



Rev. española de ciencia política

v. 49 (2019)

Artículos

¿Identidad dual? Una crítica metodológica a la pregunta Linz-Moreno como indicador estadístico de la identidad nacional.....p. 13-41

Arturo De Nieves, Carlos Diz

Hacia una explicación de las coaliciones: una taxonomía de modelos formales de formación y colapso de los Gobiernos.....p. 43-62

Enzo Lenine

Presidentes frente a cancillerías: la formulación de la política exterior en Brasil y Chile entre 1990 y 2010.....p. 63-83

Pablo Valenzuela

Canarios en una mina: la crisis migratoria de los cayucos y la europeización de la política migratoria.....p. 85-106

Carolyn M. Dudek, Carmen Pestano

Notas de investigación

La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datosp. 109-128

Alba Huidobro, Yeimy Ospina, Marta Curto-Grau, Aina Gallego

El impacto del terrorismo en el discurso político en España: un análisis de contenido de los discursos de los presidentes de Gobierno en los debates parlamentarios.....p. 129-149

Rafael Leonisio

¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas.....p. 151-172

Julia Espinosa-Fajardo, María Bustelo

Recensiones

Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España / Bonnie N. Field. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.p. 175-179

Ayoze Corujo

Nationalisms in the European Arena. Trajectories of transnational party coordination / Margarita Gómez-Reino. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, 222 pp.p. 181-187

José A. Olmeda

Global, regional and local dimensions of Western Sahara's protracted decolonization: When a conflict gets old / Raquel Ojeda-Garcia, Irene Fernández-Molina y Victoria Veguilla (eds). Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, 355 pp.....p. 189-193

Vivian Solana

Poder global: una mirada desde la sociología del poder / Ferrán Izquierdo Brichs y John Etherington. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2017, 242 pp.p. 195-199

Airy Domínguez Teruel

Dual identity? A methodological critique of the Linz-Moreno question as a statistical proxy of national identity

¿Identidad dual? Una crítica metodológica a la pregunta Linz-Moreno como indicador estadístico de la identidad nacional

ARTURO DE NIEVES

Universidade da Coruña

CARLOS DIZ

Universidade da Coruña

Cómo citar/Citation

De Nieves, A. y Diz, C. (2019). Dual identity? A methodological critique of the Linz-Moreno question as a statistical proxy of national identity. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 13-41.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.01>

Abstract

This article develops a methodological critique of a widespread measurement of national identity through surveys, the so-called “Linz-Moreno question” (LMQ) and of its epistemological foundation, the theory of “dual identity”. We chose Spain as a case study for our research because of its internal variability in terms of identity feelings between its regions and the availability of quality data. We have divided the seventeen Spanish Autonomous Communities (ACs) into four groups, in accordance to their identity structure. We present two big groups of ACs, one including the ACs with primacy of nationwide nationalistic feelings, and the other one containing those ACs with significant presence of sub-state nationalisms. Then, we divide each of these categories into two, attending to the strength of their identity feelings. Using qualitative methodologies, we found differences in the reproduction process of nationalism for each group of ACs, what strengthens the validity of our classification. Finally, we tested our main hypothesis with a multinomial logistic regression that provides empirical evidence showing that the LMQ is not a good indicator of national identity for weakly nationalized ACs. We conclude that the dual identity theory hides relevant differences related to the hierarchy and nature of collective identities in modern societies. Consequently, we should problematize merely descriptive analyses of collective identities and

begin to treat national identity as an ideological expression of nationalism. The critique of the LMQ presented in this article wants to contribute to a better measurement of identities in modern societies.

Keywords: nationalism, autonomous communities, Spain, Linz-Moreno question, national identity, dual identity.

Resumen

Este artículo ofrece una crítica metodológica a una medición generalizada de la identidad nacional a través de encuestas, la llamada «pregunta Linz-Moreno» (PLM), y a su fundamento epistemológico, la teoría de la «identidad dual». Elegimos España como caso de estudio para nuestra investigación dada la variabilidad interna en términos de identidad entre sus regiones y la disponibilidad de datos sólidos. Dividimos sus diecisiete comunidades autónomas (CC. AA.) españolas en cuatro grupos, en función de su estructura identitaria. Presentamos dos grandes grupos de CC. AA., incluyendo en el primero las CC. AA. donde priman sentimientos nacionalistas de ámbito estatal, y en el segundo aquellas con una presencia significativa de nacionalismos subestatales. A continuación, dividimos cada una de estas categorías en dos, atendiendo a la fortaleza de sus sentimientos identitarios. Utilizando metodologías cualitativas, hallamos diferencias en el proceso de reproducción del nacionalismo para cada grupo de CC. AA., lo que refuerza la validez de nuestra clasificación. Por último, probamos nuestra hipótesis principal con una regresión logística multinomial, que proporciona evidencia empírica que demuestra que la PLM no es un buen indicador de identidad nacional para aquellas CC. AA. débilmente nacionalizadas. Concluimos que la teoría de la identidad dual oculta diferencias significativas en cuanto a la jerarquía y naturaleza de las identidades colectivas en sociedades modernas. Por ello, optamos por problematizar el análisis meramente descriptivo de las identidades colectivas y comenzar a tratar la identidad nacional como expresión ideológica del nacionalismo. La crítica de la PLM presentada en este artículo quiere contribuir a una mejor medición de las identidades en las sociedades modernas.

Palabras clave: nacionalismo, comunidades autónomas, España, pregunta Linz-Moreno, identidad nacional, identidad dual.

INTRODUCTION

There are few social phenomena as reluctant to be studied under the rigorosity of the scientific method as national identity. The embeddedness within the realm of the doxa, in its twofold Platonian significance of *pistis* and *eikasia* (Plato, 1968 [380BC]), of national identity is perhaps better understood when we compare its scientific development with another old, politically loaded, concept like social class, during the last one hundred years of modern social science. Thus, if we observe two of the most widely respected compilations of the state-of-the-art regarding social class and national identity, Wright (2005) and Özkirimli (2010), respectively, we can easily see that both from a theoretical and from a methodological

point of view, social class has received a stricter treatment than national identity. This relative underdevelopment on the scientific treatment of national identity, largely discussed by several authors (*vid., e.g.*, Rigger, 2000; McCrone, 1998: 17; Billig, 1995: 51-55; Smith, 1983), cannot be attributed to a lack of time, interest or relevance of the social issues underpinned by national identity. We could mention Ernest Renan's famous conference *Qu'est-ce qu'une nation?* delivered at the Sorbonne in 1882 (Renan, 1997 [1882]); the immense amount of texts dedicated to the "national question", from both the Marxist (Haupt *et al.*, 1974) and the Liberal traditions (Haugaard, 2006); the work of some of the most brilliant scholars of the last decades, such as Ernest Gellner (1983), Eric Hobsbawm (1991) or Benedict Anderson (1991); as well as its undeniable interest, as it played a major role on many of the most destructive conflicts that humanity has suffered throughout its long history (Hall and Malešević, 2013).

The relevance of national identity in contemporary societies is also undeniable. It was at the core of the 2014 Scottish independence referendum (Mullen, 2014), the 2016 United Kingdom European Union membership referendum (Henderson *et al.*, 2016), and the Catalan movement for independence, initiated in 2012 and currently very active¹ (Serrano, 2013; Lepič, 2017). It is perhaps in this exceptional relevance that we are to find the reason why the study of national identity has been so impervious to the scientific realm of Platonian episteme, as Billig (1995: 22-23) pointed out. However, this relative methodological underdevelopment must be qualified, as there have been some relevant technical achievements that have enabled us to better analyze the questions posed by national identity to the social scientific community; undeniably, the so-called Linz-Moreno Question (LMQ) (Moreno, 1986) is one of these advancements, as it provides a robust methodological tool for the measurement and comparison of people's national identity feelings².

This article aims to draw upon the path opened by the LMQ, in order to further strengthen the methodological tools at our disposal, which are, as Goldthorpe (2000) insistently states, at the core of any scientific advancement. This task seems particularly urgent today, when national identity is at the core of the issues defining the *impact area of political communication* (Bouza, 2004) both in Europe (Friend, 2012), and worldwide (Ichijo, 2013).

-
1. Although formally initiated with the signature of the "Declaration of the initiation of the Process of Independence of Catalonia", on 9 November 2015, passed in the Parliament of Catalonia with 72 votes in favor, 63 against and 0 abstentions, it is usually agreed that the *process* started with the Catalan pro-independence demonstration of 11 September 2012.
 2. It is worth noting that, although it is sometimes referred to simply as the "Moreno Question" within the Anglo-Saxon academic world (Kiely *et al.*, 2006: 477; Bond, 2000: 15), it has been explained (Moreno, 2006: 3) that it was actually Juan Linz who firstly introduced it to study the Spanish case (Linz, 1973). The methodology was later used by Gunther *et al.* (1986: 317), and it was finally applied by Moreno to study the case of Scotland (Moreno, 1986; 1988).

This article is divided into 5 sections; first, it presents the objectives, hypothesis, and data used, featuring a detailed discussion of the LMQ and of the dual identity approach that usually underpins the interpretations of the LMQ. This presentation is followed by a descriptive analysis of the structure of identity feelings for each AC, using data gathered by the CIS. Based on this descriptive analysis, the article then offers a qualitative analysis of the press, the results of which are aligned with our initial hypotheses. Finally, we present a quantitative analysis of the data based on a multinomial logistic regression using data of CIS' study 2956, *Barómetro Autonómico III*. The results of the qualitative and quantitative analyses and their successful alignment with our key hypotheses are discussed in the conclusions.

OBJECTIVES, HYPOTHESIS AND DATA

Agreeing with Merton's statement that "establishing the phenomenon" is the most important prerequisite preceding any scientific analysis (Merton, 1987: 1), the aim of this article is to improve the quality of the measurement of national identity feelings. In modern social sciences, the LMQ has been established as a widespread technique to measure the levels of national identity in any given society, and it has thus been included in the Eurobarometer since 1992 (Serricchio, 2012). Although there are some alternative measurement techniques —see Luhtanen and Crocker (1992) for a perspective from social psychology—, and it was subjected to criticism about its validity (Ruiz Jiménez, 2007), the LMQ remains dominant, particularly in the fields of Sociology and Political Science —see, *inter alia*, Rosie and Bond (2008); Billet *et al.* (2003); Curtice and Heath (2001), and Kiely *et al.* (2001). We will argue, however, that, although analytically powerful, the LMQ should be treated with methodological caution and reflexivity, in line with Guinjoan and Rodon (2015), who found that the LMQ does not capture appropriately the intensity of state nationalist feelings.

We will follow here the terminology established by Moreno and McEwen (2005) for the description of the different levels as state-wide and sub-state, as we consider this terminology more accurate and value-free than others, such as "regional/national". The LMQ establishes five categories to complete the sentence "Do you see yourself as...":

- 1/ [sub-state identity] only.
- 2/ More [sub-state identity] than [state-wide identity].
- 3/ Equally [sub-state identity] and [state-wide identity].
- 4/ More [state-wide identity] than [sub-state identity].
- 5/ [state-wide identity] only.

When applied to Spain, the LMQ takes as sub-state identities those associated to each one of the seventeen Autonomous Communities (ACs) in which Spain's

territory is divided. Some ACs have long traditions and historical content, while others were designed *ex novo* as part of the so-called *café para todos* (coffee for all) policy, which was at the core of the 1978 Spanish territorial design (Tusell, 1997). In Spain, however, we find different national projects; from the advanced nation-building processes taking place in the Basque Country and Catalonia, to the relatively underdeveloped nation-building processes in other areas like Galicia (Martínez-Herrera, 2002; Linz *et al.* 1973). These differences among nation-building processes within the Spanish state have been usually explained under the lenses of the neo-institutionalist tradition that considers that political/administrative institutions contribute to the development of nation-building processes (March and Olsen, 1989; Powell and Dimaggio, 1991). For example, the relative underdevelopment of Galician nationalism has been explained as a consequence of historical institutional deficits (Máiz and Losada, 2000: 65). A similar approach is often used to explain differences between the cases of Wales and Scotland; it has thus been argued that Scottish nationalism, much more developed than the Welsh one, is rooted in a solid institutional memory, including differences related to its banking, church, and education systems (Kendrick, 1989; Nairn, 2007), while the comparatively weaker Welsh nation-building process is strongly associated to its linguistic base (Thomas, 1997; Jones and Merriam, 2009).

Our objective is to determine the validity of the LMQ as a proxy variable to measure national identity, regardless of the degree of nationalist consolidation that characterizes the society under examination. Our main hypothesis here is that the LMQ is a good indicator of national identity when applied to societies featuring strong sub-state nation building processes, such as Scotland, but it faces some relevant analytical problems when applied to places where these processes were not so strongly developed, like Galicia.

We find the epistemological foundations of the LMQ in the theory of dual identity (Moreno, 1988; Moreno and Arriba, 1996; Heath and Kellas, 1998). Simply put, dual identity means that in a society where two national projects coexist, people usually display a double sense of identity attachment. As Curtice and Heath put it, “[...] people in England have long tended to think of themselves as both English and British, that is to have a ‘dual identity’” (2001: 157). In this sense, understanding the identity feelings of people living in societies like Scotland or Catalonia as dual, seems an appropriate description of social reality, especially when this assertion is apparently validated by the results of the LMQ when applied in surveys. In fact, in this kind of societies characterized by hosting two coexisting national projects, there are always remarkable proportions of the population that identify themselves simultaneously with their state and their sub-state identities. For instance, as being at the same time Spanish and Catalan or British and Scottish. At first glance, this might seem an obvious descriptive trend, but in this article we will try to problematize the concept of dual identity by going beyond its descriptive surface.

To summarize the basic reason for this problematization of the concept of dual identity, it could be said that single individuals do, in fact, identify themselves with

multiple identities on everyday life —woman, teacher, sister, Catalan, etc.— but this fact does not mean that these different identities are all of them on the same layer of social reality. In social sciences, it is well established that the identities assumed by individuals are necessary for the development of social interaction (Goffman, 1959) framed within a network of power relations and capital circulation (Bourdieu, 2012) which are at the core of the formation of human practices (Bourdieu, 1987). This amounts to say that identities can be seen as a resource at the disposal of individuals so that they are able to build up the subjectivity inherent and constitutive of social relations. Such a process, however, is only possible if there is a functional differentiation between the different identities available to each set of social positions. Hence, associations between subjects and identities are not dual but presumably multiple, depending on the synchronic characteristics of social fields, as Moreno himself has argued (Moreno, 2004).

In order to make our point clearer, we summarize some of the knowledge produced within the academic sub-discipline of nationalist studies, with no intention of presenting an exhaustive review of the huge volume of social scientific literature on the topic, which, as Rogers Brubaker pointed out “has become unsurveyably vast” (Brubaker, 2009: 22); the purpose will rather be to introduce some essential, well-established, arguments that lead us to uphold the aforementioned critique to the dual identity standpoint. Let us start by stating the obvious, *i.e.*, that nations are social constructions in constant discursive reconstruction (Wodak *et al.*, 2009), which involve cultural practices (McCrone *et al.*, 1995), the media (Eder *et al.*, 2002), rites (Abélès, 1990), ceremonies (Balandier, 1994), performances (Vaczi, 2016), fictions and myths (Balibar, 2005), branding image (Dinnie, 2008), and many other everyday subconscious mechanisms (Billig, 1995: 93-127) built around some particular pre-existing diacritics (Barth, 1969) which are articulated around an on-going national project (Armstrong, 1982). It is well-known that language typically plays a central role as a diacritic for sub-state national projects in Spain —see Shabad and Gunther (1982) for the Catalan and Basque cases and Beswick (2007) or Beramendi (2007), for analysis on Galicia— but there is of course a difference between national languages and pre-national forms of talk.

Differences between a national, standardized language and pre-national forms of talk were thoroughly commented by Billig (1995: 13-36), who coined the term “syntax of hegemony” (*ibid.*: 87), referring to the metonymic process by which a part of a nation’s cultural mosaic claims to represent the whole. Billig uses this concept to analyze the construction of national languages, when a particular dialect becomes the national language in a process linked to power dynamics; in Billig’s words: “The middle class of metropolitan areas typically will make their meanings stick as the official language, relegating other patterns within the national boundaries to ‘dialects’, a term which almost invariably carries a pejorative meaning” (*ibid.*: 32). In fact, the term dialect has been problematized a number of times, as it usually involves not only a descriptive scientific definition on the natural variation characterizing languages, but also differences regarding the status of each of these varieties —see

Haugen (1966) for an in-depth dissertation on the different implications of the term dialect. The use of the term 'dialect' in our text refers to its most descriptive non-normative definition.

Differences between pre-national diacritics and standardized national forms do not only apply to languages, but also to whichever ethnic diacritic susceptible of being integrated in the nation-building process in the form of differential facts. This matrix is first developed within the limits of the intellectual field (Hroch, 1985) which, as a subfield dependent on the broader field of political power (Bourdieu, 1971), cannot be independent from the socio-political context; or, as McCrone puts it, "being able to show that there is ethnic homogeneity in a given territory —or, rather, that people living there believe themselves to be homogeneous— is the outcome of political and social processes, not their explanation, their cause" (McCrone, 2001: 23; see also Stavenhagen, 1996). Consequently, whenever nations are in an early stage of construction, *i.e.*, when they are not established, we typically find conflicts among national elites linked to these processes of standardization —see, e.g., Herrero (2011) for an in-depth analysis on the bitter conflict around the orthographic normativization of Galician. These processes usually produce social distinctions in terms of status between well-established national languages and pre-national forms of talk —see, e.g., Álvarez (1993)— which can be seen as manifestations of a general dynamic that produces a distinction between pre-nationalized diacritics and standardized national forms. The point has been developed by Beramendi who, on the Spanish case, concluded:

In other words, the development of a sub-state national identity induces two opposing phenomena: the growth of a concordant regional identity in unnationalized parts of the community, and a reaction reaffirming the national-state identity in other portions as well as among the population outside this community. *In terms of identities, the region in question is divided, as it were, into three persuasions: two are built around the same specific ethnicity but in different degrees (a national sub-state versus a simple regional identity), and the third is centered on the national-state identity*" (Beramendi, 1999: 95, our emphasis).

