	0,05
Cantabria	-1,14	0,00	0,37	1,67	0,01
Principado de Asturias	0,57	-0,42	-0,59	0,83	-0,08
La Rioja	-0,91	0,00	0,29	0,00	-0,13
Comunidad Foral de Navarra	-0,91	0,00	-0,15	0,83	-0,26
Aragón	-1,36	0,00	-0,07	0,42	-0,40
Total general	0,24	0,01	0,50	0,95	0,42

Fuente: elaboración propia a partir SIELOCAL.

Finalmente, a tenor de estos resultados se ha comprobado la consistencia de los resultados del ICT con los aportados por el ITA, y tal y como se desprende de los datos de la tabla 8, concluimos que los resultados de ambos índices son similares

(<http://transparencia.org.es/ita-2017/>). Conforme al índice ITA, la evolución del período 2012 a 2017 muestra evidencias de mejora en todas las áreas de transparencia medidas. El índice global pasa de un valor de 70,9 en 2012 a 89,7 en 2017, lo que supone una mejora de 18,8 puntos en un período caracterizado por la entrada en vigor de la Ley de Transparencia 19/2013.

A partir de la información divulgada por TI en su página web podemos realizar la siguiente comparación en la evolución de la transparencia por áreas:

TABLA 8.

PUNTUACIONES ÍNDICE TI POR ÁREAS. COMPARATIVA 2012 A 2017

Áreas de transparencia	2012	2017	Evolución 2012-2017
A) Información Corporación municipal	72,2	92,7	+ 20,5
B) Páginas webs relación con ciudadanos	76,3	90,7	+ 14,4
C) Transparencia económico-financiera	71,2	93,1	+ 21,9
D) Contrataciones, costes servicios	68,6	85,8	+ 17,2
E) Urbanismo, obra pública y medioambiente	77,6	86,0	+ 8,4
F) Acceso a la información	57,4	86,8	+ 29,4
TRANSPARENCIA GLOBAL	70,9	89,7	+ 18,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web de Transparencia Internacional España (<http://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>).

Resulta especialmente significativo que el área relativa al acceso a la información, última analizada, sea la que presenta una mejora más relevante. La entrada en vigor de la ley de 2013 parece explicar esta circunstancia, al tratarse de un área especialmente relacionada con los requerimientos legales.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La entrada en vigor de la ley de transparencia española ha tenido un efecto positivo en los niveles reales de transparencia alcanzados por las Administraciones locales de gran tamaño. Las evidencias aportadas por el índice SIELOCAL así lo ponen de manifiesto. La escasa cultura por la transparencia hasta hace relativamente poco, ha dado paso a un período de asimilación de la normativa que normalmente solo podía poner de manifiesto una mejora en el aún largo camino por recorrer.

Adicionalmente al *indicador de cumplimiento de la ley* elaborado que publica periódicamente SIELOCAL (ICT), construido a partir de los requerimientos específicos de la ley, otros índices como el de Transparencia Internacional, elaborados desde una perspectiva teórica más neutral respecto a la ley 2013, también ofrecen evidencias similares. Esto es, una mejora general de la transparencia lograda, especialmente significativa en lo referente al acceso a la información.

Así pues, la relación causal entre normativa y nivel de transparencia real alcanzado sí parece probada en el caso español, si bien somos conscientes de la existencia de más causas explicativas. Por tanto, los logros en materia de transparencia deben interpretarse como resultado de la confluencia de un conjunto de factores entre los que la entrada en vigor de la ley 2013 puede considerarse decisiva.

El factor cultural se muestra como elemento explicativo de la transparencia alcanzada en el trabajo de Molina *et al.* (2017), quienes describen los resultados del proyecto Infoparticipa. Se trata de una metodología que evalúa mediante auditoría cívica la situación en materia de transparencia y comunicación ciudadana de municipios catalanes durante el período 2012 (anterior a la entrada en vigor de la ley estatal) a 2015 (posterior a la ley). A pesar de la existencia de ciertos déficits de información, más significativos en ayuntamientos de menor tamaño, parece recoger una tendencia a la mejora. La explicación que se sugiere para justificar esta evolución apuntaría a la falta de tradición y cultura de transparencia que requeriría la aportación de criterios y modelos a los responsables políticos encargados de aplicar el modelo de transparencia. El papel del propio ciudadano como demandante de la información también debe destacarse como elemento relevante. Cordasco *et al.* (2017) plantea el rol de los ciudadanos como colaboradores sociales que pueden incluso llegar a «cocrear» conocimiento y datos.

Por su parte, en el entorno internacional la identificación de la aprobación de normativa sobre transparencia con logros efectivos en la materia resulta, en general, aceptable, si bien hay que destacar la existencia de otros factores relevantes tales como el papel de la ciudadanía o la existencia de índices o evaluaciones realizadas desde organizaciones independientes, externas y con continuidad en el tiempo como elementos demandantes de transparencia. Con relación a este último argumento, conviene destacar la importancia de la visibilidad de los logros en materia de transparencia como elemento impulsor del esfuerzo de las Administraciones públicas. Se trata de una retroalimentación que tiene su propia lógica en los efectos de la gestión de la transparencia en los ciudadanos en materia de credibilidad y confianza (Bauhr y Grimes, 2013).

Finalmente, conviene no caer en el triunfalismo al identificar la mera publicación de información con transparencia. La accesibilidad de la información, esto es, la forma en que la información se presenta al ciudadano, así como la posibilidad de su explotación y uso posterior, aún presenta un significativo margen de mejora.

Referencias

- Armstrong, Elia. 2005. *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. [S. l.]: United Nations. Department of Economic and Social Affairs.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

- Bauhr, Monika y Marcia Grimes. 2013. «Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability», *Governance*, 27 (2): 291-320. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Bellver, Ana. 2007. «Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 38: 5-48.
- Bertot, John. C., Paul T. Jaeger y Justin M. Grimes. 2010. «Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies», *Government Information Quarterly*, 27 (3): 264-271. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.
- Cordasco, Gennaro, Carmine Spagnuolo, Luca Vicidomini, Renato De Donato, Delfina Malandrino, Giuseppina Palmieri, Andrea Petta, Donato Pirozzi, Gianluca Santangelo, Vittorio Scarano y Luigi Serra. 2017. «Engaging Citizens with a Social Platform for Open Data». *18th Annual International Conference on Digital Government Research*. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3085228.3085302>.
- Delgado M., Luisa, Emilio Navarro, Leonor Mora. 2017. «Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes», *INNOVAR: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 27 (66): 109-121. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66806>.
- Guichot, Emilio (coord.). 2014. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno», en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Hood, Christopher. 1991. «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69 (1): 3-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, Christopher. 2007. «What happens when transparency meets blame-avoidance?», *Public Management Review*, 9 (2): 191-210. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>.
- Jaeger, Paul.T. y John C. Bertot. 2010. «Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information», *Government Information Quarterly*, 27: 371-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.003>.
- Kim, Seongcheol, Hyun J. Kim y Heejin Lee. 2009. «An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: the case of OPEN», *Government Information Quarterly*, 26: 42-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.09.002>.
- Lodge, Martin. 2004. «Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments», en Jacint Jordana y David Levi-Faur (eds.), *Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781845420673.00015>.
- Lourenço, Rui P., Patricia Moura, Susana Jorge y Anna F. Pattaro. 2012. «Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and two Applications», *Electronic Journal of e-Government*, 11: 280-292.