There is no possible analytical way of discerning the first two identities referred to by Beramendi if we only take into account the five categories of the LMQ, as each of these become a bucket where fundamentally different identities coexist. This impossibility of the LMQ to differentiate regional from national identities might lead to misconceptions; for instance Table 1 uses the examples of Catalonia and Galicia to show how the same responses to the LMQ are associated to different national identifications in strongly and weakly nationalized ACs.

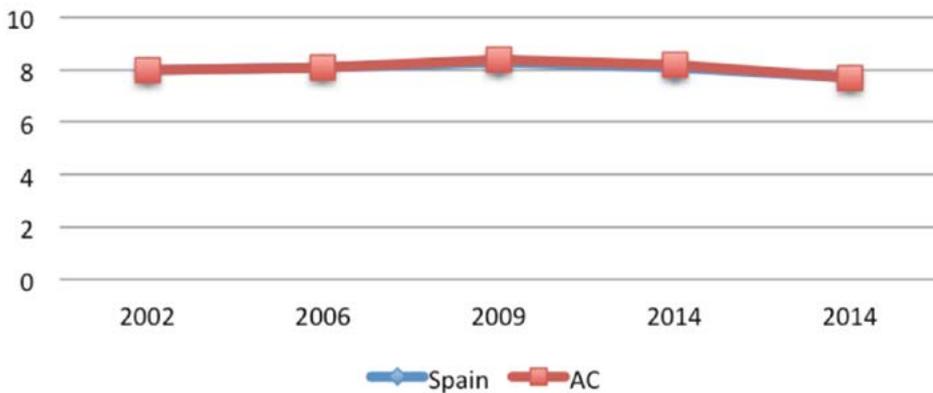
TABLE I.
MEANING OF SPAIN FOR RESPONDENTS OF THE LMQ

	Galician Only	Catalan Only	More Galician than Spanish	More Catalan than Spanish
Spain is my country	16.8 %	5.6 %	51.0 %	13.5 %
A nation of which I am a member	8.5 %	1.4 %	11.2 %	10.1 %
The State of which I am a citizen	27.9 %	9.7 %	23.4 %	25.1 %
A State made up of several nationalities and regions	10.8 %	26.5 %	11.8 %	40.8 %
An alien State, to which my country does not belong	30.8 %	52.5 %	0.6 %	7.0 %

Source: CIS' *Autonomic Barometer III* (Study 2956, for year 2012).

Even if we consider the neo-institutionalist perspective, according to which weak sub-state identities could have been boosted after more than three decades of autonomic system, the LMQ continues to suffer from the same impossibility to differentiate regional vs. national identities. In addition, the identification with the ACs in Spain is rather stable and shares values and synchronic evolution with the identification with Spain as a whole (*vid.* Fig. 1).

FIGURE I.
DEGREE OF TERRITORIAL IDENTIFICATION (0-10 SCALE)



Source: CIS' Time Series E.4.05.01.002 "Scale of identification (0-10) with the Autonomous Community", and CIS' Times Series E.4.05.01.003 "Scale of identification (0-10) with Spain".

Our hypothesis, then, is that the LMQ can only be a good indicator of national identity feelings in societies hosting one or two advanced nation-building processes, but not in societies characterized for having low intensity nationalisms. In this second

kind of societies, we will find simultaneously the same ethnic diacritics adopting nationalized and un-nationalized versions of themselves, from an emic point of view (Headland *et al.*, 1990). This dynamic can be easily identified in the opposition between normative and vernacular languages —*vid.* O'Rourke and Ramallo (2011), for a comparison between the cases of Ireland and Galicia; *vid.* Robert (2009) for a study of the Welsh case—. A paradigmatic example of the trend is well-known for social scientists interested in Galicia, where urban Spanish speaking Galician nationalists share the same category of the LMQ with rural Galician speaking Spanish nationalists (Álvarez-Cáccamo, 1993; De Nieves, 2008). The paradox is only apparent, as the example illustrates how the LMQ puts together radically opposed versions of Galician identity, one national, and the other regional. Although some authors —*vid.* Pattie *et al.*, 1999: 309 for the Scottish case— have explained that identities do not necessarily correlate with constitutional or political preferences, our point that the LMQ is unable to differentiate regional vs. national versions of the same identity remains, making it problematic for some analyses that should be undertaken with methodological reflexivity³.

In order to test our hypothesis, we use data from Spain, due to two reasons. The first reason is that the Spanish case offers a particularly adequate framework for comparison among regions, as the Spanish *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) has been producing empirical data on this matter at least since 1983 (CIS, 2014), enabling comparative analysis throughout methodologically homogeneous quantitative datasets. The second reason is that Spain offers a diverse political scenario, containing a well-established nation-state as well as different nationalities and regions (García Ferrando *et al.*, 1994).

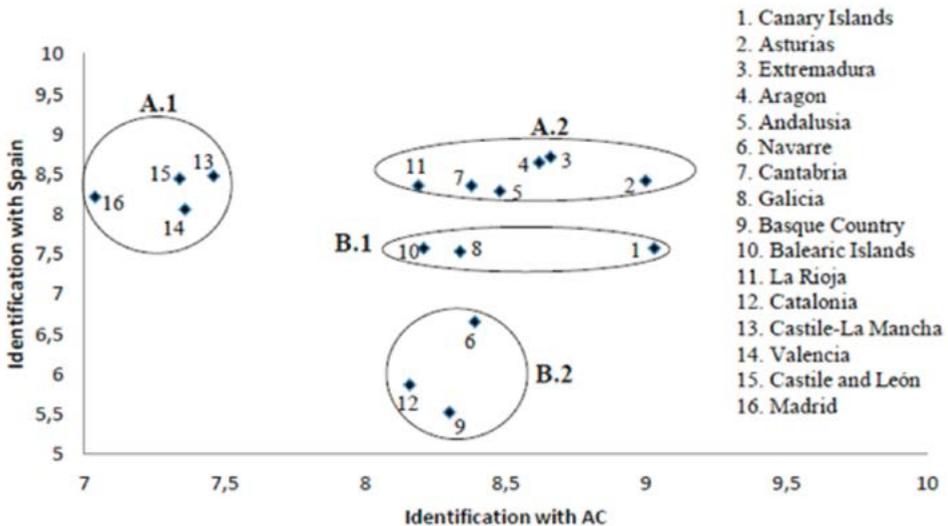
DESCRIPTIVE ANALYSIS

Let us start by analyzing data from CIS' study *Autonomic Barometer (III)*, no. 2956. This study involved the realization of a survey with 11 290 interviews within Spain, with a sample that allows specific analysis for each one of the seventeen Spanish Autonomous Communities (ACs). The fieldwork for this study took place between 13 September and 09 October 2012, and the data is accessible online (CIS, 2012)⁴. Figure 1,

-
3. It might be the case, however, that the relationship between national identity and political preferences does correlate differently for the Spanish case. The reason being that the national status of Scotland in the UK is out of discussion, a fundamental difference with the Spanish case, where the national status of some ACs is a matter of ongoing discussion and political confrontation. Thus, it might be the case that sub-state national identification in Spain could be more clearly aligned with political preferences than in Scotland, but further research is needed.
 4. There is no data available for inclusion in our analysis of the Autonomous Community of the Region of Murcia, due to the absence of a question in its questionnaire that allows us to measure the multiple levels of Murcian identity. Murcia, however, has traditionally been an AC

vid. infra, presents a scatter plot, showing the relationship between two variables: feeling of attachment to the Spanish identity (Y axis) and feeling of attachment to the AC identity (X axis)⁵. We have used the 5-10 scale on the Y axis and the 7-10 on the X axis to better show the slight differences of identification with the AC. It can be argued that only group B.2 stands clearly out of the rest of the distribution, but we believe that using the somehow small differences that make up the other three groups is analytically useful; indeed, we believe that the qualitative and quantitative analyses that we present later on in this article justify this fourfold classification.

FIGURE 2.
IDENTIFICATION WITH SPAIN AND WITH EACH AC (I-10)



Source: Elaborated by the authors with data from CIS' study 2956.

Figure 2 represents two main groups of ACs: Group A contains the ACs in the upper part of the chart and group B includes the ACs occupying the lower space of the

with a weak sense of AC identity; the LMQ for this AC in CIS' 2956 study indicated no identification with the category "Only Murcian, not Spanish" and only a 6.3 % of people answering "More Murcian than Spanish".

5. The wording of this question was: "Everyone feels attached, to some extent, with the land where we live, but there are some areas to which we feel more attached than others. To what extent do you feel identified with the village or city where you live? Use a 0 to 10 scale to answer, where 0 means that you do not feel "any identification" and 10 that you feel "very identified". This question—absent in the questionnaire for Murcia— included identification with Spain and with the AC.

chart. We have then identified two subsets of ACs within each of the above groups. The first subset, A.1, includes Castile-La Mancha, Valencia, Castile and León and Madrid, all of them featuring a high level of identification with Spain (means ranging from 8 to 9, over 10) together with a relatively low identification with the AC (means ranging from 7 to 7.5, over 10). The second subset, A.2, is made up of ACs that present a high level of identification with Spain (means ranging from 8 to 9, over 10) but also a high level of identification with the AC (means ranging from 8 to 9, over 10), and includes Asturias, Extremadura, Aragon, Andalusia, Cantabria and La Rioja. The second group of ACs, group B, includes the ACs located under the best fit line of the scatter plot, hence characterized for having relatively low feelings of identification with Spain (means under 8, over 10). We have subdivided this group into two subsets, B.1 and B.2; the first one contains relatively low identifications with Spain (means ranging from 7 to 8, over 10) together with high levels of identification with the AC (means ranging from 8 to 9.03, over 10), and it includes the Canary Islands, Galicia and the Balearic Islands.

Finally, subset B.2 is made up of ACs featuring low levels of identification with Spain (means ranging from 5 to 7, over 10) combined with high levels of identification with the AC (means ranging from 8 to 8.5, over 10), and it includes Navarre, the Basque Country and Catalonia. At this point, we have to note the peculiarity regarding the case of Navarre, as this AC has been traditionally claimed as part of the Basque Country by Basque nationalists —*vid.*, *e.g.*, Pérez-Agote (1989); Conversi (1997: xvi); for a historical perspective during the Second Spanish Republic, *vid.* Chueca-Intxusta (1999)—. There were two Basque nationalist coalitions concurring in the Spanish 2011 general election within Navarre, *Amaiur* and *Geroa Bai*; they obtained 91 623 votes in the AC of Navarre, concentrating 28.25 % of the vote for political parties within this AC. In the 2015 general elections, *EH Bildu* together with *Geroa Bai*, both sharing a Basque nationalist ideology, obtained 65 581 votes, 18.75 % of the vote for political parties within the AC (Ministry of Interior of Spain, 2016)⁶.

In line with the existing literature, particularly Herranz de Rafael (1996), we defined group A.1 as containing strong state-wide nationalist ACs, groups A.2 and B.1 as containing weakly nationalized ACs, and group B.2 as containing strong sub-state nationalist ACs. We think that the nature of this cleavage, as a division between strongly nationalized ACs —groups A.1 and B.2— versus weakly nationalized ACs —groups A.2 and B.1—, points towards the existence of two different kinds of national conflict in Spain. ACs within subsets A.1 and B.2 in figure 1 will be characterized by having a belligerent structure of actors reproducing nationalism, whereas ACs within subsets A.2 and B.1 will have a rather lower profile regarding their set of

6. From 2011 to 2015 more than 26,000 votes were lost by the Basque nationalists in Navarre. This change is attributable to the irruption of the new party *Podemos* which, together with *Ciudadanos*, broke up with the two-party system that had characterized Spain during the last decades (Orriols and Cordero, 2016).

actors reproducing national identity. Following Eder, these dynamics at the core of the reproduction of national identity can be studied from a symbolic interactionist perspective, conformed by a basic matrix of three structural positions: ego, alter, and other (Eder *et al.*, 2002). In order to test this hypothesis, pointing towards differences on the degree of conflict associated to each group of ACs, we will develop a qualitative content analysis of the press. If this hypothesis proves to be right, then the appropriateness of our proposed division for Spanish ACs will gain consistence, enabling subsequent analysis to test our main hypothesis, already explained, according to which the LMQ only provides good measurements of national identity in those contexts where we find highly developed sub-state national projects —ACs within subset B.2— but not in those ACs featuring only one state-wide national project —ACs within subset A.1— nor in those ACs featuring low intensity sub-state national projects —ACs within subsets A.2 and B.1.

QUALITATIVE ANALYSIS

It has been consistently proven that the press is a central actor in the reproduction of national identity. Despite some skepticism on this relationship (Schlesinger, 1991a; 1991b; 1993), social scientists have produced advancements in this area of research with remarkable success. For a general overview, *vid.*, *e.g.*, Deutsch (1966); Anderson (1991); Tomlinson (1991); Billig (1995: 93-127); Eder *et al.* (2002); Roosvall and Salovaara-Moring (2010), and Mihelj (2011). For specific case studies *vid.*, *e.g.*, Brookes (1999) for Britain; Law (2001) for Scotland; Rosie *et al.* (2004) for the UK; Idoiaga, *et al.* (2002) for the Basque Country; Yumul and Özkirimli (2000) for Turkey.

We have analyzed the front pages of newspapers read at least by 5 % of the adult newspaper reading population within each AC (*vid.* Table 2). We have consulted the front pages of these newspapers in two symbolic dates, exemplifying those flag-waving situations referred by Billig as moments of special patriotic meaning (Billig, 1995: 37-39). The first one is 11 September, the national day of Catalonia, and the second day is 12 October, the national day of Spain. The first day, also known as *Diada Nacional de Catalunya*, commemorates the fall of Barcelona, defeated by the Bourbon Spanish troops during the War of the Spanish Succession, on 11 September, 1714. The second day is the *Fiesta Nacional de España*, also referred to as *Día de la Hispanidad*, that commemorates the discovery of America by Christopher Columbus, on 12 October, 1492. It is worth noting that newspapers do not act as mere mirrors of state-building processes, but they are also an agent of nation-building in their respective communities; however, we believe that the analysis shows a clear empirical trend, enough to make it useful for our discussion.

TABLE 2.
NEWSPAPERS READ IN THE DIFFERENT ACs

Autonomous Community	Newspaper	Reading Percentage
Andalusia	El País	21,7
	ABC	10,7
	El Mundo	9,2
	Ideal (Granada, Jaén, Almería)	7,5
	Diario Sur	7,4
	Córdoba	5,3
Aragon	Heraldo de Aragón	68,1
	El País	11,7
Asturias	La Nueva España	66,9
	La Voz de Avilés y el Comercio	16,4
	El País	8,2
Balearic Islands	Última hora	46,3
	Diario de Mallorca	29,8
	El País	10,7
	Diario de Baleares	5,5
Basque Country	El Correo	41,3
	El Diario Vasco	24,2
	El País	6,1
	Gara	7,1
Canary Islands	El Día de Canarias	27,0
	Canarias 7	22,1
	La Provincia	14,8
	Diario de Avisos	9,9
	El País	9,3
Cantabria	Diario Montañés	63,1
	El País	13,3
	Alerta	8,2
Castile-La Mancha	El País	34,4
	El Mundo	14,6
	ABC	11,5

.../...

.../...

Autonomous Community	Newspaper	Reading Percentage
Castile and León	El Norte de Castilla	17,2
	El País	17,1
	Diario de León	13,5
	El Mundo	9,5
	Diario de Burgos	7,7
	La Opinión El Correo de Zamora	6,3
Catalonia	El Periódico de Cataluña	27,0
	La Vanguardia	24,7
	El País	9,4
	El Punt	5,7
Extremadura	Hoy Diario de Extremadura	55,0
	El País	19,8
	El Mundo	9,6
	El Periódico de Extremadura	7,1
Galicia	La Voz de Galicia	39,7
	Faro de Vigo	17,4
	El País	11,0
	El Progreso de Lugo	6,4
	La Región de Ourense	5,6
La Rioja	La Rioja	63,8
	El País	12,6
Madrid	El País	40,5
	El Mundo	21,2
	ABC	7,3
	20 Minutos	5,9
Navarre	Diario de Navarra	56,9
	Diario de Noticias	25,1
	El País	25,4
Valencia	Levante	20,4
	Información de Alicante	13,2
	Las Provincias	9,5
	El Mundo	7,9
	Mediterráneo	5,8

Source: CIS' *Autonomic Barometer III* (Study 2956, for year 2012), with the exception of the ACs of Catalonia, Navarre, and La Rioja, for which we used the CIS' *Autonomic Barometer II* (Study 2829, for year 2010). The wording of the question, formulated to those aged 18 or more who admit reading the newspaper, is: "And what newspaper do you prefer to follow political information?"

We have chosen the national day of Catalonia because the national question in Spain is very much focused on Catalonia since the Catalan elections held on 25 November 2012, which were anticipated by the Catalan government, and presented by CiU —the coalition in government at that time—, as a monographic election around independence. Independence was explicitly defended by *Convergència Democràtica de Catalunya*, one of the two political parties making up the governing coalition CiU —some leaders of the other party, *Unió Democràtica de Catalunya*, had shown some reluctance to independence, however (Piñol, 2012)—. Independence was also a central issue on the September 2015 Catalan elections (Rivera and Jaráiz, 2016). The pro-independence movement in Catalonia has grown steadily since the 2012 elections, a dynamic that led the Catalan government to organize an illegal referendum of independence on 1 October, 2017, cancelled by the Spanish government. At the time of finishing this article, the Government of Spain had activated, for the first time in history, Art. 155 of the Constitution, which would lead to the intervention of the Catalan government by the State government, provided that it is also approved by the Senate.