- Marique, Yseult y Emmanuel Slautsky. 2017. «Freedom of Information in France-Law and Practice», en *EGPA 2017 Conference. PSG X: Law and Public Administration*.
- Molina, Pedro, Vanessa Rodríguez, Marta Corcoy y Nerea Vadillo. 2017. «La transparencia de los ayuntamientos de Cataluña antes de la entrada en vigor de la legislación estatal y autonómica», *Anales de Documentación*, 20 (2):1-11.
- Open Society Justice Initiative. 2006. «Open Society Justice Initiative Transparency and silence». Disponible en: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103818.
- Pino, Hugo N. 2012. *El impacto del Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index, OBI) y sus instituciones colaboradoras en la transparencia del presupuesto en Honduras*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Sáenz de Santamaría, Oscar. 2013. «La transparencia en el marco normativo español», *Participación Educativa. Revista del Consejo Escolar del Estado. Segunda Época*, 2 (3): 24-33.
- Vigoda, Eran. 2002. «From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration», *Public Administration Review*, 62 (5): 527-540. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>.
- Villoria, Manuel y Ángel Iglesias. 2017. «Developments In Transparency In The Spanish Municipalities: An Analytical Revision Of The Last Research», *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, 15 (3): 411-432.
- Villoria, Manuel. 2015. «El largo camino hacia la transparencia en los ayuntamientos españoles», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18: 1983-2001. Disponible en: [https://doi.org/10.4335/15.3.411-432\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.3.411-432(2017)).
- Wences, Isabel, Mario Kölling y Sabrina Ragone (coords). 2014. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: CEPC.

Presentado para evaluación: 10 de noviembre de 2017.

Aceptado para publicación: 18 de octubre de 2018.

LEONOR MORA

leonor.mora@urjc.es

Profesora contratada doctora en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Doctora en Ciencias Empresariales por la URJC y Licenciada en Ciencias Empresariales por la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Tiene diecinueve años de experiencia en el Departamento de Economía de la Empresa de la URJC. Con anterioridad trabajó como consultora en el Grupo AFI en el área de consultoría económico-presupuestaria para Administraciones territoriales. Ha participado en proyectos de investigación relacionados con transparencia y participación ciudadana en Administraciones locales, financiación del transporte urbano de viajeros y procedimientos y costes en la

Administración local. Es autora de publicaciones relacionadas con las líneas de investigación citadas.

MARÍA LUISA DELGADO

marialuisa.delgado@urjc.es

Profesora titular de Universidad en la URJC. Doctora en Ciencias Empresariales por la URJC. Actualmente es la directora del Departamento de Economía de la Empresa de la misma Universidad. Ha dirigido la Cátedra EMT-URJC de Ecotransporte, Tecnología y Movilidad. Es directora del Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo. Ha participado en proyectos de investigación relacionados con transparencia y participación ciudadana en Administraciones locales y financiación del transporte urbano de viajeros. Auditora inscrita en el ROAC, acumula experiencia profesional en el ámbito de la auditoría de cuentas.

JOSÉ A. RIVERO

jose.rivero@urjc.es

Profesor titular de Universidad en la URJC. Doctor en Ciencias Empresariales, ha desempeñado puestos de gestión en el ámbito de la gestión financiera en empresas públicas municipales. También cuenta con experiencia en el ámbito de la auditoría de cuentas. Profesor del departamento de Economía de la Empresa, ha desempeñado su actividad docente en el área de la contabilidad. Sus líneas de investigación son la contabilidad financiera, el transporte urbano de viajeros y la transparencia y participación ciudadana. Fruto de esta investigación ha publicado artículos relacionados con dichos temas.

Pardines, cuando ETA empezó a matar

Gaizka Fernández Soldevilla y Florencio Domínguez (coords.).
Madrid: Tecnos, 2018, 381 pp.

El denominado «conflicto vasco» lleva siendo objeto de atención preferente desde las diversas disciplinas de las ciencias sociales. Ciencia política, historia, sociología o antropología han puesto su granito de arena para entender este fenómeno. Sin embargo su interés ha sido claramente asimétrico, centrándose de manera abrumadora en ETA y, en general, dejando de lado a sus víctimas. Así, hace unos años el historiador José Pérez constaba que «contamos con diversos trabajos de investigación centrados en la historia de las bandas terroristas, especialmente sobre ETA [...] pero hasta hace poco tiempo sus víctimas apenas componían una rutinaria relación de esquelas» (Pérez, 2010: 348). Es cierto, sin embargo, que desde finales de los noventa y, sobre todo, a partir del cambio de siglo, han surgido bastantes trabajos centrados en las víctimas. En ciencia política la cuestión ha sido abordada tanto desde un punto de vista cuantitativo, con la creación de dos bases de datos para asesinados y secuestrados (De la Calle y Sánchez-Cuenca, 2004; Llera y Leonisio, 2015), como cualitativo al hacerse una breve descripción de cada atentado (Alonso *et al.*, 2010). Los propios colectivos de víctimas también han recibido atención académica, como en los destacados trabajos de Alonso (2017) o Argomaniz (2018).

En general, todos los trabajos académicos que han abordado el tema de las víctimas de ETA lo han hecho desde un punto de vista colectivo. La novedad de *Pardines, cuando ETA empezó a matar* radica precisamente en que lo hace desde un punto de vista individual, centrandó su atención en el primer asesinato cometido por la banda terrorista. Casi nadie recuerda quién fue José Pardines (solo un 1,2% de vascos lo identifican como primera víctima de ETA, según el *Euskobarómetro* de octubre de 2017) y este libro quiere rescatar su historia del olvido. Pero no solo eso; como dice en la introducción Florencio Domínguez, el guardia civil asesinado por ETA es el eje central de la obra, pero a su vez es motivo de reflexión todo lo que gira alrededor de ese crimen. El contexto internacional y vasco, el verdugo, las consecuencias del asesinato, las tácticas de ETA, las víctimas más allá de Pardines o la respuesta dada por las instituciones también forman parte del libro.

En lo que respecta al contexto internacional, Juan Avilés enmarca el incipiente terrorismo de ETA en el inicio de esa tercera ola de terrorismo que asoló Europa sobre

todo en los años de plomo de los años setenta del siglo pasado. Una oleada que combinó terrorismo de ultraderecha, étnico y de extrema izquierda, y en la que España tuvo el dudoso honor de combinar los tres elementos. Si bien esa oleada pudo tener como antecedente en algunos lugares la contestación de los años sesenta, es una explicación que queda coja en los lugares donde el terrorismo fue más letal: Irlanda del Norte y España. Por su parte, Santiago de Pablo disecciona el contexto sociopolítico vasco de los años sesenta, derribando muchos mitos que hoy día se repiten hasta la saciedad. Así, no hubo un pueblo vasco levantado en bloque contra el franquismo, sino que predominó la acomodación, sin olvidar la colaboración de muchos con el régimen. Tampoco puede hablarse de un genocidio cultural contra el euskera, y en este sentido se desmienten «afirmaciones categóricas, que todavía se repiten de vez en cuando, sobre la prohibición del euskera durante el franquismo». Por ejemplo, en la década de los sesenta se publicaron 592 libros en euskera, casi el mismo número que los editados los veinte años anteriores a la guerra civil (entre 1970 y 1975 serían 723). Las ikastolas tuvieron un gran auge en los años sesenta (la primera se fundó en San Sebastián en ¡1954!) y no solo fueron toleradas por el régimen, sino que algunas fueron incluso promovidas directamente por sus instituciones. La propia Diputación de Guipúzcoa apoyó en 1966 la introducción del euskera en la enseñanza, apostando incluso por extenderlo más allá de las zonas vascoparlantes.

Los tres siguientes capítulos están dedicados a José Antonio Pardines. En el cuarto, Gaizka Fernández, tras hacer un repaso a las acciones violentas de ETA anteriores a este primer asesinato (bombas, palizas, sabotajes...), narra con gran precisión la secuencia del mismo, un acontecimiento que hasta ahora no había sido narrado de forma correcta. Utilizando abundante documentación judicial, pericial y forense, el autor, en una labor casi más de peritaje que de historiador, concluye que la muerte de Pardines fue cosa de dos: tanto Etxebarrieta como Sarasketa dispararon aquel día. También lo hicieron poco después, en el tiroteo posterior en el que Etxebarrieta murió por los disparos de la Guardia Civil. Un tiroteo del que hasta ahora poco conocíamos y que Fernández también reconstruye basándose en pruebas de la época.

En el siguiente, Raúl López Romo, tras realizar un repaso bibliográfico dividiendo, acertadamente, las obras en «literatura militante» (cercana ideológicamente a ETA), ensayos periodísticos y obras académicas, constata, a través de un minucioso estudio bibliométrico, la ausencia de la figura de Pardines (con nombre y apellido) en muchas de las obras (sobre todo en la literatura cercana a la izquierda aberzale) en las que se habla de su propio asesinato. Además, odiosas comparaciones, el nombre de su asesino siempre predomina sobre el suyo: el espacio dedicado a Etxebarrieta siempre es mayor que el dedicado a Pardines. Finalmente, en el quinto capítulo José Antonio Pérez y Javier Gómez recuperan parte de la biografía de la víctima y las consecuencias que tuvo su muerte para su familia. Los autores ejemplifican con la experiencia de la familia de Pardines lo que a partir de entonces fue una realidad que se convirtió en rutina: una muerte violenta que trunca la vida de un joven (Pardines tenía 25 años), normalmente de una familia humilde que queda tras el asesinato abandonada, tanto por las instituciones como por la sociedad. Como cuentan los autores, en los años más duros

del terrorismo la presencia de las víctimas de ETA en prensa, especialmente los guardias civiles, se limitaba a dos noticias: su asesinato y su funeral.

Tras la víctima, Jesús Casquete recoge en el sexto capítulo la figura del verdugo. Pasando por alto su biografía, el autor se centra en la construcción del mito en torno a su recuerdo. A pesar de que algunas de las circunstancias que rodearon su muerte podrían hacer pensar que no era un candidato idóneo para ser elevado al altar de la patria (asesinó drogado y por la espalda a José Pardines), Txabi Etxebarrieta enseguida se ganó la condición de héroe-mártir, y desde entonces se le han tributado homenajes, escrito hagiografías, hecho protagonista de diversos lugares de memoria (Basílica de Aránzazu, nombre de comandos de ETA y de alguna calle) y, en fin, glorificado su persona como el primer mártir del conflicto vasco (moderno). La glorificación comenzó poco después de su fallecimiento, como bien recuerda Casquete, con múltiples funerales, misas y homenajes en cementerios. Sin embargo, los mitos suelen chocar con la realidad. Y si bien la leyenda atribuye a la pistola que mató a Pardines un origen épico (para el nacionalismo), el capítulo revela una realidad mucho más prosaica, pero a la vez igualmente simbólica. La pistola no había pertenecido a ningún *gudari* de la guerra civil, sino que fue un encargo de los nazis a una fábrica de armamento de Guernica (doble simbolismo), lo que en parte también enlaza con el segundo capítulo y el derribo del mito de un pueblo vasco unánimemente antifascista.

En el séptimo capítulo, Oscar Jaime analiza en paralelo las tácticas tanto de ETA como del Estado en su combate contra la banda terrorista en el tardofranquismo y la transición. El autor constata cómo la conocida espiral acción-represión tuvo cierto éxito, ya que a cada salto cualitativo en las acciones de ETA le correspondió un incremento de la dureza de una respuesta policial que en muchas ocasiones salpicó a toda la sociedad. Así, diversos estados de excepción o el uso premeditado de incontrollados y guerra sucia hicieron que el Estado cumpliera a la perfección el guion que ETA le había asignado. Con la transición, ambos cambian de táctica. El Estado, aunque con muchas inercias del pasado autoritario que no se resolverían hasta mucho después, comenzó a ver más allá de la represión policial. Prueba de ellos son las diversas amnistías o la priorización de la jurisdicción ordinaria para juzgar delitos de terrorismo tras la muerte de Franco. ETA, por su parte, inició su particular guerra de desgaste tratando de desestabilizar el incipiente régimen democrático con la finalidad de sentar a negociar al Estado. Así, constata Oscar Jaime, una de las paradojas de la transición fue que la consolidación democrática avanzó de forma paralela al incremento de la violencia terrorista.

La lucha policial contra ETA es también el tema del octavo capítulo, escrito por Roncesvalles Labiano y Javier Marrodán. Si en el capítulo anterior se confirma en general la ineficacia en el abordaje policial del terrorismo de ETA, en este caso los autores se centran en los éxitos, que también los hubo. Aun reconociendo los errores, muchos de ellos por carecer la policía de herramientas y formación, los autores narran cómo antes del juicio de Burgos ETA era una organización prácticamente desarticulada (fue en parte la torpeza del Gobierno en dicho juicio la que le permitió recuperarse), cómo consiguieron tener dentro un infiltrado (el ya famoso Lobo), cuya colaboración permitió detener a más de 150 miembros de ETA político-militar, o

cómo gracias a saber crear fuentes fiables de información se evitó un atentado contra el entonces príncipe Juan Carlos.

En el capítulo noveno, María Jiménez Ramos combina datos cuantitativos con historias de las primeras víctimas de ETA en la dictadura, algunas de ellas escalofriantes como la ya conocida de los tres jóvenes gallegos torturados y asesinados en el País Vasco francés en 1973, o la hasta este momento prácticamente desconocida muerte de Valentín Parra, asesinado en la misma zona por ETA-V, acusado de pertenecer al servicio de información del ejército español. En el apartado de datos, la autora presenta algunos inéditos respecto a los heridos por atentado terrorista en España. Al respecto, muestra una cifra que revela la dejadez institucional con las víctimas hasta hace bien poco: los heridos durante el periodo franquista tuvieron que esperar una media de treinta años para ser reconocidos como víctimas del terrorismo.

Cierra el libro un breve epílogo escrito por José María Ruiz Soroa, en el que pone el foco en la responsabilidad de esa cadena de crímenes que, como dice Fernando Aranburu en el prólogo, tuvo como desencadenante la muerte de Pardines. Utilizando sus más que amplios conocimientos de derecho, Ruiz Soroa argumenta que el nacionalismo vasco tradicional tiene una responsabilidad patrimonial (o por daños) en el surgimiento de la violencia etarra. Así, la doctrina del primer Sabino Arana (el grito agónico del apóstol, que no la praxis del político que también fue) y la memoria (falsa) de la guerra civil como un enfrentamiento entre Euskadi (la patria) y España (el agresor extranjero) crearon el caldo de cultivo necesario para que una serie de jóvenes tomaran la decisión de recurrir a la violencia, rebelándose contra la pasividad de sus mayores. Esta decisión fue tomada de manera razonada y razonable y no fruto de ningún determinismo histórico que les empujara a hacerlo, como en algún otro lugar ya ha argumentado uno de los editores de esta obra (Fernández, 2016). Un libro, en definitiva, necesario para comprender los orígenes de una organización terrorista protagonista de la vida política española durante cincuenta años y que está pensado tanto para la divulgación histórica como para un público académico especializado en violencia política en general o en terrorismo nacionalista vasco en particular.

Referencias

- Alonso, Rogelio. 2017. «Victims of ETA's terrorism as an interest group: Evolution, influence, and impact on the political agenda of Spain», *Terrorism and Political Violence*, 29 (6): 985-1005. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1096783>.
- Alonso, Rogelio, Florencio Domínguez y Marcos García Rey. 2010. *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Argomaniz, Javier. 2018. «A battle of narratives: Spanish victims organizations international action to delegitimize terrorism and political violence», *Studies in Conflict and Terrorism*, 41 (7): 573-588. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2017.1311113>.

- De la Calle, Luis e Ignacio Sánchez-Cuenca. 2004. «La selección de víctimas en ETA», *Revista Española de Ciencia Política*, 10: 53-79.
- Fernández, Gaizka. 2016. *La voluntad del «gudari»: génesis y metástasis de la violencia de ETA*. Madrid: Tecnos.
- Llera, Francisco y Rafael Leonisio. 2015. «Los secuestros de ETA y sus organizaciones afines, 1970-1997: una base de datos», *Revista Española de Ciencia Política*, 37: 141-160.
- Pérez Pérez, José Antonio. 2010. «La memoria de las víctimas del terrorismo en el País Vasco: un proyecto en marcha», en Antonio Rivera y Carlos Carnicero Herreros (eds.), *Violencia Política: historia, memoria y víctimas*. Madrid: Maia.

RAFAEL LEONISIO

Universidad del País Vasco y Universidad de Deusto

Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo

Manuel Alcántara, Daniel Buquet y M.^a Laura Tagina (eds.).
Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2018, 500 pp.