We have analyzed the headlines for these two symbolic days in four front pages for each newspaper, the day after each celebration: 12 September, and 13 October, both in 2013; we have also taken into account the same four dates for 2012, in order to better contrast our data. We have classified the messages of each headline into three different categories: negative, neutral and positive, in order to produce a comparative framework for the analysis of the news coverage of Spain's identity politics. We have classified the headlines as negative when these are focused on criticizing the opponent —either Catalan or Spanish national projects. Accordingly, we have identified the messages as positive when these are focused on praising the own nation. When there is no evidence or neither *negative* nor *positive* messages, we will classified them as *neutral*.

Table 3, *vid. infra*, presents the results of our qualitative analysis of the press, and we can see that these are aligned with our hypothesis. The front-pages of strong state-wide ACs, grouped within set A.1, show a primacy of negative messages, 60 %, on the Catalan national day, while this trend is reversed on the Spanish national day, with a majority of positive messages, 64.3 %. We have found a primacy of positive messages on those ACs with strong sub-state nationalisms of group B.2 for both national days, 71.4 % on the national day of Catalonia, 68.6 % on the national day of Spain. In line with our hypothesis, trends are softer for the two sets of weakly nationalized ACs, A.2 and B.1; we found a majority of neutral messages on these two groups on the Catalan national day, 54.5 % in group A.2 and 58.3 % on group B.1. The analysis for the Spanish national day show a majority of positive messages in these two sets of weakly nationalized ACs, although this primacy is clearly bigger in the case of the strongly nationalized ACs —62.5 % of positive messages for group A.2 and 53.8 % for group B.1.

TABLE 3.

TYPE OF MESSAGES PUBLISHED IN THE MEDIA FOR EACH GROUP OF ACs

		Catalan National Day (2012/13)	Spanish National Day (2012/13)
A.1	Positive N (%)	0 (0.0 %)	9 (64.3 %)
	Neutral N (%)	6 (40.0 %)	3 (21.4 %)
	Negative N (%)	9 (60.0 %)	2 (14.3 %)
A.2	Positive N (%)	0 (0.0 %)	10 (62.5 %)
	Neutral N (%)	12 (54.5 %)	4 (25.0 %)
	Negative N (%)	10 (45.5 %)	2 (12.5 %)
B.1	Positive N (%)	2 (16.7 %)	7 (53.8 %)
	Neutral N (%)	7 (58.3 %)	3 (23.1 %)
	Negative N (%)	3 (25.0 %)	3 (23.1 %)
B.2	Positive N (%)	5 (71.4 %)	24 (68.6 %)
	Neutral N (%)	2 (28.6 %)	2 (5.7 %)
	Negative N (%)	0 (0.0 %)	9 (25.7 %)

Source: Elaborated by the authors.

QUANTITATIVE ANALYSIS

Once we have empirically proved that there are, in fact, remarkable differences among our proposed sets of ACs regarding the degree of national conflict associated to them and, thus, strengthening the usefulness of this classification, we will proceed to present some quantitative empirical evidence based again on data from the CIS' study 2956, *Barómetro Autonómico III*. One of the questions in this study directly refers to the political status of Spain:

- Q.18 What does Spain mean to you? (ONE ANSWER ONLY)
- My country.
 - A nation of which I am a member.
 - The State of which I am a citizen.

- d. A State made up of several nationalities and regions.
- e. An alien State of which my country is not a part.
- f. (DO NOT READ) None of the above.
- g. Do not know.
- h. Do not answer.

Options “a” and “b”, are expressions of Spanish nationalism, as we can say that people choosing these options consider Spain as a nation and, most importantly, as *their* nation. Options “d” and “e”, however, do not explicitly consider Spain as a nation, but simply as a State; moreover, people who choose options “d” or “e” consider that the Spanish State is made up from different sub-state nations. Option “c” is a neutral one, for it only describes the reality of Spain being a State within international law. We consider other response categories for Q18, options “f”, “g”, and “h”, as missing values. As Q18 is included in the questionnaire for every AC, we think that it is a good way to test our hypothesis, *i.e.*, that the LMQ is a good indicator of national identity within those territories which are strongly nationalized, but not when applied to those regions which are weakly nationalized.

We have built a multinomial logistic regression model with Q18 as the dependent variable (DV), and the five categories of the LMQ as independent variables (IVs), controlling by sex and type of occupation. The model allows us to measure the predicted probabilities that respondents of the LMQ have to choose the different categories of Q18 (figures 3 to 7).

FIGURE 3.
PREDICTED PROBABILITIES OF IDENTIFYING SPAIN AS ‘MY COUNTRY’ FOR THE DIFFERENT CATEGORIES OF THE LMQ

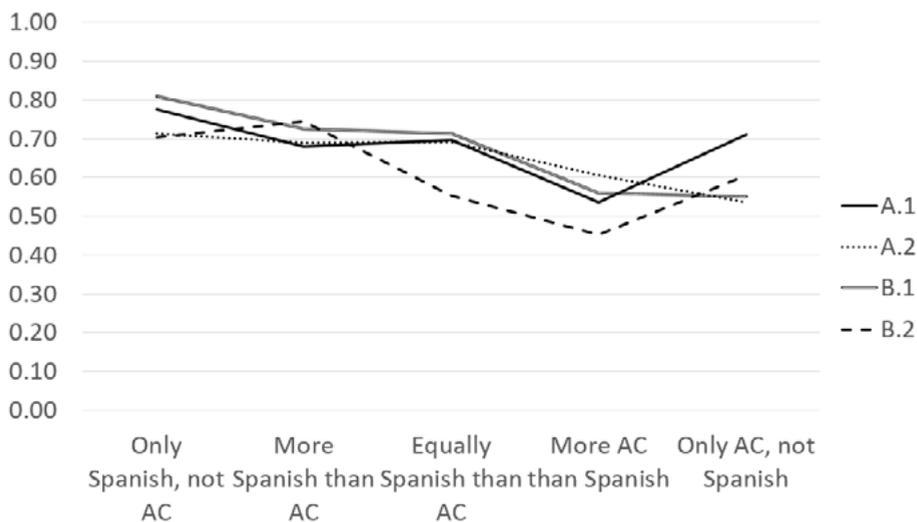


FIGURE 4.
 PREDICTED PROBABILITIES OF IDENTIFYING SPAIN AS 'A NATION OF WHICH I AM A MEMBER' FOR
 THE DIFFERENT CATEGORIES OF THE LMQ

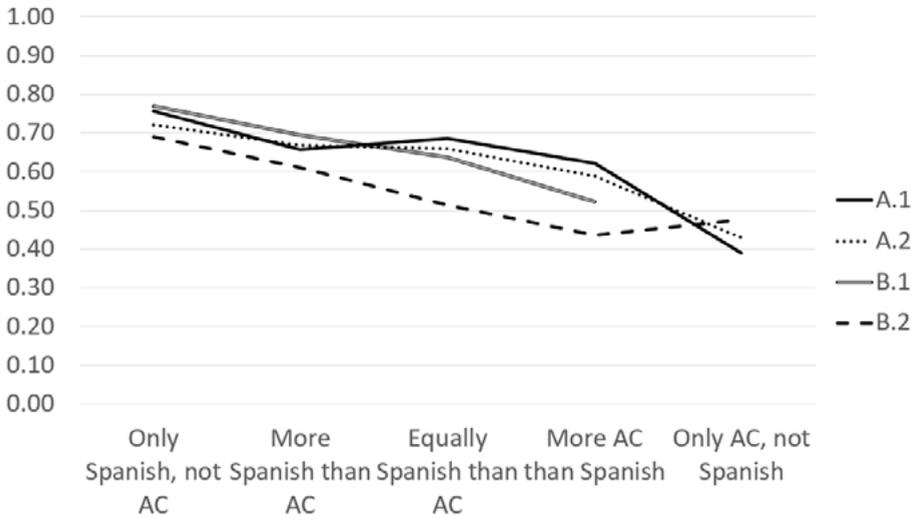


FIGURE 5.
 PREDICTED PROBABILITIES OF IDENTIFYING SPAIN AS 'A STATE OF WHICH I AM A CITIZEN' FOR
 THE DIFFERENT CATEGORIES OF THE LMQ

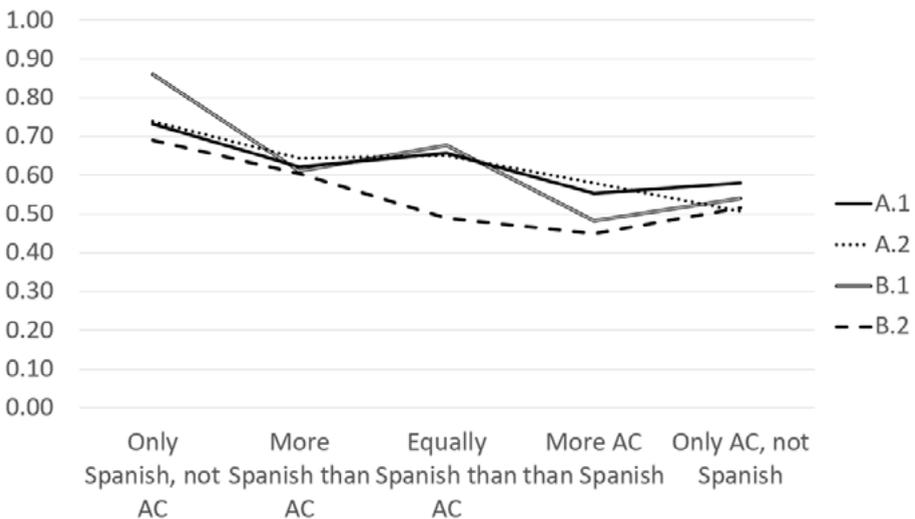


FIGURE 6.
 PREDICTED PROBABILITIES OF IDENTIFYING SPAIN AS ‘A STATE INCLUDING DIFFERENT NATIONALITIES AND REGIONS’ FOR THE DIFFERENT CATEGORIES OF THE LMQ

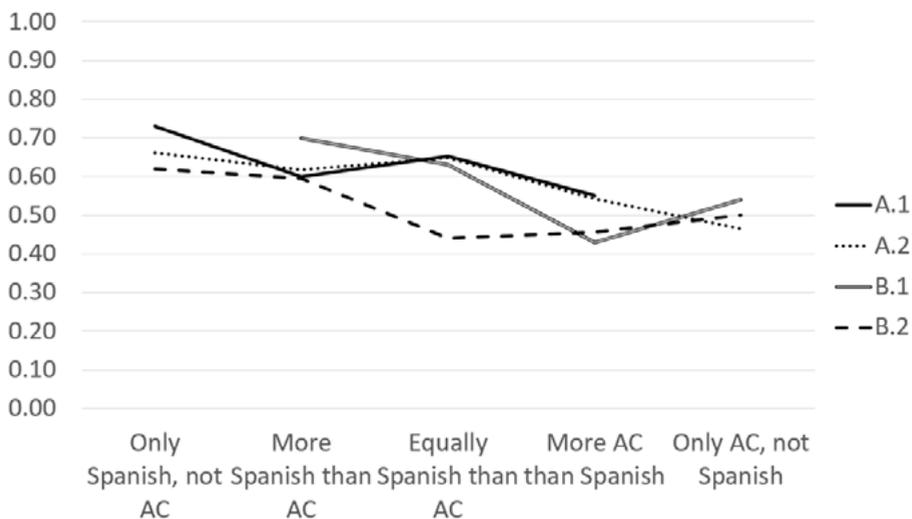
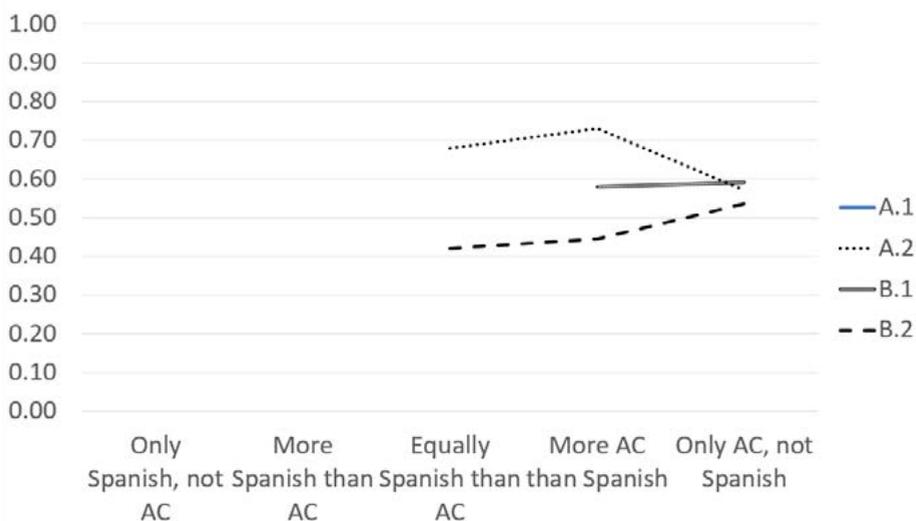


FIGURE 7.
 PREDICTED PROBABILITIES OF IDENTIFYING SPAIN AS ‘AN ALIEN STATE, TO WHICH MY COUNTRY DOES NOT BELONG’ FOR THE DIFFERENT CATEGORIES OF THE LMQ



Source for figures 3-7: The authors’ own elaboration with data from CIS’ *Autonomic Barometer III* (Study 2956, for year 2012).

The results of the multinomial regression prove that the relationship between national identity and the response to the LMQ is structurally different for each of the four groups of Autonomous Communities. The results are also aligned with our hypothesis, as the category “only AC, not Spanish” of the LMQ is a better predictor of national identity—category “my country” in Q18—for the groups A.1 and B.2 of ACs. Moreover, the results of the regression show consistently lower predicted probabilities for “equally Spanish than AC” in the B.2 group for all Q18 categories, suggesting that this response to the LMQ has contradictory associations to national identity in those ACs with highly developed conflicting national projects.

CONCLUSIONS

The scientific study of national identity is among the most urgent tasks for contemporary social sciences. The relevance of identity politics and nationalism in Europe and worldwide has only increased during the recent years. Some of the most relevant recent political events are defined to a great extent by nationalism, including the Brexit (Henderson, *et al.* 2016), Trump’s presidency and his “America First” politics (Trump, 2015), the Catalan pro-independence process (Cramer, 2014), the 2014 Scottish Independence Referendum (Mullen, 2014), and the internal conflicts of Ukraine (Kuzio, 2016), to name but a few. State-wide national identity holds a prominent role as well, as it underpinned some of the processes of the current European crisis, as Habermas has pointed out (Habermas, 2012), and was shown by the increased electoral support of political options deeply rooted on aggressive state-wide nationalism, like France’s Front National, or the UK Independence Party. The work presented in this article offers a technical improvement which we believe will be useful for the advancement of the scientific study of national identity, something that we consider an urgent task for contemporary social sciences.

Thus, we have provided proof that the most usual measure of national identity feelings through surveys, the Linz-Moreno question, needs to be analyzed with methodological reflexivity. Using data from Spain, we have developed both qualitative and quantitative analyses in order to test if the LMQ provides a right measure of national identity independently of the degree of development of the nation-building processes present in each society. After classifying Spain’s Autonomous Communities into four categories in accordance to the identity feelings displayed by their populations, we saw that the LMQ presents structural differences when considered as a proxy of national identity feelings. In particular, the weakly nationalized ACs are usually considered a good example of what is usually referred to as “dual identity”, but we have shown that identity overlapping is only possible in these regions due to a substantive difference affecting both identities; while one is purely national, the other is regional.

We have presented a critique of the dual identity theory, which is the epistemological foundation of the LMQ; this critique is based on the fact that in societies where there is a clear primacy of a statewide national project, sub-state identity (or identities) is either totally or partially—in case that a sub-state national project developed—subsumed

within the dominant state-wide national project, in the form of its regional expressions, producing what we may call a *dialectalization* of identity, through its regionalization. This regionalization process, based on the creation of symbolic dependencies —affecting those ethnic diacritics (Barth, 1969) through which national or pre-national sub-state identities are socially constructed— initiates a dialectical process in which this regionalization became the thesis, while the antithesis is embodied in diverse social movements that can, to some degree, be identified under the label of pro-independence; in fact we can easily cite many examples of these kind of movements in places where there is sufficient cultural diversity to make the situation too symbolically violent for the said dialectical process not to start, and these would include the defense and promotion of language, natural and historical heritage, music, literature, etc. (Hroch, 1985). Thus, what makes compatible both identities in the dual identity framework is precisely that the two identities are different in nature.

In conclusion, if nationalism should be treated as an ideology, as Billig insists (Billig, 1993) maybe we could start by measuring it as such, making use of a similar scale to the one that we usually employ to measure the left-right ideology⁷, where one of the extremes represents the complete identification with the state-wide national project, and the other one the complete identification with the sub-state national project. We believe that the question “On a scale from 1 to 10, being 1 total identification with [sub-state identity] and 10 total identification with [state-wide identity], where would you place yourself?” will thus constitute a better indicator of national identity, especially for weakly nationalized regions.

ACKNOWLEDGMENTS

We want to thank the participants in the Working Group “State Nationalism in Plurinational Democracies”, of the 13th AECPA Congress, for their useful insight and comments that helped us to improve this article. Especially, we want to thank its coordinators, Dr. Antonia María Ruiz Jiménez and Dr. Angustias M^a Hombrado Martos. We also want to thank Mr. Ross Bond, from the School of Social and Political Science of the University of Edinburgh, for his very useful comments on an earlier draft of this article. We are also grateful to the “Territorial Politics and Governing Divided Societies” Research Group, led by Dr. Wilfried Swenden at the same University, for their helpful comments following the presentation of the main findings of this work on the conference that took place in Edinburgh, on December the 10th, 2013. Finally, we want to thank the “Plan Galego de Investigación, Innovación e Crecemento 2011-2015”, of the Xunta de Galicia, for its financial support.

7. The wording of this question in CIS’ studies is: “Usually, when talking about politics, the expressions left and right are used. If 1 was extreme left and 10 extreme right, which one would be your positioning?”.