Durante la primera década del siglo XXI, algunos países latinoamericanos vivieron un periodo caracterizado por la victoria electoral de las fuerzas políticas de izquierda, el crecimiento económico producto del *boom* de las exportaciones de materias primas y la mayor intervención del Estado en la economía, que condujo a la reducción de las tasas de pobreza y desigualdad. Sin embargo, la crisis económica resultante del desplome de los precios del petróleo en 2014-15 ha conducido al desgaste electoral de algunos Gobiernos oficialistas; tanto así que algunos analistas ya señalan el comienzo de un nuevo ciclo económico y político en la región (Svampa, 2017; Kingstone, 2018).

La «era dorada» de las *commodities* en América Latina ha dado paso a una preocupación cada vez mayor por la permanencia de las reformas sociales puestas en marcha durante estos años (Kingstone, 2018). A diferencia de los trabajos sobre los límites del desarrollo latinoamericano, que tratan de examinar las causas de los cambios de ciclo económico (Prebisch, 2016; Kingstone, 2018), el volumen colectivo que aquí se recensiona se centra en sus consecuencias políticas, institucionales y electorales. Más en concreto, retoma la senda abierta por el profesor Manuel Alcántara desde la década anterior (Alcántara y García, 2008; Alcántara y Tagina, 2011, 2013, 2016), abordando desde una perspectiva comparada los procesos electorales celebrados entre 2013 y el primer trimestre de 2017 en América Latina, con el objeto de comprobar hasta qué punto se puede hablar de alternancia en los Gobiernos y de transformaciones en los sistemas de partidos en cada uno de estos países. De este modo, trata de arrojar luz al cambio de ciclo político en la región con el análisis de las elecciones más recientes desde una óptica institucionalista.

El libro se divide en veinte capítulos. En el primero, los editores Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina introducen la obra, presentando los resultados de los distintos indicadores electorales, comparando las magnitudes y haciendo referencia a dos de las principales innovaciones legales introducidas en los sistemas electorales de estos países: las leyes de cuotas de género y el voto desde el exterior.

Los dieciocho estudios de caso siguientes comparten extensión y estructura similares: comienzan describiendo el contexto previo a los comicios de cada país; después, comprueban los efectos que han tenido los cambios de las reglas electorales sobre el

sistema de partidos; a continuación, abordan aspectos relacionados con el proceso electoral y, por último, señalan los posibles desafíos a los que deberán hacer frente los Gobiernos recién salidos de las urnas. Esta estructura facilita la comparación entre países. En la línea de trabajos anteriores (Zovatto, 2016; Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016; Casas-Zamora *et al.*, 2016), cada capítulo del libro ofrece una visión general del proceso electoral, pero sin analizar factores explicativos ni profundizar en debates teóricos en torno a la desinstitucionalización de los sistemas de partidos, como hacen otras publicaciones recientes (Torcal, 2015; Roberts, 2016; Wills-Otero, 2016).

María Laura Tagina analiza los comicios de 2015 en Argentina, destacando el papel decisivo de las alianzas partidarias en los resultados electorales que pusieron fin a más de diez años de peronismo. La alternancia presidencial en este país inaugura el cambio de ciclo político en la región y pone sobre la mesa los problemas de los gobiernos postneoliberales para mantener vigentes las conquistas sociales de la década anterior.

A continuación, Nataly Viviana Vargas estudia las elecciones bolivianas celebradas en 2014, señalando la debilidad de la oposición, la fortaleza del proyecto oficialista y la voluntad del presidente Morales para buscar una nueva reelección. En febrero de 2016 el presidente indígena perdió el referendo que le permitiría ser reelegido, lo cual se interpretó como un nuevo síntoma del desgaste de la izquierda en América Latina, pero a finales de 2017 un fallo del Tribunal Constitucional de Bolivia autorizó la reelección.

Rachel Meneguello y Monize Arquer subrayan algunas de las particularidades de la crisis del presidencialismo de coalición en Brasil después de las elecciones de 2014: la desafección política, el aumento de la fragmentación del sistema de partidos y la ruptura de la coalición de gobierno que acabó con la salida de la presidenta Rousseff tras un cuestionable *impeachment*. La victoria del candidato ultraderechista Bolsonaro en la primera vuelta de las presidenciales de 2018 es una de las consecuencias de esta crisis política.

David Altman y Rosana Castiglione estudian las elecciones de 2013 en Chile como «el fin de una época política». Sus resultados permitieron a Bachelet emprender reformas institucionales de calado; entre ellas, el cambio del sistema electoral binominal impuesto por la dictadura. Sin embargo, estos avances no impidieron la derrota de la coalición gubernamental y la victoria de Piñera en diciembre de 2017, lo que provocó un giro político a la derecha en este país.

Adriana Ramírez, en su estudio sobre las elecciones colombianas de 2014, considera que el nacimiento del partido Centro Democrático, liderado por el expresidente Uribe, y la polarización electoral, son elementos que pueden considerarse, en palabras de la autora, como «prolegómenos» de los comicios de 2018. La derrota en las urnas del Acuerdo Final de Paz, el retorno al poder del uribismo y el asesinato de líderes comunitarios confirmaron, en parte, las previsiones de este capítulo. Colombia, por su paradójica situación de estabilidad institucional y conflictividad social, sigue un camino muy diferente al de sus vecinos regionales.

Ilka Treminio sostiene que las elecciones de Costa Rica en 2014 transformaron el escenario político del país debido a la fragmentación del sistema de partidos, el

paso del bipartidismo al multipartidismo moderado y la generación de incentivos para crear coaliciones de gobierno. Los comicios de 2018 rompieron definitivamente con la hegemonía de los partidos tradicionales; asimismo, la victoria del oficialista Partido Acción Ciudadana cuestionó el carácter conservador del cambio de ciclo latinoamericano.

Simón Pachano, en su capítulo sobre las elecciones ecuatorianas de 2013 y 2014, enfatiza los cambios acaecidos desde la reelección de Correa hasta poco antes de la victoria del candidato oficialista Moreno en segunda vuelta. Aunque este resultado suponía la continuidad del proyecto correísta, poco después de asumir el cargo el nuevo mandatario rompió con el expresidente y se alió con sus antiguos opositores.

Sonia Rubio, al examinar las elecciones de 2014 y 2015 en El Salvador, subraya que las reformas del sistema electoral han consolidado un bipartidismo polarizado, competitivo y estable en este país. No obstante, el panorama político ha cambiado desde entonces. Los escándalos de corrupción que afectan a los dos partidos tradicionales han impulsado que otras fuerzas políticas lideren los sondeos para las presidenciales de 2019. Esto podría transformar uno de los sistemas de partidos más estables de la región.

Secundino González, en su análisis sobre las elecciones guatemaltecas de 2015, pone el foco en los efectos que han tenido las reformas electorales en el sistema de partidos. La victoria de Morales fue la muestra más palpable de la cada vez mayor influencia electoral de las fuerzas políticas evangélicas en América Latina (Cleary, 2018).

Cecilia Rodríguez, por su parte, señala algunas de las continuidades y rupturas provocadas tras los comicios de 2013 en Honduras, resaltando el fin del bipartidismo clásico y el debate en torno a la reelección presidencial. Efectivamente, las irregulares elecciones de 2017 y la ola de represión han generado preocupación internacional por la deriva autoritaria del país de la mano del reelecto presidente Hernández.

Igor Vivero realiza una revisión histórica desde el inicio del proceso de transición democrática en México hasta 2015, ahondando en los efectos que tuvo la última reforma electoral en términos de representación y participación. Los resultados de las elecciones de 2018 refuerzan el argumento central del capítulo. La reforma electoral, junto con la crisis multidimensional que atraviesa el país (Olvera, 2016), estuvieron detrás del hundimiento electoral del Partido Revolucionario Institucional y de la contundente victoria de López Obrador. Al igual que los procesos electorales en Bolivia y Costa Rica, el mexicano cuestiona el carácter conservador del cambio de ciclo latinoamericano.

Salvador Martí destaca la falta de incertidumbre política en las elecciones de 2015 en Nicaragua, calificando al régimen político liderado por Ortega de «patrimonialista autoritario». Este acertado capítulo describe el tránsito de la democracia hacia la dictadura en el país, que en 2018 vivió una ola de protestas y represión que, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se ha saldado con 326 muertos.