References

- Abélès, Marc. 1990. *Anthropologie de l'état*. Paris: Armand Colin.
- Álvarez-Cáccamo, Celso. 1993. "The pigeon house, the octopus and the people: The ideologization of linguistic practices in Galiza", *Plurilinguismes*, 6: 1-26.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Armstrong, John A. 1982. *Nations Before Nationalism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Balandier, Georges. 1994. *El poder in escenas. De la representación del poder al poder de la representación*. Barcelona: Paidós.
- Balibar, Étienne. 2005. *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura política global*. Barcelona: Gedisa.
- Barth, Fredrik. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Beramendi, Justo G. 1999. "Identity, ethnicity and state in Spain: 19th and 20th centuries", *Nationalism and Ethnic Politics*, 5 (3-4): 79-100. Available at: <https://doi.org/10.1080/13537119908428571>.
- Beramendi, Justo G. 2007. *De provincia a nación. Historia do Galeguismo político*. Vigo: Xerais.
- Beswick, Jaine. 2007. *Regional Nationalism in Spain. Language Use and Ethnic Identity in Galicia*. Clevedon: Multilingual Matters. Available at: <https://doi.org/10.21832/9781853599811>.
- Billiet, Jaak, Bart Maddens and Roeland Beerten 2003. "National Identity and Attitude Toward Foreigners in a Multinational State: A Replication", *Political Psychology*, 24 (2): 241-257. Available at: <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00327>.
- Billig, Michael. 1993. Studying Nationalism as an Everyday Ideology. *Papers on Social Representations*, 2 (1): 40-43.
- Billig, Michael. 1995. *Banal Nationalism*. London: Sage Publications.
- Bond, Ross. 2000. "Squaring the Circles: Demonstrating and Explaining the Political 'Non-Alignment' of Scottish National Identity", *Scottish Affairs*, 32: 15-35. Available at: <https://doi.org/10.3366/scot.2000.0029>.
- Bourdieu, Pierre. 1971. "Champ du pouvoir, champ intellectuel et habitus de classe". *Scoliers. Cahiers de recherche de l'École normale supérieure*, 1: 7-26.
- Bourdieu, Pierre. 1987. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre. 2012. *Distinction. A Social Critique of the Judgment of Taste*. London: Routledge.
- Bouza, Fermín. 2004. "The Impact Area of Political Communication: Citizenship Faced with Public Discourse", *International Review of Sociology*, 14 (2): 245-259. Available at: <https://doi.org/10.1080/03906700410001681310>.

- Brookes, Rod. 1999. "Newspapers and national identity: the BSE/CJD crisis and the British press". *Media, Culture and Society*, 21 (2): 247-263. Available at: <https://doi.org/10.1177/016344399021002007>.
- Brubaker, Rogers. 2009. "Ethnicity, Race, and Nationalism", *Annual Review of Sociology*, 35: 21-42. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115916>.
- Chueca-Intxusta, Josu. 1999. *El nacionalismo vasco en Navarra (1931-1936)*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Argitaletza Zerbitzua Euskal Herriko Unibertsitatea.
- CIS. 2014. *Series temporales*. Available at: <http://www analisis.cis.es/cisdb.jsp>.
- Conversi, Daniele. 1997. *The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*. London: Hurst.
- Cramer, Kathryn. 2014. *Goodbye Spain? The question of independence for Catalonia*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Curtice, John and Anthony Heath. 2001. "Is the English lion about to Roar? National identity after devolution", in Roger Jowell *et al.* (eds.), *British Social Attitudes: Focusing on Diversity*. London: Sage.
- De Nieves, Arturo. 2008. "Ideoloxías lingüísticas na comunidade de fala galega. O caso da cidade da Coruña", *Revista Galega de Ciencias Sociais*, 7: 29-44.
- Deutsch, Karl W. 1966. *Nationalism and Social Communication: An inquiry into the foundations of nationality*. Cambridge (MA): The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Dinnie, Keith. 2008. *Nation Branding. Concepts, Issues, Practice*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Eder, Klaus, Bernd Giesen, Oliver Schmidtke and Damian Tambini. 2002. *Collective Identities in Action. A sociological approach to ethnicity*. Aldershot: Ashgate.
- Friend, Julius W. 2012. *Stateless Nations. Western European Regional Nationalisms and the Old Nations*. London: Palgrave Macmillan.
- García Ferrando, Manuel, Eduardo López Aranguren and Miguel Beltrán. 1994. *La conciencia nacional y regional in la España de las autonomías*. Madrid: CIS.
- Gellner, Ernest. 1983. *Nations and Nationalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Guinjoan, Marc and Toni Rodon. 2015. "A Scrutiny of the Linz-Moreno Question", *Publius: The Journal of Federalism*, 46 (1): 128-142. Available at: <https://doi.org/10.1093/publius/pjv031>.
- Goffman, Erving. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor Books.
- Goldthorpe, John H. 2000. *On Sociology. Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunther, Richard, Giacomo Sani and Goldie Shabad. 1986. *Spain after Franco: the Making of a Competitive Party System*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, Jürgen. 2012. *The Crisis of the European Union. A Response*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, John A. and Siniša Malešević. 2013. *Nationalism and War*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139540964>.

- Haugaard, Mark. 2006. "Nationalism and Liberalism", in Gerard Delanty and Krishan Kumar, (eds.), *The SAGE Handbook of Nations and Nationalism*. Thousand Oaks: Sage. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781848608061.n30>.
- Haugen, Einar. 1966. "Dialect, Language, Nation", *American Anthropologist*, 68 (4): 922-935. Available at: <https://doi.org/10.1525/aa.1966.68.4.02a00040>.
- Haupt, Georges, Michael Löwy and Claudie Weill. 1974. *Les marxistes et la question nationale*. Paris: Maspero.
- Headland, Thomas N., Kenneth L. Pike and Marvin Harris. 1990. *Emics and Etics: The Insider/Outsider Debate*. London: Sage.
- Heath, Anthony and James Kellas. 1998. "Nationalisms and constitutional questions", *Scottish Affairs*, 25 (2): 110-128. Available at: <https://doi.org/10.3366/scot.1998.0070>.
- Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, Robert Liñeira, Roger Scully, Daniel Wincott and Richard Wyn Jones. 2016. "England, Englishness and Brexit", *The Political Quarterly*, 87 (2): 187-199. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12262>.
- Herranz de Rafael, Gonzalo. 1996. "Estructura social e identificación nacionalista in la España de los noventa", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 76: 9-35. Available at: <https://doi.org/10.2307/40183984>.
- Herrero, Mário J. 2011. *Guerra de grafias, conflito de elites na Galiza contemporânea*. Santiago de Compostela: Atraves Editora.
- Hobsbawm, Eric. 1991. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hroch, Miroslav. 1985. *Social Preconditions of National Revival in Europe: A Comparative Analysis of the Social composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ichijo, Atsuko. 2013. *Nationalism and Multiple Modernities. Europe and Beyond*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/9781137008756>
- Idoia, Petxo, Imanol Murua and Txema Ramirez. 2016. "Press coverage of Basque conflict (1975-2016): Compilation of attitudes and vicissitudes", *Revista Latina de Comunicación Social*, 71: 1007-1035.
- Jones, Rhys and Peter Merriman. 2009. "Hot, banal and everyday nationalism: Bilingual road signs in Wales", *Political Geography*, 28 (3): 164-173. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2009.03.002>
- Kendrick, Stephen. 1989. "Scotland, Social Change and Politics", in David McCrone, Stephen Kendrick and Pat Straw (eds.), *The Making of Scotland: Nation, Culture and Social Change*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kiely, Richard, Frank Bechhofer, Robert Stewart and David McCrone. 2001. "The markers and rules of Scottish national identity", *The Sociological Review*, 49 (1): 33-55. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00243>.
- Kiely, Richard, David McCrone and Frank Bechhofer. 2006. "Reading between the lines: national identity and attitudes to the media in Scotland", *Nations and Nationalism*, 12 (3): 473-492. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2006.00249.x>.

- Kuzio, Taras. 2016. "European Identity, Euromaidan, and Ukrainian Nationalism", *Nationalism and Ethnic Politics*, 22: 497-508. Available at: <https://doi.org/10.1080/013537113.2016.1238249>.
- Law, Alex. 2001. "Near and far: banal national identity and the press in Scotland", *Media, Culture and Society*, 23 (3): 299-317. Available at: <https://doi.org/10.1177/016344301023003002>.
- Lepič, Martin. 2017. "Limits to territorial nationalization in election support for an independence-aimed regional nationalism in Catalonia", *Political Geography*, 60: 190-202. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.08.003>.
- Linz, Juan J. 1973. "Early State-Building in the Late Peripheral Nationalisms against the State: the case of Spain", in Shmuel N. Eisenstadt and Stein Rokkan (eds.), *Building States and Nations: Models, Analysis and Data across Three Worlds*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Linz, Juan J., Shmuel N. Eisenstadt and Stein Rokkan. 1973. *Early state-building and late peripheral nationalism against the state: the case of Spain*. London: Sage.
- Luhtanen, Riia and Jennifer Crocker. 1992. "A collective self-esteem scale. Self-evaluation of one's social identity", *Personality and Social Psychology Bulletin*, 18 (3): 302-318. Available at: <https://doi.org/10.1177/0146167292183006>.
- Máiz, Ramón and Antón Losada. 2000. "Institutions, Policies and Nation Building: The Galician Case", *Regional and Federal Studies*, 10 (1): 62-91. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597560008421109>.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Martinez-Herrera, Enric. 2002. "From nation-building to building identification with political communities: Consequences of political decentralization in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001", *European Journal of Political Research*, 41, (4): 421-453. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00018>.
- McCrone, David. 1998. *The Sociology of Nationalism*. London: Routledge.
- McCrone, David. 2001. "Who Are We? Understanding Scottish Identity", in Catherine Di Domenico, Alexander Law, Jonathan Skinner and Mick Smith (eds.), *Boundaries and Identities: Nation, Politics and Culture in Scotland*. Dundee: University of Abertay Press.
- McCrone, David, Angela Morris and Richard Kiely. 1995. *Scotland the Brand: The Making of Scottish Heritage*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Merton, Robert K. 1987. "Three Fragments from a Sociologist's Notebooks: Establishing the Phenomenon, Specified Ignorance, and Strategic Research Materials", *Annual Review of Sociology*, 13 (1): 1-28. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.000245>.
- Mihelj, Sabina. 2011. *Media Nations: Communicating Belonging and Exclusion in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave.
- Moreno, Luis. 1986. *Decentralisation in Britain and Spain: the cases of Scotland and Catalonia*. Drucker, Henry (dir.), University of Edinburgh, Scotland.

- Moreno, Luis. 1988. "Scotland and Catalonia: the path to home rule", in David McCrone, and Alice Brown (eds.), *Scottish Government Yearbook 1988*. Edinburgh: Unit for the Study of Government in Scotland.
- Moreno, Luis. 2004. "Identidades múltiples y mesocomunidades globales", in Francesc Morata, Guy Lachapelle and Stéphane Paquin (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Moreno, Luis. 2006. "Scotland, Catalonia, Europeanization and the 'Moreno Question'", *Scottish Affairs*, 54 (1): 1-21. Available at: <https://doi.org/10.3366/scot.2006.0002>.
- Moreno, Luis and Ana Arriba. 1996. "Dual Identity In Autonomous Catalonia", *Scottish Affairs*, 17 (1): 78-97. Available at: <https://doi.org/10.3366/scot.1996.0056>.
- Moreno, Luis and Nicola McEwen. 2005. "Exploring the territorial politics of welfare", in Nicola McEwen and Luis Moreno (eds.), *The territorial politics of welfare*. Oxon/New York: Routledge.
- Mullen, Tom. 2014. "The Scottish Independence Referendum 2014", *Journal of Law and Society*, 41 (4): 627-640. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2014.00688.x>.
- Nairn, Tom. 2007. "Union on the rocks?", *New Left Review*, 43: 117-132.
- Orriols, Lluís and Guillermo Cordero. 2016. "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election", *South European Society and Politics*, 21 (4): 469-492. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1198454>
- O'Rourke, Bernadette and Fernando Ramallo. 2011. "The native-non-native dichotomy in minority language contexts", *Language Problems and Language Planning*, 35 (2): 139-159. Available at: <https://doi.org/10.1075/lplp.35.2.03oro>
- Özkirimli, Umutu. 2010. *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Pattie, Charles, David Denver, James Mitchell and Hugh Bochel. 1999. "Partisanship, national identity and constitutional preferences: an exploration of voting in the Scottish devolution referendum of 1997", *Electoral Studies*, 18 (3): 305-322. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(98\)00054-7](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(98)00054-7).
- Pérez-Agote, Alfonso. 1989. "Cambio social e ideológico in Navarra (1936-1982). Algunas claves para su comprensión", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 46: 7-21. Available at: <https://doi.org/10.2307/40183391>.
- Piñol, Àngels. 2012. Duran rectifica y anuncia que irá a la marcha soberanista de la Diada. Available at: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/08/catalunya/1347056908_076969.html [Consulted: 28 October 2013].
- Plato. 1968 [380BC]. Republic (Vol. VI). New York: Harper Collins.
- Powell, Walter W. and Paul J. Dimaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press. Available at: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226185941.001.0001>
- Renan, Ernest. 1997. *Qu'est-ce qu'une nation?* Paris: Mille et une nuits.

- Rigger, Shelley. 2000. "Social Science and National Identity: A Critique", *Pacific Affairs*, 537-552.
- Rivera, Jose M. and Erika Jaráiz. 2016. "Modelos de explicación y componentes del voto in las elecciones autonómicas catalanas de 2015". *Revista Española de Ciencia Política*, 42: 13-43. Available at: <https://doi.org/10.21308/recp.42.01>.
- Robert, Elen. 2009. "Accommodating 'new' speakers? An attitudinal investigation of L2 speakers of Welsh in south-east Wales", *International Journal of the Sociology of Language*, 195: 93-116. Available at: <https://doi.org/10.1515/IJSL.2009.007>.
- Roosvall, Anna and Inka Salovaara-Moring. 2010. *Communicating the Nation: National Topographies of Global Media Landscapes*. Gothenburg: Nordicom.
- Rosie, Michael, John MacInnes, Pille Petersoo, Susan Condor and James Kennedy. 2004. "Nation speaking unto nation? Newspapers and national identity in the devolved UK", *The Sociological Review*, 52 (4): 437-458. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2004.00490.x>.
- Rosie, Michael and Ross Bond. 2008. "A Decade of Devolution: How Does it Measure Up?", *Radical Statistics*, 97: 47-65.
- Ruiz Jiménez, Antonia. 2007. "Los instrumentos de medida de las identidades in los estudios del CIS y el Eurobarómetro: problemas de validez de la denominada escala Moreno", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117 (1): 161-182. Available at: <https://doi.org/10.2307/40184757>.
- Schlesinger, Philip. 1991a. *Media, State and Nation: Political Violence and Collective Identities*. London: Sage.
- Schlesinger, Philip. 1991b. "Media, the Political Order and National Identity", *Media, Culture and Society*, 13 (3): 297-308. Available at: <https://doi.org/10.1177/016344391013003002>.
- Schlesinger, Philip. 1993. "Wishful Thinking: Cultural Politics, Media and Collective Identities in Europe", *Journal of Communication*, 43 (2): 6-17. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01258.x>.
- Serrano, Ivan. 2013. "Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia", *Regional and Federal Studies*, 23 (5): 523-545. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.775945>.
- Serricchio, Fabio. 2012. "Italian Citizens and Europe: Explaining the Growth of Euroscepticism", *Bulletin of Italian Politics*, 4 (1): 115-134.
- Shabad, Goldie and Richard Gunther. 1982. "Language, Nationalism, and Political Conflict in Spain", *Comparative Politics*, 14 (4): 443-477. Available at: <https://doi.org/10.2307/421632>.
- Smith, Anthony D. 1983. "Nationalism and Classical Social Theory", *The British Journal of Sociology*, 34 (1): 19-38. Available at: <https://doi.org/10.2307/590606>.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1996. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. London: Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25014-1>.
- Thomas, Alys. 1997. "Language policy and nationalism in Wales: a comparative analysis", *Nations and Nationalism*, 3 (3): 323-344. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.1997.00323.x>.

- Tomlinson, John. 1991. *Cultural Imperialism: A Critical Introduction*. New York: Continuum.
- Trump, Donald. 2015. *Crippled America*. New York: Simon and Schuster.
- Tusell, Javier. 1997. *Historia de España (Vol. XII)*. Madrid: Espasa Calpe.
- Vaczi, Mariann. 2016. "Catalonia's Human Towers: Nationalism, Associational Culture, and the Politics of Performance", *American Ethnologist*, 43 (2): 353-368. Available at: <https://doi.org/10.1111/amet.12310>.
- Wodak, Ruth, Rudolf de Cillia and Martin Reisigl. 2009. *The Discursive Construction of National Identity*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Wright, Erik O. 2005. *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488900>.
- Yumul, Arus and Umut Ozkirimli. 2000. "Reproducing the nation: 'banal nationalism' in the Turkish press. *Media, Culture and Society*, 22 (6): 787-804. Available at: <https://doi.org/10.1177/016344300022006005>.

Submitted for evaluation: 10 December 2017.

Accepted for publication: 25 January 2019.

ARTURO DE NIEVES

arturodenieves@gmail.com

Obtained his Ph.D. *Cum Laude* with International Mention by the Universidade da Coruña in 2015. His Ph.D. thesis "Mathematical Principles for a Theoretical Model of Electoral Behavior from an Expanded Theory of Practice" received the Extraordinary Doctorate Award of the Universidade da Coruña (2015/16). During his pre-doctoral period, Arturo de Nieves worked for one year at the Research Department of Spain's *Centro de Investigaciones Sociológicas*, after receiving one of the 2012 CIS' training scholarships. His pre-doctoral research was completed with two three-month research visits, one to the School of Social and Political Science of the University of Edinburgh, UK (2013), the other to the *Instituto de Ciências Sociais* of the Universidade do Minho, Portugal (2014). Since 2015, Dr De Nieves works for the United Nations, in the organization's New York headquarters and with the UN Department of Peace Operations, in South Sudan. Currently seconded by the IOM-UN Migration, Arturo de Nieves is Head of Situation and Analysis for the Inter Sector Coordination Group Secretariat, coordinating the response to the Rohingya refugee crisis, in Bangladesh.

CARLOS DIZ

carlos.diz@udc.es

Interim Substitute Professor in the Department of Sociology and Communication Sciences of the University of A Coruña (UDC). Degree in Sociology and Doctor *Cum*

Laude with Extraordinary Award in Social and Cultural Anthropology (2016). He has been Visiting Researcher at the Université Bordeaux II. He is a member of the Evaluating Board of AIBR, *Revista de Antropología Iberoamericana*. Researcher in the Sociology Team of International Migrations (ESOMI) of the UDC and collaborating member of the Research Group on Social Exclusion and Control (GRECS) of the Universitat de Barcelona. His main lines of research are political sociology, activism, subjectivities, social movements, urban studies and the anthropology of the body, with a special interest in ethnography and qualitative methodology.

Explaining coalitions: A taxonomy of formal models of Government formation and breakdown

Hacia una explicación de las coaliciones: una taxonomía de modelos formales de formación y colapso de los Gobiernos

ENZO LENINE

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB-Malês)

Cómo citar/Citation

Lenine, E. (2019). Explaining coalitions: A taxonomy of formal models of Government formation and breakdown. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 43-62. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.02>

Abstract

Coalition theory is one of the fields that has extensively benefited from formal modelling in political science. Since the publication of William Riker's (1962) seminal book, a variety of coalition models has been developed to explain government formation and breakdown. Nevertheless, despite the diversity of models, the literature seems to judge their predictability solely in terms of empirical tests, usually deriving hypotheses from their propositions and testing via statistics. In this work, I survey classical and more recent formal models in coalition theory, demonstrating how they serve different purposes. I build a taxonomy of models that acknowledges these purposes, and, more importantly, the roles they play in building explanations about coalitions. I identify three types of models: conceptual models, whose conceptual and theoretical value relies on the mathematical deductions entailed in the model; quasi-conceptual models, which formalise explanations of regularities in the real world; and extrapolative models, which allow for an empirical test of formal models via a variety of statistical methods. All of these types of models coexist, generating explanations and setting research agendas.

Keywords: coalition models, taxonomy of formal models, Government formation, Government breakdown.

Resumen

Las teorías de las coaliciones son uno de los campos que se ha beneficiado enormemente de modelos formales en la ciencia política. Desde la publicación del libro fundamental de William Riker (1962) se han desarrollado una variedad de modelos de coalición para explicar la formación y el colapso del Gobierno. Sin embargo, a pesar de la diversidad de modelos, la literatura

parece juzgar su predictibilidad basándose únicamente en los test empíricos, usualmente derivando las hipótesis a partir de las premisas de los modelos y probándolos a través de modelos estadísticos. En este trabajo, examino modelos formales clásicos y otros más recientes en la teoría de coalición, demostrando como sirven para diferentes propósitos. Construyo una taxonomía de los modelos que reconoce estas funciones, y lo más importante, los papeles que juegan en la construcción de explicaciones sobre coaliciones. Identifico tres tipos de modelos: conceptuales, cuyo valor conceptual y teórico reside en las deducciones matemáticas del modelo; modelos cuasi-conceptuales, que formalizan explicaciones sobre regularidades en el mundo real, y modelos extrapolativos, que permiten realizar pruebas empíricas de los modelos formales por vía de una variedad de métodos estadísticos. Estos tres tipos de modelos coexisten, generando explicaciones y definiendo agendas de investigación.

Palabras clave: modelos de coalición, taxonomía de modelos formales, formación del Gobierno, colapso del Gobierno.

INTRODUCTION

As an academic endeavour, coalition theory mobilizes concepts and models from different fields in political science. One cannot think of coalitions without resorting to the language of party competition, electoral systems, veto players and ministerial cabinets. Indeed, coalitions are all about putting these pieces together. Game theory and spatial models constitute the essence of modelling in coalition theory, answering questions about the mechanisms underlying the formation, duration and breakdown of governments.

These models have become pervasive in the literature on coalition theory. The current state of affairs reveals an immense accumulation of knowledge in terms of mathematical models, conceptual analyses and empirical tests. Rational choice models play a crucial role in this process, by setting agendas, framing research questions, advancing concepts and explaining empirical regularities. They serve distinct purposes, not only the widely-spread view that tends to relate a model's predictions to an exercise of data-fit. The essence of modelling is the constant search for explanations, the unravelling of mechanisms and the generation of predictions about general phenomena.

In this sense, this article aims to provide an understanding of models that acknowledges the different purposes they are designed for. It departs from the following question: what are the distinguishing characteristics of formal modelling in coalition theory? I argue that coalition models serve different purposes, generating explanations of various kinds and models that should not be judged by the single metric of empirical testability. Formal modelling has been constantly targeted with criticisms along the lines of lack of empirical evidence, but such argument does not tell the whole story about how models tailor explanations. For that models perform a variety of roles on

conceptual, and empirical levels, each of which generates understandings about coalition formation and breakdown.

This being said, the novelty of my approach consists in the surveying of classical and recent developments in coalition theory, for it is a field where at least three types of models can be identified: conceptual models, whose conceptual and theoretical value relies on the mathematical deductions entailed in the model; quasi-conceptual models, which formalise explanations of regularities in the real-world; and extrapolative models, which allow for an empirical test of formal models via a variety of statistical methods (regression, multivariate analysis, maximum likelihood estimation etc.). Therefore, I advance the argument that in order to fully grasp the value of coalition models, it has to be acknowledged that each class of model tailors explanations of coalition formation and breakdown in its own fashion. Thus, my goal consists in developing a novel taxonomy of models that identifies the different ways they generate explanation and prediction.

The research agenda on coalition theory thrived after the publication of William Riker's *The Theory of Political Coalitions* (1962), even though much of the spatial modelling was already in place thanks to the works by Harold Hotelling (1929), Duncan Black (1958) and Anthony Downs (1957), not to mention earlier works by John von Neumann and Oskar Morgenstern (1953) on the minimum-winning hypothesis and its posterior test by William Gamson (1961)¹. Riker devised the concept of minimal-winning coalition, which consists of coalitions as large as necessary to ensure winning (Hindmoor and Taylor, 2015: 85). Politicians see the process of acquiring support and votes as costly, and hence they optimise their actions by guaranteeing precisely the number of votes necessary to approve their proposals. In other words, Riker sees the problem of coalition-formation as an optimisation problem: the equilibrium resides on the optimal point of minimal costs and minimal size.

Riker's model was intrinsically simple and its main insight rests on the concept of minimum-winning coalition. However, such simplicity could not explain the variation observed in the real world. Some claimed that disequilibrium was more frequent than equilibrium, linking this idea to McKelvey-Schoffield chaos theorem. Riker conceded to this: "Disequilibrium, or the potential that the status quo be upset, is the characteristic feature of politics" (1980: 443). Yet instead of dismissing the initial model, political scientists and economists have attempted to find causes for disequilibrium and alternative explanations to the variation observed in the real-world (Dowding, 1995: 44-48). A myriad of models have been built to understand the role of parties and the formateur (Bassi, 2013; Bäck and Dumont,

1. Throughout the paper, I will focus my attention on recent models of coalition theory. Seminal works in this literature include: Axelrod's (1984, chapters 1 and 8) works on cooperation and strategic, long-term interaction; Dodd's (1976) game-theoretical approach to cabinet durability; De Swann's (1973) results of formal modelling and statistical testing, and the implications of combining both strategies for coalition theory. For a comprehensive introduction, see Müller *et al.* (2010) and Strøm and Nyblade (2009).

2008; Diermeier and Merlo, 2004; Diermeier and Vlaicu, 2011), the process of coalition formation and breakdown (Ansolabehere *et al.*, 2005; Giannetti and Sened, 2004; Martin and Stevenson, 2001, 2010; Martin and Vanberg, 2005; Vol-den and Carrubba, 2004), and the relationship between ministers and coalitions (Huber and Martinez-Gallardo, 2008; Laver and Shepsle, 1996). These models typically address the roles played by prime-ministers, parties, institutional setting, legislative behaviour, ministers etc. The recent institutionalist turn in political science helped to bind these agendas together into a consistent research framework (Dowding and King, 1995: 1-4; Dowding, 1995: 50-55)². Nonetheless, instead of following one single theoretical and empirical path, coalition theory is rather an umbrella that covers a myriad of models and research designs, which involve formal modelling, historical analysis, comparative method, statistical tests, and computational simulations.

In the sections that follow, I present examples that sustain the aforementioned categories of models and allow for an evaluation of what we have learnt from models of coalition formation and breakdown. Perhaps, in this field one can fully understand how models play various roles in the discipline. In coalition theory in particular, conceptual and quasi-conceptual models are paramount to tailoring understandings of general phenomena without resorting to direct statistical testing. Evidently, extrapolative models are of utter relevance, and I shall also draw attention to the challenges of performing tests, conducting experiments, and measuring variables. Nonetheless, the vast literature on comparative political coalitions reminds us how empirical tests that lack an underlying explanatory model are bound to accumulate knowledge without building firm explanations. This does not mean that researchers should resign from testing, but rather that formal models are necessary to confer meaning to statistical findings.

After the introduction, the paper is divided into four sections. The first section introduces conceptual models in coalition theory, highlighting their centrality to the foundations of the theoretical endeavour in this literature. In the second section, I discuss the role played by quasi-conceptual models in tailoring explanations of empirical regularities observed in real-world coalitions, such as Gamson's conjecture. The third section focuses on extrapolative models of coalition formation and breakdown, which are paramount to the empirical testing of hypotheses. An assessment section follows suit, and I thereby summarise the taxonomy of formal models in coalition theory.

-
2. Historical institutionalists have also contributed to the theoretical endeavour in coalition theory. By taking a historicist approach to political phenomena, these scholars draw attention to issues of timing and sequencing, and the complex relations between agents and institutions (Pierson, 2004, 2015; Thelen and Mahoney, 2015). In particular, Hacker et al. (2015) analysis of institutional change via drift or conversion offers an interesting epistemology to understand how coalitions may reinterpret institutions to serve their own ends, in a typical bargaining process.

CONCEPTUAL MODELS: SETTING THE FOUNDATIONS OF COALITION THEORY

The roots of coalition theory can be traced back to the seminal works by John von Neumann and Oskar Morgenstern, and Lloyd Shapley, who developed the conceptual models that allowed Riker to design his minimal-winning coalition model. Coalitions are the outcome of bargaining processes that are productively represented by the tools of game theory. In the *Theory of Games and Economic Behaviour* (1953), von Neumann and Morgenstern set the ground for Shapley's model, which, according to Roth, "summarize[s] the complex possibilities facing each player in a game in characteristic function form by a single number representing the 'value' of playing the game" (1988: 4).

The simplicity of Shapley's (or Shapley-Shubik value, in its further developments) model rests on the fact that with three straightforward axioms, one can reach a formula that allows to evaluate an actor's centrality in a coalition: "Our definition of the power of an individual member depends on the chance he has of being critical to the success of a winning coalition" (Shapley and Shubik, 1988: 41). As general as it is, the model offers a concept applicable to any situation where one needs to determine the power of an actor. Some general results of coalition profiles in congress chambers and the United Nations Security Council illustrate how the Shapley-Shubik value is central to the understanding of coalition formation and functioning.

This conceptual model of coalition theory has set the foundations for later developments in the theory. The Shapley-Shubik value served primarily as a ground-breaking model upon which other scholars not only tested its explanatory power, but also derived hypotheses that have been scrutinised in further research projects. Riker (1962), for instance, devised his concept of minimum-winning coalition based on Shapley's model. Clearly, in this case, a conceptual model was essential to set a new research agenda, which produced other models of different natures. To be sure, conceptual models allow for the derivation of empirically testable hypotheses, although they by themselves are not supposed to be directly tested.

To the extent that conceptual models set research agendas and the theoretical/epistemological lenses through which researchers analyse political phenomena, they play the fundamental role of drawing scholars' attention to quintessential elements of these very phenomena. In the case of coalition theory, the Shapley-Shubik value has defined the importance of pivotal actors in coalition formation and functioning. The conceptual leap to Riker's model is direct and clear. Nevertheless, conceptual models in coalition theory were not capable of explaining regularities in real-world coalitions, nor they were prone to testing in more complex settings. Even Riker's model was subjected to criticism for its inability to explain why disequilibrium in coalition formation and maintenance occurred, especially when comparing across multiples cases (Dowding, 1995). Therefore, conceptual models of coalition do not suffice to offer overarching explanations, opening a window of opportunity for other approaches to modelling.

QUASI-CONCEPTUAL MODELS OF COALITION FORMATION: EXPLAINING REGULARITIES

In political science, scholars are frequently faced with patterns in real-world phenomena. The existence of patterns suggests that some sort of mechanism must be at operation. Ideally, political scientists would propose descriptions of the mechanism, further testing them in order to explain the phenomena. Nevertheless, across political science one may find various examples of patterns which are known to exist (due to empirical evidence), but which are not fully described as part of a theoretical endeavour. In coalition theory, Gamson's law—which states that governments distribute portfolios in proportion to each party's contribution of seats to the coalition (Carroll and Cox, 2007; Gamson, 1961)—illustrates the case of an empirical regularity lacking an explanatory mechanism.

This sort of epistemological problem has led coalition modellers to devise quasi-conceptual models. This type of model is designed to explain an observed empirical regularity by resorting to mathematical deductions. Data come first and the model explains their patterns by unravelling potential explanatory mechanisms. To illustrate quasi-conceptual models, I shall present two different ones in coalition theory, showing how the literature uses logic and mathematical tools to enhance arguments and tailor explanations about coalition formation and breakdown.

In a recent article, Michael Laver and Kenneth Benoit (2015) develop a model-cum-typology of party systems that account for the variations of coalition governments observed in 29 European parliamentary democracies. They call this classification "the basic arithmetic of legislative decisions", for it represents the possible outcomes of the electoral process that lead parties to power; and the outcomes of the bargaining process within the legislature. Table 1 displays their typology.

TABLE 1.
UNIVERSE OF POSSIBLE LEGISLATIVE PARTY SYSTEMS

<i>Single winning party</i>		<i>No single winning party</i>		
		$S_i < W$		
$S_i \geq W$	$S_i + S_2 \geq W$			
	$S_i + S_3 \geq W$	$S_i + S_3 < W$	$S_i + S_2 < W$	
		$S_2 + S_3 < W$	$S_2 + S_3 \geq W$	
Single winning party	Strongly dominant party	Top-three	Top-two	Open

Source: Adapted from Laver and Benoit (2015: 277). Notation: S_i is legislative party i (varying from one to three parties in this case) and W is the winning quota to successfully pass proposals. Laver and Benoit (*ibid.*) limit their example to three parties, but the same logic applies for n parties.

The classification in Table 1 represents different scenarios under which coalitions can form. It is not simply a classification per se, because Laver and Benoit (2015) consider the implications of simple logical statements to draw conclusions about how coalitions should form. Those implications are not derived in a game-theoretical fashion, but they still resort to basic mathematical tools and numerical examples to prove the argument and sustain the model. Once their model-cum-typology is presented, Laver and Benoit (*ibid.*) proceed to analyse the empirical distribution of those classes of party systems across their dataset of European democracies. Furthermore, they also resort to multinomial logistic regression to estimate the level of change of each legislative type in face of changes in seat shares. Essentially, their model attempts to provide conceptual grounds to describe and explain regularities observed in European parliaments and estimate coalition change of each type.

Anna Bassi (2013) follows a similar procedure in her works on government formation. Bassi is concerned about what she calls a “prominent empirical regularity”: “the share of cabinet portfolios that each government party receives is almost perfectly proportional to the share of legislative seats it contributes to the government [...], with no evidence of a formateur advantage even when portfolio payoffs are weighed by salience” (*ibid.*: 777). Departing from that evidence, which sustains Gamson’s conjecture of proportional portfolio allocation, she develops a game-theoretical model that “makes predictions in line with Gamson’s Law” (*ibid.*: 778). Essentially, her bargaining model determines endogenously the role of the formateur, and it follows four stages of bargaining, which are solved for equilibrium via backward induction. A similar effort to solve the puzzle of Gamson’s law has been systematically conducted by Indridi Indridason (2015), who has developed a game-theoretical approach coupled with empirical testing to tailor explanations to the puzzle.

Both models depart from empirical regularities to solve a theoretical puzzle in the literature. A great deal of the literature on coalition theory has developed upon the failures of previous models that could not account for specific phenomena in the real world. Even Riker’s initial theory was subjected to criticisms for the lack of predictive power, especially when confronted with empirical data³. However, these failures have led researchers to explore the causes and mechanisms of the divergence between models and the real-world. In Bassi’s and Laver and Benoit’s cases, the models offer explanations of certain regularities in data, connecting the dots through mathematical expressions, implications and propositions. Without the models, we would only

3. Riker’s model was a simple implementation of the Shapley-Shubik value to determine the minimal-winning coalition. It was institution-free and, therefore, could not account for the variation observed in real world cases. Many counter-examples contradicted his theory on the surface, if one cares about folk predictions. However, Riker’s model showed that coalition formation is not a random nor obvious process, which is a prediction of the type-level (i.e., a prediction about a general phenomenon). By devising the minimal-winning coalition concept, Riker identified a rationale for government formation and breakdown, which allowed for further theoretical and empirical developments.

be able to observe patterns in data; perhaps, some statistical tests would be capable of correctly predicting phenomena of their interest based upon recurring patterns, but we would not be able to tell the difference between a good and a bad prediction because an underlying explanatory mechanism would be missing. In this sense, the value of their models resides in the explanatory nature and how they give meaning to observed patterns. In other words, they accommodate data into an overarching quasi-conceptual model.