Mélany Barragán lleva a cabo un estudio sobre las elecciones de 2014 en Panamá en el que se identifican los principales cambios y continuidades en el sistema de partidos. Si bien no tuvo mucha repercusión internacional por el tamaño del país, la

llegada al poder del Partido Panameñista fue la primera victoria de la derecha nacionalista y antiliberal en la región, de ahí la importancia de este capítulo dentro del volumen colectivo.

Con base en los comicios de 2013, Sara Patricia Cerna y Juan Mario Solís recalcan el carácter inestable del régimen político paraguayo y el importante papel que juegan en él las fuerzas políticas tradicionales. Las elecciones de 2018 confirmaron el argumento de estos autores en un país que desde la destitución de Lugo constituye otra notable excepción al proceso de cambio de ciclo político en la región.

Fernando Tuesta describe algunos de los aspectos más relevantes del proceso electoral de 2016 en Perú, augurando problemas de gobernabilidad por la difícil relación entre el Gobierno de Kuczynski y la mayoría parlamentaria fujimorista. El intento de moción de vacancia contra el presidente y su posterior renuncia confirmaron las previsiones del autor. En este momento, la corrupción ha sumido a Perú en una grave crisis institucional que afecta a todos los poderes del Estado.

Ana Belén Benito, en su capítulo sobre las elecciones de 2016 en República Dominicana, enfatiza la capacidad del oficialista Partido de la Liberación Dominicana para tejer alianzas con los partidos minoritarios. El caso del país caribeño contrasta con el de sus vecinos centroamericanos por su sistema multipartidista de coalición.

Daniel Buquet y Asbel Bohigues resaltan la estabilidad del proyecto político del Frente Amplio, que en las elecciones uruguayas de 2014 se mantuvo en el poder y se hizo con la mayoría absoluta en el Parlamento. Este capítulo subraya la estabilidad de la democracia en este país y la permanencia en el Gobierno de la izquierda uruguaya que se resiste al cambio de ciclo gracias a su gestión económica.

Juan Manuel Trak examina los resultados de los comicios de 2013 y 2015 en Venezuela y prevé dos posibles escenarios futuros: la consolidación de un sistema de partidos basado en la alternancia entre el chavismo y la alianza opositora, o el tránsito hacia un régimen político más cerrado en el que se ilegalicen o anulen algunos partidos. Finalmente se impuso el segundo escenario. La ola de protestas y represión entre 2015 y 2017 culminó con la convocatoria por el Gobierno chavista de la Asamblea Nacional Constituyente que, de facto, vació de poderes a la Asamblea Nacional controlada por la oposición.

En el capítulo final, los editores estudian de forma comparada las elecciones, los ciclos políticos y la alternancia en América Latina durante estos años, haciendo una lectura, quizás demasiado optimista, de la situación política de la región. Los casos de Honduras, Nicaragua, Colombia o Venezuela ponen en cuestión la estabilidad de la democracia en estos países. A pesar de ello, se hace referencia a los principales retos que enfrenta la región: la falta de institucionalización del sistema de partidos y los problemas políticos y económicos en algunos de estos países. De la comparación se recogen algunos elementos comunes como son el auge de las reformas político-electorales y de la organización interna de los partidos, la preponderancia de la alternancia electoral, lo ajustado de la mayoría de los resultados electorales, las reformas de los sistemas de partidos, el aumento de la polarización política y los cambios de ciclos políticos y económicos.

Conviene señalar que este libro constituye una extraordinaria contribución a la literatura sobre elecciones y sistemas de partidos en América Latina porque combina rigurosidad académica y claridad expositiva. Otra fortaleza del libro es la vocación comparada de sus autores que permiten al lector tener una visión fiable y completa del escenario electoral latinoamericano y de las transformaciones políticas en los últimos cinco años.

Su principal debilidad es que, a pesar de estar publicado en 2018, no comprende algunos procesos electorales recientes, relevantes para determinar la naturaleza del cambio de ciclo político en la región, como los de Ecuador, Chile, Costa Rica, Colombia, México o Brasil. Si bien los capítulos analizan elecciones celebradas en momentos distintos y en democracias tan dispares, estos conservan una lógica expositiva común que permite al lector obtener una visión amplia y a la vez precisa sobre el panorama político y electoral de esta parte del mundo.

En definitiva, se trata de un volumen colectivo muy recomendable, no solo para latinoamericanistas y estudiosos de los procesos electorales y los sistemas de partidos sino, en general, para cualquier persona que tenga interés en la política latinoamericana contemporánea.

Referencias

- Alcántara, Manuel y Fátima García (eds.). 2008. *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alcántara, Manuel y M.^a Laura Tagina (eds.). 2011. *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alcántara, Manuel y M.^a Laura Tagina (eds.). 2013. *Elecciones y política en América Latina (2009-2011)*. México: Instituto Federal Electoral.
- Alcántara, Manuel y M.^a Laura Tagina (eds.). 2016. *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Casas-Zamora, Kevin, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chando (eds.). 2016. *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: OEA.
- Cleary, Edward L. 2018. *Power, Politics, and Pentecostals in Latin America*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429498077>.
- Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.). 2016. *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kingstone, Peter. 2018. *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development after the Commodity Boom*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315682877>.
- Olvera, Alberto. 2016. «La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (226): 279-295. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30011-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30011-3).

- Prebisch, Raul. 2016. «The economic development of Latin America», en Ricardo Bielschowsky (comp.), *ECLAC Thinking, Selected Texts (1948-1998)*. Santiago: ECLAC.
- Roberts, Kenneth M. 2016. *Cambiando el rumbo en América Latina: Sistemas de partido en la Era Neoliberal*. Ithaca: Universidad de Cornell.
- Svampa, Maristella. 2017. *Del cambio de época al fin de ciclo: gobiernos progresistas, extractivismo, y movimientos sociales en América Latina*. Barcelona: Edhasa.
- Torcal, Mariano (coord.). 2015. *Sistemas de partido en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos.
- Wills-Otero, Laura. 2016. *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories And Internal Party Politics*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Zovatto, Daniel. 2016. «La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina». *Pluralidad y Consenso*, 3 (13): 2-9.

JOSÉ MANUEL RIVAS

Universidad de Salamanca

Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea

Judith Butler. Barcelona: Paidós, 2017, 255 pp.

Más de veinticinco años después de la publicación de *Gender Trouble* (1990), Judith Butler sigue siendo generalmente conocida por ser la gran teórica de la performatividad. A primera vista, pudiera entonces sorprender ver a la autora estadounidense acompañando a distintas obras que reflexionan sobre los ecos del 15M y otros movimientos de ocupación del espacio público (Carmona Hurtado, 2018; Chomsky, 2012; Harvey, 2012). No obstante, particularmente desde *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia* (2006), su análisis de la realidad política contemporánea da cuenta de un profundo desplazamiento en el eje de su pensamiento. En este sentido, la preocupación central por los límites de la agencia se ha visto sustituida por un nuevo marco de análisis, vinculado a las consecuencias políticas de la condición precaria que compartimos todos los seres humanos.

En *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea* (2017), Judith Butler regresa a la noción de performatividad al calor del movimiento de las plazas. Sin embargo, sus últimos trabajos sobre precariedad convierten este regreso en una nueva mirada sobre el cuerpo y el discurso. Bajo esta nueva mirada, la performatividad ya no solo es una forma de conceptualizar las condiciones de libertad de los individuos. Por el contrario, sus consideraciones abordan ahora las consecuencias ético-políticas de la acción colectiva de los cuerpos precarios. De esta manera, la autora estadounidense paga una deuda que su teoría venía explicitando desde hace tiempo, vinculada con el paso del individuo al grupo como sujeto de acción política. Algo por otra parte necesario para un sistema teórico que, apoyándose en diferentes tradiciones, insistía en concebir al ser humano como animal sensible y, por tanto, social. Así, a través de este paso de lo individual a lo colectivo, la autora acaba por completar un recorrido teórico que conecta a autores aparentemente dispares como Michel Foucault, Georg Wilhelm Friedrich Hegel o Hannah Arendt, para los que la política es más una relación que una simple forma de ostentar o ejercer el poder.