In order to make this point clearer, it is worth mentioning the example of conservation laws in physics. Scientists have always known that some physical quantities obey conservation laws — Isaac Newton’s classical mechanics is based upon the notion that momentum is always conserved. Energy conservation was an essential part of thermodynamics and it had been validated by countless empirical evidence and tests (Kuhn, 1977). Nevertheless, a mathematical model capable of explaining why some quantities are always conserved was still absent until the beginning of the 20th century. In 1915 and 1918, mathematician Emmy Noether deduced a mathematical model that proved the connection between conservation laws and symmetries, a feat of such importance to physics that Nina Bayer (1999) sums up in the following terms: “They [Noether’s theorems] led to a deeper understanding of laws such as the principles of conservation of energy, angular momentum, etc., and also were instrumental in the great discoveries of gauge field symmetries of the 20th century”. Empirical evidence was finally connected with a formal, explanatory model that bridged two distinct domains in physics and mathematics.

The aforementioned coalition models are analogous to Noether’s theorem: they have been designed to provide explanations of regularities observed in the real world, but which lacked an explanatory mechanism. They are quasi-conceptual because their goal consists in providing explanations to patterns in data rather than solely testing them or advancing a theoretical argument. Daniela Giannetti and Itai Sened’s (2004) coalition model of the Italian parliament follows similar lines, with a particular way of connecting the model’s predictions with empirical data. They resort to visual tools (mostly graphs of left-right vs institutional dimensions) to locate parties and coalitions throughout Italian history, relating their positions in the two-dimensional space to predictions in the model. They do so because they express doubts about the prospects of using statistical tests (namely, regression) to validate models. Giannetti and Sened affirm:

An important part of the failure to use mathematical models in the analysis of real-life politics stems from an undue loyalty to traditional quantitative statistical analysis in the study of politics. Regression analysis in whatever form is unlikely to help much in analysing such complex environments as multiparty parliamentary systems. The abstract mathematical models of this reality make it succinctly clear (*ibid.*: 513).

I would not make such a strong statement, for there are prospects for combining statistics and formal models (Ansolabehere *et al.*, 2005; Signorino, 1999, 2003).

Furthermore, researchers might be interested in testing the outcomes of a given model, rather than the underlying assumptions and structure. This is a methodological decision, which does not necessarily end in failure. In the next section, I shall turn to coalition models that are tested via statistics.

TESTING COALITION MODELS

The bulk of the literature in coalition theory is empirically-oriented, and much of this orientation assumes the form of statistical tests and models. Since the publication of Riker's model, political scientists have been testing his predictions, as well as other models' predictions, via statistics and computational simulations.

Laver and Shepsle (1996) made an important contribution to the testing of coalition models by developing their own model and conducting a computational simulation to validate its structure before fitting empirical data into it. The underlying assumption in their model consists in shifting the attention to the allocation of ministries to explain government formation (and breakdown). Laver and Shepsle state:

For us, then, a *government* consists of an allocation of authority in particular policy jurisdictions to particular political parties with well-known policy representations in the areas. Because there is only a handful of key policy jurisdictions and only a limited number of parties with ministerial-calibre politicians who can credibly be nominated to these, the numbers of different potential cabinets is also limited. Thus, government policy outputs are selected from a finite set of policy forecasts, each forecast being associated with a particular portfolio allocation. The finite nature of the set of credible potential governments means that the business of building and maintaining a government is explicable [...] in a more straightforward manner than the general spatial model suggests (*ibid.*: 14-15).

The portfolio allocation model is grounded in eight assumptions based upon Rational Choice Theory (henceforth, RCT), and unfolds over three stages. Firstly, a party is selected to form a cabinet, proposing a certain allocation of ministries. If such allocation differs from the status quo, it advances to stage two, where the members of the coalition accept or reject the proposal. If they accept, it proceeds to the third stage, where the cabinet is voted in the chamber; if members reject, it returns to the first stage.⁴ In their analysis, two concepts are crucial: the equilibrium cabinet, which "once it is formed, stays formed because no political actor with the ability to act in such as to bring down the cabinet and replace it with some alternative has the incentive to do so" (Laver and Shepsle, 1996: 61); and the strong party (S), which "participates in every cabinet preferred by a majority to the cabinet in which Party S takes all portfolios"

4. Evidently, there exist variations across parliamentary systems, yet the model is fairly representative of the general procedures in government formation.

(Laver and Shepsle, 1996: 70). Very strong parties lead to the formation of equilibrium parties, because it has the ability to shift the bargaining closer to its ideal point⁵.

The spatial model in Laver and Shepsle (1996) was derived using measures of distance in Euclidean space and theorems based on set theory. The authors acknowledge that formal models “yield expressions that, while rigorously derived, do not give us much intuition about what is likely to happen in particular real-world cases” (*ibid.*: 93), and resort to computational simulation to explore the predictions of their model, specifically “of which factors affect the existence and identity of a strong party” (*ibid.*: 97).

The portfolio allocation model as developed by Laver and Shepsle is representative of the empirically-oriented works in coalition theory. Formal models are tested via the predictions entailed in their theorems and propositions. Perhaps, one of the clearest examples of this approach is the seminal paper on government formation by Lanny Martin and Randolph Stevenson (2001), where the authors derive 21 hypotheses from coalition models and subject them to a test of maximum-likelihood estimation (MLE). They select MLE because it “allows the researcher to choose a distribution for the dependent variable that is appropriate to the true form of that variable” (*ibid.*: 38), which is an important concern if one wants to perform a test that adequately represents the structure of the formal model. Many other researchers follow the same lines: Volden and Carrubba (2004) derive a series of variables to test five coalitions models (including their own) using time-series cross-sectional analysis of a dichotomous dependent variable; Diermeier and Merlo (2004) test for different bargaining procedures that are frequently assumed in formal models; Martin and Stevenson (2010) use the conditional logit model to test for the impact of incumbency in government formation; Becher and Christiansen (2015) develop a formal model of dissolution threats issued by the prime minister and their effects in legislative bargaining, resorting to content analysis to measure the threats, and then combining the measurements with public opinion and legislative data in standard logit regressions.

Alternative empirical tests of formal models can derive statistical measures directly from the structure of the mathematical component of the model. This is the case presented in Ansolabehere *et al.* (2005), where the authors identify a misspecification problem in the literature. According to them, the bulk of tests of coalition models uses the number of seats as a measure, but the formal models to which they refer are derived from assumptions on voting weights. As they state:

-
5. In their analysis, the authors conclude: “[A] powerful position in the decisive structure enhances a party’s control over the making and breaking of governments in two ways. First, a more dominant position in the decisive structure is far more likely to make a party strong, and hence an essential member of any government. Second, while even parties with weaker positions in the decisive structure can be strong if they occupy the right position in the configuration of party positions, dominant parties are far more likely than these to be very strong, and thus not to have to rely on their ability to win standoffs” (Laver and Shepsle, 1996: 105).

Voting weights complicate empirical testing of these models. Seat shares do not equal voting weight share, and (...) the approximation can be quite poor. As a result, regression analyses relating seat shares to shares of posts, as done in most empirical work on this topic, will generally yield biased estimates of the relationship between voting weights and cabinet posts. The estimated coefficients of other variables, such as an indicator of the formateur, will also be affected (Ansolabehere et al., 2005: 552).

These considerations are important not only to their model, but also to the tailoring of explanations and conclusions from the empirical test. The authors, thus, propose a model where the costs and voting weights can be regressed. They do so, because “the appropriate independent variable that measures a party’s bargaining strength is its share of the voting weight in the legislature” (*ibid.*: 554). It is worth noting that this is one among many other possible specifications to the problem. The authors are aware of that and the implications of other specifications, but they have chosen this particular one because they were able to estimate the model. This is a crucial issue, since models (whether purely mathematical or statistical) are constrained by their tractability and solvability (Signorino, 2003)⁶.

Despite such innovativeness, the literature still follows the standard approach of generating hypotheses from models’ theorems and testing them independently from the structure. Hanna Bäck and Patrick Dumont (2008), in designing their two-stage model of the role of the formateur in government formation, provide a compelling argument about why the structural approach might be difficult to represent. The authors state:

Optimally we would like to statistically model the two stages as interdependent, e.g., using a similar approach of analyzing strategic interaction as presented by Signorino (1999). Problems of application in this setting however abound: first, we are here dealing with a two-stage game where one actor (e.g., the Head of State) is making a choice in the 1st stage, and another actor (the formateur) is then interacting with other actors (the other parties); second, we are dealing with a large number of choice alternatives, and the number of choices vary across formation opportunities; finally, we are here dealing with some theories that make multiple equilibrium predictions, which makes it difficult to assign probabilities over outcomes (Signorino 1999, p. 294). An alternative statistical approach would be to use some sort of nested model, which would allow for sequential choices (Bäck and Dumont, 2008: 360-361).

As we can see, deriving a test that respects the structure of the original formal model is not an easy task. Nevertheless, this is a matter of uttermost importance for the validation of empirical tests and their conclusions. Explanation rests on the

6. This is particularly true of phenomena pervaded with nonlinearities, which in politics take the form of uncertainties. These uncertainties, once represented in a formal model, may produce divergent solutions, depending on how they manifest themselves in the process of solving for the model.

mathematical derivations entailed in the model, for they provide the links between the operating mechanisms of a particular phenomenon. Furthermore, from the same model different researchers might generate different hypotheses, but telling which one is true to the model is a matter that can only be settled by referring to the structure. If the test is poorly connected to the structure, then settling the case becomes much harder. Therefore, building this connection — for example, via appropriate derivation of equations (see Signorino, 2003) or measurements (Ansolabehere *et al.*, 2005) — is essential to enhance explanations and conclusions.

ASSESSMENT

Writing in their seminal book *Games and Decisions* (1957), Robert Luce and Howard Raiffa addressed the challenges that coalition studies would face as part of the conceptual and empirical features of coalitions. As a game that is played by n actors, it is only natural that the level of complexity entailed in a model is far higher than that of a two-person game. The authors suggest:

A major obstacle to developing a satisfactory theory of coalition formation is that in the present formalizations of a game no explicit provisions are made about communication and collusion among the players [...]. Thus any theory of collusion, i.e., of coalition formation, has a distinctly *ad hoc* flavour. The difficulties in making assumptions about communication appear, at least superficially, to stem from the variety of rules which are found in empirical situations. [...]. In addition to the conceptual complications of collusion, there are inherent practical complications as n gets larger, for the number of possible coalitions increases at a fantastic rate; the difficulty of a detailed analysis of a two-person game such as chess is minor compared to a similar analysis of most n -person games. One of the principal features of the current theory is to bypass such a detailed analysis. That we can successfully avoid combinatorial problems at the conceptual level does not necessarily mean that we can do so when dealing with empirical situations (Luce and Raiffa, 1957: 156).

Since then, we have walked a long path of modelling and testing. Even though the specificity of many studies seems to confirm the aforementioned *ad hoc* character of the literature on coalition theory, this is an impression limited to the surface of the theoretical and empirical advances in the field. The difficulties posed by a n -player game have been tackled through the theoretical and methodological lenses within specific institutional settings. The rules of the game eliminate combinatorial problems that would render coalition models intractable. Furthermore, thanks to an enormous collective effort to collect, systematically organise and test data, researchers can tailor their models to explain observable patterns and derive their hypotheses.

The three classes of models presented above reflect the lessons learned since the publication of Riker's book. Conceptual models have set the theoretical grounds that allowed for the development of empirical tests —not to mention data collection— and

have led to a better understanding of the boundaries of explanation in coalition theory. Regularities in data which lack explanatory mechanisms have extensively benefited from quasi-conceptual models. Last, but not least, statistical tests have played an important role in assessing coalition models' predictions. All these models combined constitute the edifice of coalition theory.

However, when it comes to testing formal models in coalition theory, one important challenge still remains: how should modellers and empiricists alike connect the mathematical part of the formal model and the statistical test? This issue has been recently placed under scrutiny by Signorino and his colleagues, who have developed solutions to the problem of structural consistency between formal model and statistical test. Bridging both sides of the same problem demands returning to the original deductions entailed in the mathematical model and statistical equations, connecting them via mathematical tools such as Taylor series, numerics etc. Evidently, this is a particular set of solutions which requires specific training, meaning that the bulk of empirical testing will probably follow the path of deriving hypotheses from a model's outcomes and testing them via classical statistical tests.

Nonetheless, the taxonomy hereby proposed reveals the relevance of mathematical models—and rational choice models, in particular—to political science, which is of uttermost importance if one considers the misunderstandings and prejudices against RCT. To be sure, after the publication of Donald Green and Ian Shapiro's critique (1994), many scholars have echoed criticisms against the explanatory potential of rational choice models. Some have argued that rational choice theorists were plotting against other methodological approaches, attempting to confer a hegemonic status on RCT (Becker, 1976). Others have suggested, following Green and Shapiro (1994), that rational choice models are intrinsically trivial, failing to explain various cases and political phenomena. Although some of those criticisms might be true of certain rational choice models, it is rather a generalisation that fails to understand the diversity of rational choice approaches (Cox, 1999, 2004; Dowding, 1995, 2005, 2016; Hindmoor and Taylor, 2015; Morton, 1999), not to mention the current declining presence of formal models in the pages of top-tier journals (Jacoby *et al.*, 2017; Ishiyama, 2015; Norris, 1997). In this sense, the explanation-oriented taxonomy of rational models offers a more nuanced understanding of modelling and models, and their relevance to the discipline.

Among many things, coalition theory has taught us that formal models serve distinct purposes, each of which answering its own set of research questions. The existence of the aforementioned classes of models—which is just one among others that could be tailored to classify models—contradicts the discourse that labels models as fables or parables (Cartwright, 2010; Rubinstein, 2012). Models as fables might be comparable to conceptual models, but not all models are solely concerned with concepts, paradoxes and other theoretical issues. In coalition theory, models play all three roles that I have identified, and each shape the research agenda in their own respect. In doing so, they contribute to the accumulation of knowledge in coalition behaviour and the development of the field as a whole. Table 2 summarises the main ideas advanced by the aforementioned taxonomy of models.

TABLE 2.
TAXONOMY OF MODELS

Type	Description	Examples
<i>Conceptual</i>	These models advance concepts and predictions via mathematical expressions derived from set theory and game theory. They are not empirically testable, yet their predictions offer logical explanations about general phenomena.	Lloyd Shapley (1988) Richard D. McKelvey (1976) Norman Schoffield (1978)
<i>Quasi-conceptual</i>	The model explains an observed empirical regularity by resorting to mathematical deductions. Data come first and the model explains their patterns.	Anna Bassi (2013) Daniella Giannetti and Itai Sened (2004) Indridi Indrason (2015) Michael Laver and Kenneth Benoit (2015)
<i>Data-fit</i>	Mathematical model and statistical test are not structurally linked via mathematical expressions. Hypotheses are formulated based on the model's propositions and theorems, and then subject to an appropriate statistical test.	Craig Volden and Clifford Carrubba (2004) Hanna Bäck and Patrick Dumont (2008) Lanny Martin and Randolph Stevenson (2001) Michael Laver and Kenneth Shepsle (1996)
<i>Extrapolative</i>	Statistical tests are derived directly from the mathematical model. In this case, the test represents the details of the model. There is a structural, mathematical link between the formal model and the statistical test.	Stephen Ansolabehere <i>et al.</i> (2005)

Source: The author's own elaboration.

Note: The examples provided here refer only to coalition theory. The classification, however, can be extended to other models.

Nevertheless, there are still challenges to be faced. As mentioned previously, addressing the structural settings of models is an issue of uttermost importance, which may enhance the explanatory capabilities of empirical tests. Yet this requires political scientists to combine efforts to devise appropriate mathematical-statistical links between model and test, not to mention measurements, which are an integral part of model testing. Measuring the correct variables in the model guarantees that the test is true to the mathematics, and it is itself a challenge. Our measurements are based upon data available, and on our interpretations of what they mean to the model and statistical test. However, they may prove to be incorrect, inaccurate or imprecise, as shown in the case of voting weights. Therefore, extra efforts to improve measurements constitute an important challenge in coalition theory. Nonetheless, by being aware of these methodological issues, we might be able to work on inventive ways for collecting appropriate data and building the necessary bridges between model and test.

CONCLUSION

Since the publication of Riker's work back in 1962, the field of coalition theory has thrived and now constitutes one of the main research areas in political science. Throughout the development of the field, RC models played an important role in tailoring explanations and generating predictions about a variety of phenomena involving coalition formation and breakdown. These models shed light on the connections between agents, institutional rules and political contexts, offering insightful perspectives about the dynamics of coalitions.

Throughout this article, I have surveyed examples of coalition models attempting to show how they serve different purposes when building explanations. In spite of the fact that the literature (opponents of models included) has tended to think of the predictability of a model solely in terms of empirical tests, models can come in distinct flavours, offering predictions in the conceptual level; unravelling the explanatory and predictive mechanisms underlying regularities; and extrapolating the mathematical expressions to fit data or derive statistical tests. All these types share the essential characteristic of models, i.e., predictability. After all, models are designed to generate predictions and explanations, and that should be the currency to judge their success. The question here is that prediction should not be restricted to the results of an empirical test, especially when it resorts to data-fit techniques.

The field of coalition theory is prolific, and knowledge is still under construction in this literature. Recent works on the complexity of the coalition game have drawn attention to a myriad variables, such as verticalization of political alignments in different territorial levels (i.e., national and subnational), and nationalization of political parties (Albala, 2018). By examining how coalition bargaining may take place in a feedback process between different layers of political competition, this literature has the potential to offer ground-breaking insights on government formation, maintenance and breakdown. In this context, formal models may provide an invaluable aid in

tailoring explanations to the aforementioned phenomena, especially mathematical-statistical models for they are well suited to incorporate the nonlinearities entailed in such complex, iterative, multilayered phenomena.