Cuerpos aliados y lucha política reúne seis ensayos, elaborados a partir de cursos, charlas y conferencias desde 2010. Todos ellos reflexionan sobre cómo los recientes movimientos sociales en defensa del espacio público combaten las formas contemporáneas de exclusión no solo en el discurso, sino precisamente a través de la acción

concertada de los cuerpos. Paralelamente, este libro también implica, como señala la propia autora en la introducción, un intento por disputar el significado de la palabra responsabilidad, desplazándola de un modelo individualista caracterizado por la auto-suficiencia emprendedora, hacia un hacerse cargo colectivo de las condiciones de sostenibilidad de la vida. Mediante esta concepción solidaria que «ratificaría nuestra dependencia mutua» (Butler, 2015: 29), la pensadora estadounidense evidencia además la dimensión política de la precariedad. Así, aun partiendo en primer lugar de una condición humana existencial, esta precariedad depende también de unas circunstancias sociales contingentes; es el producto, en definitiva, de un conjunto de instituciones políticas, sociales y económicas.

En el primero de los ensayos que conforma este libro, «Política de género y el derecho a aparecer», Butler introduce de forma particularmente clara la relación entre performatividad, precariedad y los cuerpos en asamblea. Si la performatividad implica la tensión entre poder y resistencia que moviliza la adaptación de los sujetos a un marco de reconocimiento, la precariedad da cuenta del riesgo que corren aquellos sujetos excluidos por dichas reglas sociales. A partir de esta relación, la autora estadounidense señala que las plazas acogen un intento por reclamar un *derecho a la aparición*, iniciando un diálogo crítico con la obra de Hannah Arendt que continuará a lo largo de todo el libro. En el segundo ensayo, «Cuerpos en alianza y la política de la calle», este diálogo gira en torno a la concepción arendtiana del espacio público. Así, Butler se interesa por la capacidad que tiene Arendt para pensar el espacio público como un *espacio entre* (Arendt, 1997) que supera los límites físicos del ágora e inaugura una libertad colectiva. Sin embargo, critica al mismo tiempo su distinción entre los ámbitos público y privado, pues ignora que el cuerpo no solo es un sostén para la política, sino que puede ser también su objeto mismo. Para la autora estadounidense, las luchas de las plazas son particularmente claras en esto, en la medida en que son precisamente los cuerpos los que, exponiéndose, transforman un problema aparentemente *privado en público*: la indefensión de aquellos excluidos de las instituciones que sostienen la vida.

Si la aparición pública de los cuerpos sirve para exponer la radical dependencia del ser humano, Butler utiliza esta última idea en el tercero de los ensayos, «Vida precaria y ética de la cohabitación», para esbozar una ética global que rehuya tanto los parroquialismos comunitaristas como las abstracciones vinculadas con *lo humano*. Así, utilizando a Lévinas y Arendt contra la concepción liberal del individuo, la autora estadounidense rechaza que las obligaciones éticas deriven de un contrato social. Por el contrario, para Butler es la tensión entre la sociabilidad humana y el hecho de una cohabitación no elegida lo que evidencia «tanto la necesidad de la ética como su dificultad» (Butler, 2015: 112), en la medida en que esta debe hacerse cargo de la violencia que implica la convivencia con un *otro* no elegido. Por otro lado, la corporeidad es el objeto de análisis de «Vulnerabilidad del cuerpo y la política de coaliciones». En este cuarto ensayo, Judith Butler transita desde la ética hacia la antropología para proponer que es en el cuerpo donde encontramos la sede de la vulnerabilidad, pues en él reside nuestra apertura sensible al mundo. Sin embargo, esta condición vulnerable no es nunca un atributo de un cuerpo individual, sino el producto de unas relaciones

contingentes y constitutivas que provocan que esta vulnerabilidad del cuerpo sea precisamente con respecto «a la economía y la historia» (Butler, 2015: 149). Precisamente por esta situación, Butler ofrece en este capítulo un desafío a la condición esencialista de víctima, en la medida en que esta ontología social del cuerpo escapa de biologicismos y más bien remite a un reparto diferencial de la precariedad que siempre puede ser contestado.

En el quinto ensayo, titulado «Nosotros, el pueblo: ideas sobre la libertad de reunión», la presencia de los cuerpos en las plazas sirve a Judith Butler para mostrar la separación entre la soberanía estatal y la soberanía popular. En este sentido, ella destaca cómo a pesar de que el carácter temporal y abierto de toda definición del *pueblo* revela los límites de la representación, este límite es precisamente «la condición de su carácter democrático» (Butler, 2015: 165). Por otro lado, esboza en este mismo capítulo unas primeras notas para una teoría de la no violencia a partir de Gandhi, trabajo que, sin embargo, sigue desarrollando con mayor detalle en sus últimas contribuciones públicas en distintos congresos y ponencias. Finalmente, el último capítulo, «¿Se puede llevar una buena vida en medio de una mala vida?», retoma la vieja pregunta de Adorno para reiterar la imposibilidad de separar la acción moral de la teoría social, pues toda vida «devuelve el reflejo de un problema de igualdad y poder» (Butler, 2015: 201). A partir del concepto adorniano de *vida dañada*, Butler reanuda una última vez el diálogo con Arendt para expresar su rechazo a la distinción entre vida del cuerpo y vida del espíritu, respectivos sostenes de lo privado y lo público. Para Butler, este rechazo es un punto de partida necesario para una reconceptualización de la interdependencia que no excluya la realidad precaria de los cuerpos de la política. En relación con esto, la autora estadounidense destaca que conviene diferenciar formas insoportables y contingentes de dependencia, como la explotación, del significado necesario de la misma, vinculado con el hecho de que ninguna criatura humana puede sobrevivir sin un entorno que la sustente.

Unidos estos seis ensayos, en conjunto suponen un excepcional ejercicio de pensamiento político, en el que el reciente movimiento de las plazas es pensado a través de un marco teórico que parece respetar el tipo de contenido y prácticas que se vieron en espacios como el 15M. En este sentido, Butler es fiel a sus intenciones, esbozando una *teoría de la asamblea* que muestra los límites de aquellas lecturas de estos movimientos que han sido elaboradas desde perspectivas como el populismo de izquierdas (Zamora García, 2018). Más aún, esta teoría ofrece ciertos cimientos para una nueva concepción de la política basada en nociones como cuidado, vulnerabilidad o interdependencia. No obstante, la propia Judith Butler parece tener dificultades en abrir ese camino, como muestra su estilo en ocasiones circular y repetitivo. Con *Cuerpos aliados y lucha política*, sin lugar a dudas nos encontramos con una forma de pensamiento en la brecha: su avance es precavido, remendando las costuras, en ocasiones regresando para no perderse.

En esta nueva contribución no debemos olvidar tampoco la conversación con la historia del pensamiento político, presente en dos diálogos implícitos que la autora mantiene con dos de sus interlocutores más habituales: Michel Foucault y el propio

pensamiento feminista. En su diálogo con Michel Foucault, Butler parece lanzar al autor francés un desafío claramente incontestable. Así, si en *Mecanismos psíquicos del poder* (2001) las reflexiones sobre la dimensión psicológica del poder revelaban una gran deficiencia en la teoría foucaultiana de la subjetivación, en este texto, el intento por pensar el poder *con* los otros aborda otro de los mayores problemas del pensamiento foucaultiano: su cerrazón en pensar al individuo como solo ante el poder, incapaz de una acción colectiva. En cuanto a su diálogo con el feminismo, Butler mantiene también una postura profundamente interesante, pues su recelo a identificaciones plenas con dicho movimiento permite que conceptos feministas como el cuidado, la vulnerabilidad o la interdependencia adquieran una mayor transversalidad. En este sentido, resulta razonable pensar que el potencial alcance de esta concepción feminista de la política paga con creces el precio de haber cuestionado su sujeto político en *Gender Trouble* (1990).