Coalition theory, as one can see, is a lively field where researchers have been generating a variety of explanations and predictions, resorting in this process to a myriad methodological approaches. It is only natural that models will play a fundamental role in the new generation of coalition explanations. The taxonomy presented here can help us understand the various types of models and the predictions they generate, which is quintessential to judging their explanatory power and to designing the appropriate model for each type of phenomena. With all this theoretical and methodological arsenal at hand, we can only expect coalition theory to thrive further in the years to come.

ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to thank Prof. Keith Dowding (Australian National University), Prof. Patrick Dumont (Australian National University), and Dr. Ivette Carrascal (UNILAB-Malès) for their invaluable comments on the first version of this paper. I would also like to thank the anonymous reviewers for their feedback on this work.

References

- Albala, Adrián. 2018. "The missing piece: Introducing the 4th generation of coalition theories", in Adrián Albala and Josep Maria Reniu (eds.), *Coalition Politics and Federalism*. Amsterdam: Springer. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-75100-9_2.
- Ansolabehere, Stephen, James M. Snyder Jr., Aaron B. Strauss and Michael M. Ting. 2005. "Voting Weights and Formateur Advantages in the Formation of Coalition Governments", *American Journal of Political Science*, 49 (3): 550-563. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00141.x>.
- Axelrod, Robert M. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bäck, Hannah and Patrick Dumont. 2008. "Making the First Move", *Public Choice*, 135 (3-4): 353-373. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9267-5>
- Bassi, Anna. 2013. "A Model of Endogenous Government Formation", *American Journal of Political Science*, 57 (4): 777-793. Available at: <https://doi.org/10.1111/ajps.12031>.
- Bayer, Nina. 1999. "The Heritage of Emmy Noether in Algebra, Geometry, and Physics". *Israel Mathematical Conference Proceedings*, vol. 12, 20 September 2017. Available at: <https://bit.ly/2VmoXGZ>.
- Becker, Gary S. 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago, Chicago University Press. Available at: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226217062.001.0001>.
- Black, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Carroll, Royce and Gary W. Cox. 2007. "The Logic of Gamson's Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations", *American Journal of Political Science*, 51 (2): 300-313. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00252.x>.
- Cartwright, Nancy. 2010. "Models: Parables v Fables", in Roman Frigg and Matthew Hunter (eds.), *Beyond Mimesis and Convention: Representation in Art and Science*. Amsterdam: Springer Netherlands. Available at: https://doi.org/10.1007/978-90-481-3851-7_2.
- Cox, Gary. 1999. "The Empirical Content of Rational Choice Theory: A Reply to Green and Shapiro", *Journal of Theoretical Politics*, 11 (2): 147-169. Available at: <https://doi.org/10.1177/0951692899011002001>.
- Cox, Gary. 2004. "Lies, Damned Lies, and Rational Choice Analyses", in Ian Shapiro, Roger M. Smith and Tarek E. Masoud (eds.), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492174.008>.
- De Swann, Abram. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam: Elsevier.
- Diermeier, Daniel and Antonio Merlo. (2004). "An empirical investigation of coalitional bargaining procedures", *Journal of Public Economics*, 88 (3-4): 783-797. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00035-5](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00035-5).
- Diermeier, Daniel and Razvan Vlaicu. 2011. "Parties, Coalitions, and the Internal Organization of Legislatures", *American Political Science Review*, 105 (2): 359-380. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0003055411000104>.
- Dodd, Lawrence. 1976. *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Dowding, Keith. 1995. "Interpreting Formal Coalition Theory", in Keith Dowding and Desmond King (eds.), *Preferences, Institutions, and Rational Choice*. Oxford: Clarendon Press.
- Dowding, Keith. 2005. "Is it Rational to Vote? Five Types of Answer and a Suggestion", *British Journal of Politics and International Relations*, 7 (3): 442-459. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2005.00188.x>.
- Dowding, Keith. 2016. *The Philosophy and Methods of Political Science*. London: Palgrave.
- Dowding, Keith and Desmond King. 1995. "Introduction", in Keith Dowding and Desmond King, (eds.), *Preferences, Institutions, and Rational Choice*. Oxford: Clarendon Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Gamson, William. 1961. "A Theory of Coalition Formation", *American Sociological Review*, 26 (3): 373-382. Available at: <https://doi.org/10.2307/2090664>.
- Giannetti, Daniela and Itai Sened. 2004. "Party Competition and Coalition Formation", *Journal of Theoretical Politics*, 16 (4): 483-515. Available at: <https://doi.org/10.1177/0951629804046151>.
- Green, Donald and Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven: Yale University Press.

- Hacker, Jacob S., Paul Pierson and Kathleen Thelen. 2015. "Drift and conversion: hidden faces of institutional change", in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.008>.
- Hindmoor, Andrew and Brad Taylor. 2015. *Rational Choice*. London: Palgrave. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-42744-1>.
- Hotelling, Harold. 1929. "Stability in Competition", *Economic Journal*, 39 (153): 41-57. Available at: <https://doi.org/10.2307/2224214>.
- Huber, 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>.
- Indrason, Indridi H. 2015. "Live for Today, Hope for Tomorrow? Rethinking Gamson's Law". *Work in Progress*. Available at: <https://bit.ly/2TgdHOT>.
- Ishiyama, John. 2015. "Report of the Editors of the American Political Science Review, 2013-14", *PS: Political Science and and Politics*, 48 (2): 400-403. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1049096515000037>.
- Jacoby, William G., Robert N. Lupton, Miles T. Armaly and Adam Enders. 2017. "Report to the Editorial Board and the Midwest Political Science Association Executive Council". Available at: <https://bit.ly/2HRHUKq>.
- Kuhn, Thomas S. 1977. "Energy Conservation as an Example of Simultaneous Discovery", in Thomas S. Kuhn (ed.), *The Essential Tension*. Chicago: University of Chicago Press. Available at: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226217239.001.0001>.
- Laver, Michael and Kenneth Benoit. 2015. "The Basic Arithmetic of Legislative Decisions", *American Journal of Political Science*, 59 (2): 275-291. Available at: <https://doi.org/10.1111/ajps.12111>.
- Laver, Michael and Kenneth Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625671>.
- Luce, Robert Duncan and Howard Raiffa. 1957. *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*. Mineola: Dover Publications.
- Martin, Lanny W. and Georg Vanberg. 2005. "Coalition Policymaking and Legislative Review", *American Political Science Review*, 99 (1): 93-106. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051518>.
- Martin, Lanny W. and Randolph T. Stevenson. 2001. "Government Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, 45 (1): 33-50. Available at: <https://doi.org/10.2307/2669358>.
- Martin, Lanny W. and Randolph T. Stevenson. 2010. "The Conditional Impact of Incumbency on Government Formation", *American Political Science Review*, 104 (3): 503-518. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0003055410000213>.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, 12 (3): 472-482.

- Morton, Rebecca M. 1999. *Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612473>.
- Müller, Wolfgang C., Torbjörn Bergman and Kaare Strøm. 2010. "Coalition theory and cabinet governance", in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 1997. "Toward A More Cosmopolitan Political Science?", *European Journal of Political Research*, 31 (1): 17-34. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00301>.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press. Available at: <https://doi.org/10.1515/9781400841080>.
- Pierson, Paul. 2015. "Power and path dependence", in James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.006>.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, William H. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, 74 (2): 432-446.
- Roth, Alvin E. 1988. "Introduction to the Shapley Value", in Alvin E. Roth (ed.), *The Shapley Value: Essays in Honor of Lloyd S. Shapley*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528446.002>.
- Rubinstein, Ariel. 2012. *Economic Fables*. Cambridge: Open Book Publishers. Available at: <https://doi.org/10.11647/OBP.0020>.
- Schoffield, Norman. 1978. "Instability of Simple Dynamic Games", *The Review of Economic Studies*, 45 (3): 575-594. Available at: <https://doi.org/10.2307/2297259>.
- Shapley, Lloyd S. 1988. "A Value for N-Person Games", in Alvin E. Roth (ed.), *The Shapley Value: Essays in Honor of Lloyd S. Shapley*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528446.003>.
- Shapley, Lloyd S. and Martin Shubik. 1988. "A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System", in Alvin E. Roth (ed.), *The Shapley Value: Essays in Honor of Lloyd S. Shapley*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528446.004>.
- Signorino, Curtis S. 1999. "Strategic Interaction and the Statistical Analysis of International Conflict", *American Political Science Review*, 93 (2): 279-297. Available at: <https://doi.org/10.2307/2585396>.
- Signorino, Curtis S. 2003. "Structure and Uncertainty in Discrete Choice Models", *Political Analysis*, 11(4): 316-344. Available at: <https://doi.org/10.1093/pan/mpg020>.
- Strøm, Kaare and Benjamin Nyblade. 2009. "Coalition Theory and Government Formation", in Carles Boix y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen and James Mahoney. 2015. "Comparative-historical analysis in contemporary political science", in James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Advances*

- in Comparative-Historical Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.002>.
- Volden, Craig and Clifford J. Carrubba. 2004. "The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, 48 (3): 521-537. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00085.x>.
- Von Neumann, John and Oskar Morgenstern. 1953. *Theory of Games and Economic Behaviour*. Princeton: Princeton University Press.

Submitted for evaluation: 16 November 2018.

Accepted for publication: 5 February 2019.

ENZO LENINE

lenine@unilab.edu.br

Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima holds a PhD in Political Science. He is Professor of International Relations at the University of International Integration of the Afro-Brazilian Lusophony (UNILAB-Malês), Brazil. His research deals primarily with methodology, formal models and rational choice theory, especially with novel forms of modelling political phenomena that take into account nonlinear behaviour. He is also interested in the hierarchies of knowledge in Political Science, having published a paper on this topic in the *International Political Science Review*.

Presidentes frente a cancillerías: la formulación de la política exterior en Brasil y Chile entre 1990 y 2010

Presidents versus foreign offices: The formulation of foreign policy in Brazil and Chile between 1990 and 2010

PABLO VALENZUELA

Universidad de Santiago de Chile

Cómo citar/Citation

Valenzuela, P. (2019). Presidentes frente a cancillerías: la formulación de la política exterior en Brasil y Chile entre 1990 y 2010. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 63-83. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.03>

Resumen

El objetivo de este artículo es explicar el diferente papel e influencia de los ministerios de relaciones exteriores (o cancillerías) de Brasil y Chile durante la formulación e implementación de la política exterior. Para ello, se examina un caso relevante en cada país, aplicando un modelo de análisis basado en la política burocrática. Tres son las dimensiones a las que se presta especial atención: la mayor o menor capacidad de estos ministerios de centralizar y coordinar la agenda de política internacional; su grado de integración o aislamiento frente al resto de la administración pública, y la profesionalización del servicio diplomático. Se concluye que las dos primeras son las variables explicativas principales, si bien la tercera puede potenciar a las anteriores. La aplicación de este marco explicativo al estudio comparado de los ejemplos muestra interesantes contrastes en el modo en que Chile y Brasil formulan sus respectivas políticas exteriores.

Palabras clave: ministerios, política exterior, análisis de política exterior, Brasil, Chile.

Abstract

The purpose of this article is to explain the different role and influence exercised by Brazil's and Chile's Foreign Offices (or Chancelleries) during the formulation and implementation of their foreign policy. To this aim, it examines one relevant case in each country, applying a model of analysis based on the bureaucratic politics. Particular attention is paid to three dimensions: these ministries' greater or lesser capacity to centralize and coordinate the international policy agenda; their degree of integration with or isolation from the rest of the public administration,

and the professionalization of the diplomatic service. It concludes that the first two are the most relevant explanatory variables, while the third dimension can also boost the former ones. The application of this explanatory framework to the comparative analysis of both cases shows interesting contrasts in the way that Chile and Brazil formulate their respective foreign policies.

Keywords: ministries, foreign policy, foreign policy analysis, Brazil, Chile.

INTRODUCCIÓN

Estudiar la política exterior de los Estados implica considerar los procesos de formulación y toma de decisiones, los actores involucrados y las variables de carácter doméstico e internacional que influyen. Así definida, la formulación de la política exterior se produce por un conjunto de actores con agendas en pugna que buscan que los líderes adopten sus preferencias de política pública.

El campo del análisis de la política exterior busca explicar las razones por las que los Estados emprenden determinadas acciones en el sistema internacional usando como variables explicativas los actores domésticos, sus decisiones, comportamiento y la forma en la que perciben el mundo. La investigación se ha enfocado en el rol de los Congresos y Parlamentos en la formulación de la política exterior (Kaarbo y Kesgin, 2010; Marshall y Prins, 2011; Mack *et al.*, 2013), de la burocracia y los ministerios de Relaciones Exteriores (Drezner, 2000; Halperin *et al.*, 2006; Marsh, 2013), del liderazgo de los jefes de Gobierno (Kaarbo, 1997; Kaarbo y Hermann, 1998; Keller y Foster, 2012) y, en general, de los mecanismos que permiten explicar el proceso de formulación y toma de decisiones de la política exterior (Beasley *et al.*, 2001; Kaarbo, 2001; Hudson, 2005).

La pregunta que guía esta investigación es: ¿qué rol ha jugado el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)¹ de Chile y Brasil en los procesos de formulación de política exterior? Según la literatura (Pimenta de Faria *et al.*, 2013; Casarões, 2012; Gomes Saraiva, 2010a; Batista, 2009) sabemos que el MRE de Brasil juega un papel relevante en la formulación e implementación de la agenda de política exterior. No obstante, es menos lo que conocemos sobre el resto de los ministerios de la región. La hipótesis planteada es que en la medida que el MRE tenga mayores niveles de profesionalización, se encuentre más aislado dentro de la Administración pública y sea capaz de coordinar de forma centralizada las acciones de política exterior del Estado entre todos los actores involucrados, podrá actuar con mayor autonomía en su relación con la Presidencia de la República y, por lo tanto, tendrá una capacidad mayor para plantear

1. El trabajo usa indistintamente los términos «ministerios de relaciones exteriores» y «cancillería», que es la forma en la que estas agencias estatales se denominan comúnmente en América Latina.

agendas sectoriales alternativas o complementarias a la del jefe de Gobierno, pudiendo jugar un rol relevante durante el proceso de toma de decisiones.

Se han seleccionado dos procesos de política exterior que permitirán acercarse a una decisión de similar naturaleza para analizar la configuración de los actores y el rol del MRE. El caso de Brasil se estudia a través de la posición adoptada frente a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y, en general, la estrategia hacia Sudamérica. En el caso chileno se ha considerado el proceso de creación e incorporación a la Alianza del Pacífico y la estrategia comercial del país. Para estudiar estos procesos de formulación de política exterior, se utiliza el modelo de *bureaucratic politics* (Welch, 1992; Preston y 't Hart, 1999; Drezner, 2000; Halperin *et al.*, 2006; Carlsnaes, 2012; Marsh, 2013), que permite analizar el comportamiento de los actores en el marco de las organizaciones burocráticas a las que pertenecen y las agendas y los roles que asumen en la interacción con otros actores durante la formulación de la política exterior.

La segunda sección de este trabajo presenta el marco teórico utilizado para el estudio: el análisis de política exterior y el marco de análisis del modelo de *bureaucratic politics*. La tercera sección presenta algunos aspectos metodológicos del trabajo y, a continuación, las estrategias de política exterior seleccionadas para los casos de Chile y Brasil, la forma en que las cancillerías de ambos países han participado en la formulación de la misma y la interacción que han mantenido con otros actores. La sección cuatro presenta una breve discusión comparada en torno a la pregunta de investigación y a los factores explicativos que diferencian ambas cancillerías estudiadas. El último apartado presenta las conclusiones generales del estudio y las preguntas que pueden ser abordadas en investigaciones posteriores.

EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR COMO MARCO TEÓRICO

El análisis de política exterior (FPA, *foreign policy analysis*) es un campo de estudios que se ubica en un punto intermedio entre las relaciones internacionales y la política comparada. Conceptualmente, dos pilares sustentan el FPA: el primero indica que lo más importante en política internacional son las decisiones que toman actores individuales o colectivos en el proceso de formulación de la política exterior desde el ambiente doméstico (Breuning, 2007: 164), mientras que el segundo señala que los decisores deben enfrentarse a limitaciones institucionales y psicológicas de carácter doméstico e internacional (Taliaferro *et al.*, 2009).

Siguiendo a Hudson (2005), el FPA busca explicar el proceso y los resultados de la adopción de decisiones humanas con referencia a sus consecuencias en entidades internacionales. Sin embargo, también el análisis de política exterior considera los factores que influyen en quienes toman la decisión y en la decisión escogida. Hay dos características que son más propias del análisis de política exterior: primero, se trata de un análisis multifactorial que considera variables en varios niveles (Hudson, 2005: 2); segundo, el FPA permite construir una intersección entre los determinantes primarios

del comportamiento del Estado (factores materiales e ideas) y su actuación en la arena internacional.

Desde esta perspectiva, el análisis de política exterior considera al decisor a nivel individual, sus características personales, su liderazgo y su forma de ver el mundo (Hudson, 2007; Keller y Foster, 2012) y la forma en la que otros actores influyen en ese proceso de toma de decisiones, tales como la opinión pública, los medios de comunicación, el cuerpo legislativo, el gabinete, los asesores, el poder judicial, entre otros agentes gubernamentales que no solo limitan la toma de decisiones, sino que además tienen motivaciones para buscar instalar su propia agenda (Knecht y Weatherford, 2006; Foyle, 1997).

Una de las aproximaciones para estudiar la interacción entre actores es la política burocrática, que para este trabajo resulta útil, pues considera a los individuos como integrantes de las agencias burocráticas que son parte del Estado. Dichas agencias tienen sus propias limitaciones, cultura organizacional y un rol definido dentro de la Administración pública. Eso llevaría a que quienes actúan dentro del Estado lo hagan también a partir de la posición que ocupan (Alden y Aran, 2012). Por ejemplo, Halperin *et al.* (2006) señalan que, si bien puede compartirse una imagen general respecto de la política internacional, los actores tienden a ver el mundo de diferentes maneras y cada uno busca que el Gobierno realice lo que ellos consideran que es lo mejor, mientras que desde la perspectiva de Alden y Aran (2012) diferentes configuraciones institucionales dan como resultado diversas miradas respecto a las acciones y decisiones que se deben emprender en política exterior.