En conclusión, *Cuerpos aliados y lucha política* constituye definitivamente un valiente intento por pensar el presente desde marcos rupturistas. Su propuesta es sin duda un soplo de aire fresco frente a la omnipresencia de posiciones basadas en la lógica política del populismo (Vallespín y Martínez-Bascuñán, 2018). En cuanto al estilo, se trata de un libro construido a partir de fragmentos, como no puede ser de otra manera cuando el pensamiento acompaña a la actualidad. No obstante, es ese carácter fragmentario el que resalta el valor de una reflexión que, como un sedimento continuo, anuncia la sistematicidad característica de un pensamiento ya maduro. Por otro lado, precisamente por vinculación con la actualidad, es un libro que puede atraer a diversos públicos, ya sea interesados por la política de las plazas o por el pensamiento de la autora estadounidense. Sea como sea, Judith Butler reafirma con este libro una vez más su capacidad para trascender sus primeros objetos de estudio y embarcarse en una reflexión que se enfrente a la actualidad desde una mirada más amplia. Pero además, frente a *Vida precaria* (2006) y *Marcos de guerra* (2010), la riqueza de este trabajo reside en el potencial propositivo que tiene su teoría de la asamblea, en la que sin duda jugará un papel fundamental su reflexión presente y futura sobre la no-violencia.

Referencias

- Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Butler, Judith. 1990. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Nueva York: Routledge.
- Butler, Judith. 2001. *Mecanismos psíquicos del poder. Teorías sobre la sujeción*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Butler, Judith. 2006. *Vida precaria: el poder del duelo y la violencia*. Barcelona: Paidós.
- Butler, Judith. 2010. *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona: Gedisa.
- Butler, Judith. 2017. *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Barcelona: Paidós.

- Carmona Hurtado, Jordi. 2018. *Paciencia de la acción. Ensayo sobre la política de las asambleas*. Madrid: Akal.
- Chomsky, Noam. 2012. *Ocupar Wall Street. Indignados en el epicentro del capitalismo mundial*. Barcelona: Tendencias Editores.
- Harvey, David. 2012. *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Zamora García, Javier. 2018. «From the «Indignados Movement» to power politics: a critical study of the theoretical underpinnings of «Podemos»», *Studies in Social and Political Thought*, 27: 13-39. Disponible en: <https://doi.org/10.20919/sspt.27.2017.70>.
- Vallespín, Fernando y Máriam Martínez-Bascuñán. 2017. *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.

JAVIER ZAMORA GARCÍA
Universidad Autónoma de Madrid

Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016)

Adolfo Hernández Lafuente y Consuelo Laiz Castro.
Madrid: Síntesis, 2017, 323 pp.

En la literatura especializada son constantes las reflexiones sobre la reforma del sistema electoral y el cambio del sistema de partidos español. Reflejo de ello es el texto de Kellin *et al.* (2012) o los más recientes de Penades y Pavía (2016) sobre reforma electoral, de Araujo (2017) sobre las barreras electorales, de Urquizu (2016) sobre la representación política y de Martínez y Villaplana (2016) sobre la ideología y las campañas electorales. En relación con el cambio en el sistema de partidos son destacables los trabajos generales sobre la democracia española y el sistema político, entre ellos los de Barreda y Borje (2006) o Reniu *et al.* (2018).

Esta monografía aporta un estudio preciso de las características del sistema electoral español, de su funcionamiento y sus efectos sobre el sistema de partidos. En concreto, realiza un análisis de las elecciones al Congreso de los Diputados español desde la transición de 1977 hasta la actualidad. El libro tiene trece capítulos más la introducción y cada uno está dedicado a unas elecciones. En cada capítulo se explica el ambiente preelectoral, la convocatoria y el proceso electoral; también se analizan los resultados electorales y sus efectos sobre el sistema de partidos, e incluyen una reflexión final sobre lo más significativo de las elecciones.

Es un análisis sistemático muy necesario, que se hace tomando en cuenta una serie de datos como la magnitud de los distritos, el número de escaños por circunscripción, la evolución del censo electoral general y por circunscripción, el número de votantes, el valor de los escaños por circunscripción, las candidaturas proclamadas y agrupadas y la abstención y la participación por circunscripción. Para analizar los resultados se utilizan los indicadores habituales en el estudio de los sistemas de partidos como son: la fragmentación, el número efectivo de partidos (NEP) electoral y parlamentario, el diferencial de voto entre el primer y el segundo partido, los votos y escaños de los dos primeros partidos, los votos de los partidos estatales y no estatales e, incluso, los votos de la investidura de los Ejecutivos. Todos estos datos cuantitativos se exponen mediante cuadros, gráficos y mapas que facilitan su comprensión. De aquí toma este estudio el nombre de atlas.

Más allá de la sistematización de los datos y del proceso electoral de cada elección, en el estudio se hace una interpretación del proceso histórico de la democracia

española vista desde la perspectiva actual que resulta muy valiosa. En ella se pone la atención y se filtran los acontecimientos clave en la dinámica política. Buen ejemplo de ello es la explicación de la transformación del modelo corporativo de la democracia española que se produce en la década de 1980 (p. 125), o el más reciente desarrollo del soberanismo catalán (p. 203). Para esto se recurre no solo a noticias de prensa, sino también a la opinión de expertos, y se acompaña de una bibliografía bastante completa y actualizada.

Entre los elementos que destacan en el estudio está el de la evolución de la legislación electoral que, como se comprueba, es bastante determinante de la configuración del sistema de partidos. En este sentido, se analizan con detalle los efectos de la regla D'Hondt tras cada elección, entre los que destaca la desproporcionalidad que genera a favor de los grandes partidos o, en su caso, de los partidos relevantes en cada circunscripción, y que tiende a perjudicar a Izquierda Unida. También se comprueba que la desproporcionalidad entre votos y escaños se reduce con el fraccionamiento del sistema de partidos (p. 315).

Por otra parte, también se estudia con detalle y buen fundamento cuantitativo el desarrollo y transformación del censo electoral, que pasa de 22,6 millones de electores en 1977 a 36,5 millones en las últimas elecciones de 2016, así como la participación de forma desagregada. Un resultado del estudio es poner en evidencia el problema de los electores residentes fuera de España o el llamado censo de españoles residentes ausentes (CERA), que alcanzó 1,9 millones de personas en 2016, de los cuales solo votaron el 6,3%. Se considera que la modificación de la LOREG en 2011, que tenía el objetivo de garantizar la limpieza de las elecciones, acabó dificultando la participación.

El análisis de las campañas electorales se centra en los carteles de los principales partidos y la naturaleza del mensaje que utilizan, identificando los objetivos y fines electorales de cada partido al buscar los nichos de voto. Se pone de manifiesto que los partidos han recurrido desde el primer momento a las técnicas del marketing político (p. 27) y con el paso del tiempo se han adaptado al uso de las nuevas tecnologías y al recurso a las redes sociales (p. 251). Es decir, recurren a las nuevas formas de movilización electoral.

De esta forma, se constata que los partidos políticos españoles se han americanizado en lo que afecta a la organización y a la manera de operar, siguiendo así una tendencia que también se observa en Europa (Mair *et al.*, 2004: 267). En este sentido, las campañas ponen un mayor énfasis en los candidatos y en la personalización, mientras que la organización tiene un papel limitado. Se ha producido una profesionalización de las campañas electorales y los partidos tienen una mayor dependencia de estrategias de campaña, consultores y expertos en los medios de comunicación, y recurren cada vez más a agencias no políticas y a organizaciones intermedias en la actividad electoral y en el campo de la publicidad. Este cambio de los partidos viene representado por su transformación en lo que Katz y Mair (2007:109) han denominado «partido cartel». Es decir, son organizaciones controladas por los cargos y los dirigentes, que se han convertido en agencias estatales dependientes de la financiación pública y que se orientan más hacia la persuasión electoral que hacia la movilización partidista.

Entre las conclusiones más interesantes de la investigación está la reflexión sobre el cambio del comportamiento electoral de los españoles. Se señala que en lo que se podría llamar la primera etapa de la democracia imperaba un posicionamiento más ideológico de los partidos y los votantes, mientras que posteriormente la competición electoral se ha orientado más por *issues* o cuestiones relevantes. En las dos últimas elecciones se apunta el problema de la desafección política y la importancia creciente de la protesta (p. 251 y 267). Todo ello tiene que ver con la tendencia reciente en las democracias occidentales en las que los niveles crecientes de educación e información política han llevado a un proceso de «movilización cognitiva», por el cual los ciudadanos se creen más capaces de tomar decisiones sin ligarse a vínculos tradicionales. En consecuencia, se ha producido un declive de la identificación partidista y, subsiguientemente, un aumento del número de votantes libres o disponibles que se refleja en la volatilidad electoral y que son el caldo de cultivo para la creación de nuevos partidos.

Otro aspecto relevante es la diferenciación que se establece entre elecciones de cambio y elecciones de continuidad. Las primeras son elecciones que vienen determinadas por la alternancia entre los partidos PP y PSOE, mientras que en las del segundo tipo vuelve a ganar el mismo partido. Las elecciones de cambio implican un mayor grado de competitividad y, por ello, un incremento de la participación política, salvo en las de 2011 (p. 262). Con ellas aparecen distintas formas de «Gobierno de partido». En el estudio se adopta un punto de vista proclive a los Gobiernos minoritarios, a los que considera próximos a la democracia de consenso porque se basan necesariamente en pactos, acuerdos y negociaciones (p. 235). Sin embargo, hay que destacar que el sistema electoral ha facilitado también la formación de Gobiernos mayoritarios que, aunque siguen una lógica parlamentaria distinta de los anteriores (la del rodillo), son eficientes en la gestión y promueven sin dificultad los procesos de reforma. La dinámica parlamentaria con los Gobiernos mayoritarios descansa en el «modo oposición» (King) en el que los partidos minoritarios tienden a desarrollar un comportamiento más conflictivo o competitivo que cooperativo. Cosa distinta son las coaliciones legislativas de los gobiernos minoritarios, donde los partidos de oposición desarrollan un comportamiento cooperativo alcanzando una gran «capacidad de chantaje».

Desde la perspectiva actual, quizá lo más interesante del estudio es lo relativo a la transformación y cambio del sistema de partidos español. El incremento de la fragmentación se constata con la evolución del NEP, que es relativamente estable en el periodo y solo crece a partir de 2015, lo que dificulta la formación de coaliciones de gobierno como se ha visto tras las elecciones de 2015 (p. 289).

Lo más significativo ha sido la reciente aparición de nuevos partidos con peso electoral: Podemos y Ciudadanos. Las modificaciones del comportamiento electoral de los españoles explican su aparición, pero también el «efecto novedad». La novedad es en sí misma un proyecto viable para un partido cuando los partidos viejos tienen dificultades de credibilidad. El nuevo partido plantea un proceso de purificación y su objetivo es convencer al electorado de que es mejor que los partidos viejos, por ejemplo, en la capacitación e integridad de sus dirigentes, aunque no tenga definido un espacio ideológico o de políticas (Sikk, 2011).

Ahora bien, la aparición de los nuevos partidos tiene causas diferenciadas. Ciudadanos encaja en una cierta normalización del sistema de partidos español en el ámbito europeo. Se trata de un partido de corte liberal que prácticamente existe en todos los países. Podemos tiene su origen en un movimiento social, que es uno de los motores que ha llevado a la transformación de los sistemas de partidos europeos en las últimas décadas (el ecologismo). La conversión de un movimiento social en un partido implica que los dirigentes deben desarrollar una estructura organizativa (aparato burocrático) y un programa electoral; además, deben adaptarse a los procedimientos institucionales, sustituyendo la mera protesta por la negociación legislativa (Kitschelt, 2011).

Una explicación de la transformación del sistema de partidos español radica en el realineamiento de los electores, algo que se puede ver claramente en las últimas elecciones en relación con cada uno de los bloques de izquierda (PSOE, Podemos, IU) y de centro derecha (PP, Ciudadanos), así como entre los partidos nacionalistas en el ámbito regional. El realineamiento implica una redistribución del apoyo a los partidos que puede ser de tipo secular, si es gradual, o crítico si hay un cambio en un periodo corto que modifica el mapa de los partidos de manera permanente. El debate actual en torno al cambio del sistema de partidos español es sobre si estamos ante un realineamiento de tipo crítico, pero ello requiere constatar la persistencia del cambio a lo largo de varias elecciones.

Finalmente cabe considerar los cambios en la estructura de los *cleavages* del sistema de partidos. Un análisis interesante de la monografía es el de la representación por comunidad autónoma tras cada elección, el estudio del grado de proporcionalidad en el reparto de escaños por cada una de ellas. Se comprueba así, que el modelo descentralizado de las comunidades autónomas ha facilitado un progresivo crecimiento del número de partidos regionales o partidos de ámbito no estatal (PANE). Esto pone de manifiesto que el *cleavage* centro/periferia ha ido adquiriendo creciente importancia, y no solo por la existencia de importantes partidos nacionalistas en Cataluña y el País Vasco. Así los PANE alcanzaron el 14,6 % del voto y de escaños en las elecciones de 2016.

Esto nos lleva a considerar que el «formato» del sistema de partidos español se ha transformado. En el trabajo se defiende la permanencia en el tiempo de un sistema multipartidista moderado, salvo un periodo de partido predominante en los años ochenta del siglo pasado (p. 80) y la etapa final que queda sin definir. La existencia de dos *cleavages* relevantes fuerza a tomar en consideración la importancia relativa de los espacios de competencia en cada elección, y los datos del *Manifesto Project* ponen en evidencia que en el caso español la polarización (ponderada) nunca ha sido elevada en el eje izquierda/derecha (*rile*), donde se mueve en un rango entre el 1,4 en 1989 y el 2,2 en 2011 (con 1,58 en 2016). Sin embargo, la polarización se ha acentuado en las últimas elecciones en el eje centro/periferia (federalismo) y llega al 4,13 en 2016.

La principal fortaleza del libro es la sistematización de los datos de todas las elecciones habidas desde 1997, con la inclusión de gráficos y mapas, así como de fotografías de los carteles de las campañas electorales, todo ello acompañado de una explicación del contexto en que se producen y las consecuencias que tuvieron. La principal debilidad

es la no inclusión del indicador de volatilidad electoral (que ascendió al 34% en las elecciones de 2015), por cuanto permitiría explicar mejor el cambio del sistema de partidos, por ejemplo en lo relativo a la desafección por los partidos tradicionales y la aparición de nuevos partidos. En conclusión, este es un libro de consulta básico para todos los estudiosos del sistema político español y, en particular, para los interesados en las materias de «estudios electorales»

Referencias

- Araujo, Oliver. 2017. *Las barreras electorales: gobernabilidad vs. representatividad*. Valencia Tirant lo Blanch
- Barreda, Mikel y Borje, Rosa. 2006: *La democracia española: realidades y desafíos*. Barcelona: OUC
- Katz, Richard y Peter Mair. 2007. «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas», en Jose Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz (eds.), *Partidos políticos*. Madrid: Trotta; Fundación Alonso Martín Escudero.
- Kitschelt, Herbert. 2011. «Movement Parties». En Richard S. Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. Londres: SAGE.
- Kollin, Mario (coord.). 2012. *El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad
- Mair, Peter, Wolfgang C. Muller y Fritz Plasser. 2004. *Political Parties and Electoral Change*. Londres: SAGE.
- Manifesto Project (<https://manifestoproject.wzb.eu/>).
- Martínez, Antonia y Ramón Villaplana (eds.). 2016. *La influencia de la ideología en las campañas electorales, El caso de España*. Madrid: Fragua
- Penades, Alberto y José M. Pavía. 2016. *La reforma electoral perfecta*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Reniu, Josep M. (ed.). 2018. *El sistema político español (2ª edición)*. Barcelona: Huygens.
- Sikk, Allan. 2011. «Newness as a winning formula for new political parties», *Party Politics*, 18 (4): 465-486. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068810389631>.
- Urquizu, Ignacio. 2016. *La crisis de representación en España*. Madrid: Los libros de la Catarata.

MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS
Universidad Complutense de Madrid