Los actores burocráticos pueden ser los ministerios, las ramas de las Fuerzas Armadas, las instancias de comando conjunto de la defensa o aquellas formas de asesoría que estén a disposición del presidente. La Oficina de la Presidencia también se puede convertir en un actor burocrático. Así, Marsh (2013) utiliza el modelo de política burocrática como marco de análisis para explicar la decisión de aumentar las tropas en Afganistán, tomada por el presidente de los Estados Unidos en diciembre de 2009. En su estudio, Marsh incorpora a la Oficina del Secretario de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, el Comando Central, el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado y la Oficina de la Presidencia (Marsh, 2013: 6-7)

La política burocrática cuestiona la concepción del rol nacional, pues explica la existencia de desacuerdos sobre las acciones que debe seguir el Estado. Se trata de preguntarse dónde reside la formulación de la política exterior: si en los intereses parroquiales de cada una de las organizaciones o en el más importante interés nacional (Preston y 't Hart, 1999: 53). Los actores, desde la perspectiva de la política burocrática, eligen no a través de un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a varias concepciones respecto a la seguridad nacional, las características organizacionales y los intereses domésticos y personales. La decisión no es una simple elección racional, sino un proceso de *pulling and hauling* (Alden y Aran, 2012). Se debe considerar también que los individuos tienen un rol dentro de la burocracia, basado en expectativas y responsabilidades derivadas de su empleo, sus derechos y su esfera de autoridad, y esto implica que las estructuras burocráticas también pueden formar

preferencias en los actores (Hollis y Smith, 1986: 285). De acuerdo con Alden y Aran (2012) los políticos y los burócratas son juzgados por el cargo que ostentan, más que por sus características personales, por lo que es plausible señalar que el rol como titular de un cargo se sobreponga, aunque no totalmente, al rol individual. Además, un cargo ocupado por un individuo determina, al menos en parte, las relaciones establecidas con otros actores que ostentan también la titularidad en otras oficinas.

Buscando influir en el proceso de toma de decisiones, los actores pueden usar estrategias diversas que dependen de los recursos de poder o las ventajas para la negociación con los que cuenten. Eventualmente podrían buscar formar coaliciones de actores dentro o fuera de la Administración, generar presiones con los medios de comunicación o distorsionar la información mostrándola de una forma favorable a sus intereses (Kaarbo, 1998: 88; Preston y 't Hart, 1999: 55). En el caso de las minorías burocráticas, por ejemplo, pueden ser verticales u horizontales (Kaarbo y Grunfeld, 1998). Las verticales se encuentran subordinadas en la jerarquía de la Administración pública y deben convencer a sus superiores, mientras que las horizontales se encuentran en el mismo nivel que otros departamentos y para poder ejercer su influencia deben enfrentarse a ellos. Esa posición dentro de la Administración determina las estrategias más útiles que pueden seguir.

Ministerios de relaciones exteriores más fuertes podrían determinar agendas de política exterior mucho más estables, dado que las ideas permanecen en el interior de las organizaciones burocráticas más allá de la duración de un Gobierno (Drezner, 2000). Por el contrario, equipos de cancillería menos profesionales y más dependientes del poder político serían menos capaces de mantener agendas de política exterior, por lo que la misma sería más inestable. Rosati (1981) señala que no se trata de si el jefe de Gobierno o la burocracia tiene una mayor influencia en la política exterior, sino que es mucho más útil reconocer las diferentes circunstancias a través de las cuales los actores pueden ejercer varios grados de influencia en la política exterior.

EL ROL DE LA CANCELLERÍA EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La variable dependiente de esta investigación es la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) para influir en la formulación de la política exterior. La primera variable independiente es la posición de la Cancillería en la Administración pública, definida como el grado de integración o aislamiento del Ministerio dentro de la Administración. Un MRE aislado podrá conservar valores organizacionales que se reflejen en las opciones de política exterior que este proponga, mientras que si se encuentra integrado podrá ser influido por la agenda de otros actores y llegará a niveles mayores de compromiso con el resto de la Administración (Drezner, 2000: 734-736; Kaarbo, 1998). La segunda variable independiente es la capacidad del Ministerio para coordinar centralizadamente la agenda de política exterior, es decir, si el MRE tiene la capacidad para coordinar las agendas de política exterior en pugna con

otros actores y el resultado es formulado solo por el MRE, será menos probable una confrontación entre agencias y la Cancillería tendría una opción mayor para influir en el curso de política seleccionado.

La tercera variable independiente es la profesionalización del servicio exterior. Un servicio exterior profesional tiende a tener rigurosas formas de selección y formación para los diplomáticos de carrera y la mayoría de los altos cargos en las embajadas relevantes para el país son ocupados por funcionarios profesionales, sin perjuicio de que algunas embajadas puedan ser ocupadas por funcionarios políticos, con el objetivo de cumplir alguna finalidad específica (Gyngell y Wesley, 2003: 125). Un servicio exterior profesionalizado se caracteriza también por poseer áreas encargadas de proponer opciones de política exterior, pudiendo así construir su propia agenda (Gyngell y Wesley, 2003: 109).

La hipótesis es que un ministerio aislado en la Administración pública, con capacidad para coordinar centralizadamente la agenda de política exterior y que cuente con un servicio exterior profesionalizado, podrá influir de manera significativa en la formulación de la política exterior y servir como contrapeso al rol que puede jugar el jefe de Gobierno, en especial en presidencialismos fuertes como los latinoamericanos. En consecuencia, una variable interviniente en el modelo sería el liderazgo presidencial, definido como el grado de involucramiento del presidente en la política exterior.

La variable dependiente se define a partir de lo que proponen Preston y 't Hart para el análisis de la política burocrática dentro del poder ejecutivo (1999: 57). La política burocrática se analiza a través de tres dimensiones normativas: *reality testing*, *acceptability* y *efficiency*. Cada una de estas dimensiones está formada por tres categorías. La *reality testing* la conforman sobre la simplificación burocrática, la deliberación burocrática y la distorsión burocrática. En la primera, un actor o una coalición de actores emergen como dominantes en el proceso de política y enmarcan el problema dentro de sus propias preferencias, permitiendo solo que un rango estrecho de información y argumentos entren en la discusión. La distorsión burocrática, en cambio, se refiere a que las posiciones de los actores son muy difíciles de cambiar, por lo que los argumentos de los demás actores son distorsionados impidiendo un adecuado análisis colectivo de la situación. El nivel óptimo es denominado *bureaupolitical deliberation*. De lo anterior se deriva una pregunta general para orientar el análisis: ¿tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores la capacidad de dominar el debate respecto de la agenda de política exterior?

La segunda dimensión —*acceptability*— está conformada por el aislacionismo burocrático, bajo el que un actor o una coalición de actores promueven su propia agenda sin considerar el apoyo de otros actores. El otro extremo es la parálisis burocrática, en la que todos los actores defienden sus propias agendas, pero ninguna alcanza el apoyo mínimo necesario como para imponerse en la toma de decisiones. El punto óptimo es denominado por Preston y 't Hart como *bureaupolitical compromise formation*. La pregunta general que se deriva de esta dimensión es: ¿puede el Ministerio de Relaciones Exteriores impulsar su agenda sin el compromiso de otros actores?

La dimensión *efficiency* está conformada por la categoría *haste*, que ocurre cuando se produce un acuerdo rápido respecto al proceso de política exterior, pero el asunto debe regresar a los decisores en etapas posteriores, con lo que se renueva la controversia, o bien sucede que por problemas de implementación el asunto debe volver a ser tratado. La categoría opuesta es *waste*, bajo la cual el proceso político se mantiene circulando de manera indefinida en la agenda sin producir una acción concluyente.

Con las dimensiones de Preston y 't Hart se puede construir un continuo respecto a la influencia de la Cancillería en la política exterior, que iría desde un total predominio del Ministerio respecto a otros actores o bien una total irrelevancia dada la presencia de otros actores capaces de promover sus agendas, incluyendo al presidente de la República. La posición del Ministerio en este continuo sería explicada por las tres variables independientes definidas.

La política exterior de Chile y el rol de la Cancillería

Desde el retorno a la democracia, la política exterior de Chile ha estado marcada por la búsqueda de acuerdos de libre comercio y la promoción de las exportaciones, lo que ha generado un alejamiento, al menos parcial, de las instituciones de la región que promueven valores diferentes, tales como Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Esta estrategia de regionalismo abierto implica que América Latina está presente, pero no de forma exclusiva. Por esa razón, Chile ha buscado insertarse también en otros contextos regionales como fue el NAFTA, la APEC y la Unión Europea o de forma bilateral mediante acuerdos particulares como sucede con México o Canadá (Wilhelmy y Durán, 2003: 281-282).

Varios autores (Wilhelmy y Lazo 1997; Milet 2003; Wilhelmy y Durán, 2003; Quezada 2010; Portales 2011) señalan que entre los objetivos principales chilenos está la inserción económica del país, el posicionamiento como plataforma de exportaciones de Sudamérica al Asia Pacífico, la atracción de inversión extranjera y la búsqueda de mercados para productos elaborados a partir de un estado relativo más avanzado de industrialización, con destino particularmente en el cono sur y los países andinos.

Las prioridades de política exterior de Chile podrían resumirse en dos dimensiones. Primero, la promoción del libre comercio, la inserción económica y el multilateralismo; y, en segundo lugar, la promoción de la seguridad, la paz, la democracia y la protección a los derechos humanos (Fuentes, 2006). La coherencia de estos ejes de política exterior chilena desde 1990 hasta hoy es un rasgo destacado, pues los objetivos y las acciones de política se han mantenido consistentes. Sin embargo, pareciera ser que este hecho tiene su explicación en la continuidad de la misma coalición política durante veinte años más que en grandes consensos nacionales en torno al tema. La debilidad de la política exterior chilena como una «política de Estado» se ha notado particularmente durante el reciente Gobierno de Sebastián Piñera, en el que Chile ha abandonado acuerdos internacionales en los que el país estaba participando o había promovido, tales como el acuerdo de Escazú y el Pacto Migratorio de Naciones Unidas.

Para comprender el estado de la política exterior chilena a principios de los noventa no se puede ignorar el aislacionismo político que vivió el país durante la dictadura. De acuerdo a Fermandois (1991: 446), la inserción comercial que era parte de la estrategia económica del régimen de Pinochet fue un mecanismo que reemplazó la inserción política que había cobrado fuerza durante el Gobierno del presidente Frei Montalva en la segunda mitad de la década de los sesenta. Dicha estrategia se complementó una vez restaurada la democracia con una mayor acción política, especialmente en América Latina y en temas relacionados con la promoción de la democracia y los derechos humanos (Vargas 2012; Van Klaveren 2012). El aislamiento político del país significó que se perdiera la inserción internacional, y para lograr recuperarla el nuevo Gobierno debió generar un equipo ajeno al cuerpo diplomático, pero especializado para que asesorase al ministro, a la sazón Enrique Silva Cimma, carente también de experiencia internacional.

La transición a la democracia en Chile se caracterizó por la búsqueda del consenso, debido al sistema institucional heredado de la dictadura, así como por las características de la Concertación, que agrupaba desde la izquierda socialista que gobernó con Allende hasta la Democracia Cristiana. La política exterior no estuvo ajena a este fenómeno y de ahí que los objetivos que se trazaron al principio del Gobierno se ajustaran a esos mismos acuerdos. Sin embargo, se produjeron discusiones respecto del rol que debería jugar la Cancillería en este nuevo escenario en el cual conviviría una apertura comercial creciente con la búsqueda de la inserción política. En 1992, el ministro de Economía, Carlos Ominami, propuso crear un ministerio que se encargara exclusivamente de las relaciones económicas internacionales o bien que la Cancillería fuera reestructurada para que pudiese encargarse de mejor forma de los asuntos comerciales.

Frente a esto se deben destacar dos elementos: el primero es la forma de manejar los asuntos comerciales, a través de un comité de coordinación económica formado por la Cancillería, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda, lo que es significativo pues revela que la actividad internacional no estuvo centralizada ni coordinada por la Cancillería. Lo segundo, es la relevancia que dentro de la Cancillería ha adquirido la política comercial, con su propio mecanismo de promoción internacional a través de PROCHILE. Estas agencias no están integradas por funcionarios de la carrera diplomática, y aunque el modelo de PROCHILE no es exactamente igual al de una misión diplomática, cumplen un rol esencial en el marco de la estrategia de política exterior del país. El ministro Carlos Ominami² señaló que «debido a que las relaciones internacionales tienen cada vez un mayor componente económico y a veces se enfrenta una lógica más política de la Cancillería con una lógica más económica de las carteras de Economía y Hacienda y se produce además descoordinación nuestra con el sector privado [...] tampoco está claro que el poder de decisión internacional esté radicado en un ministerio y [además] el sector privado busca influir en las distintas

2. *El Mercurio*, «Hacia la diplomacia económica». Nota de prensa aparecida el 9 de agosto de 1992.

carteras y se cruzan las líneas». La misma nota de prensa sostiene que la negociación de los acuerdos comerciales se encontraba parcelada: Hacienda encargándose del acuerdo con los Estados Unidos y México, mientras que Economía lideraba las negociaciones con Argentina, Bolivia, Venezuela y Europa. A ello se sumaba la existencia de comités de ministros, de subsecretarios y la presencia de la DIRECON y sus oficinas de PROCHILE.

Dentro de las críticas tradicionales a la Cancillería chilena se encuentran su nivel de profesionalización, lo que se nota especialmente en la proporción entre embajadores de carrera y embajadores nombrados por el presidente. La propia ley que regula el Servicio Exterior indica que aquellos funcionarios con rango de embajador son de exclusiva confianza del presidente. En una entrevista dada por la canciller Soledad Alvear³ menciona que es necesario encontrar una justa combinación entre embajadores provenientes de la carrera diplomática y aquellos nombrados por el presidente, pues además de entenderse con el embajador uno tiene que entenderse con un asesor del presidente. Entonces se duplica el esfuerzo y no es tan eficiente. Esto es otro indicador de la preminencia del presidente en la formulación de la política exterior de Chile.

La Alianza del Pacífico permite ilustrar los rasgos del funcionamiento de la Cancillería chilena y la preminencia de la función comercial por sobre la política. Entre los elementos que han caracterizado a la acción de la Cancillería está la organización de seminarios para promocionar el acuerdo entre inversionistas interesados. En ese sentido, DIRECON ha ganado especial protagonismo en cuanto a la implementación de los acuerdos; sin embargo, en el proceso de discusión de la política la Cancillería no ha centralizado ni coordinado la agenda.

Las dimensiones normativas sobre la política burocrática permiten enmarcar el funcionamiento del MRE chileno. En la dimensión *reality testing* la pregunta es si la Cancillería puede centralizar la agenda. Frente a esto, la evidencia sugiere que no. Si bien hoy, especialmente en cuanto a la Alianza del Pacífico, la Cancillería ha aumentado su capacidad de coordinar la política comercial frente a la concurrencia de otros actores en comparación a lo que ocurría a principios de los noventa, la preminencia sigue siendo del presidente, mientras que otros ministerios participan activamente en la discusión de la estrategia internacional: Hacienda, Economía o Trabajo. La figura presidencial, en este caso, permite evitar algún tipo de confrontación burocrática mayor, especialmente cuando el presidente se ha hecho parte activa de la política internacional. Es decir, si bien varios actores en el Estado confluyen en la formulación de la política exterior del país, es el presidente el principal actor, por lo que el Ministerio tiene una capacidad limitada para definir el curso de la política exterior, lo que ocurre también con los otros actores interesados. Dicho de otra forma, en Chile la política

3. Raquel Correa, «La Soledad del poder. No me interesa ser candidata presidencial en 2005». Entrevista aparecida en *El Mercurio* el 1 de octubre de 2000. Sin embargo, el tema fue de extenso debate durante el Gobierno del presidente Lagos. Véase, por ejemplo, «Ruido de Embajadores», aparecido en *El Mercurio* el 24 de marzo de 2002.

exterior se piensa en La Moneda y es plausible suponer que la consistencia de la agenda de política exterior chilena se explique por la permanencia de la misma coalición política entre 1990 y 2010 y no por la capacidad del MRE para actuar como un continuador de las ideas. Se ha generado así la percepción de que en Chile el Gobierno no es una variable relevante para explicar la estrategia de política exterior.

La segunda dimensión, *acceptability*, puede ser analizada también desde el rol del presidente y del MRE, y la pregunta es si la Cancillería puede sacar adelante una agenda sin buscar el compromiso de otros actores. Si el primer mandatario es excluido del análisis, el escenario es cercano a la formación de compromisos entre actores burocráticos, debido a la relación que la Cancillería debe emprender con otros actores en el Poder Ejecutivo, especialmente los ministerios del área económica. En el área comercial hoy la agenda tiende a converger y el MRE ha ganado experiencia en la materia, lo que le permite actuar con mayor autoridad en comparación a lo que ocurría a principios de los noventa, actuando así como un agente coordinador.

Sin embargo, al incorporar al análisis al presidente el escenario cambia. El presidente en Chile goza de una autoridad significativa para sacar adelante una agenda de política exterior sin buscar muchos compromisos con otros actores dentro de la burocracia. En ese sentido, el jefe de Gobierno actúa como un *Foreign Policy Executive*, decidiendo los cursos de acción y disponiendo de gran autonomía para formularlos. En consecuencia, incluso si el MRE generase una agenda de política exterior, el aval presidencial es esencial para llevarla a cabo. Así ocurrió, por ejemplo, con la reforma que se llevó a cabo sobre el sistema de cooperación internacional del país, cuando la AGCID (Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo) pasó a formar parte de la estructura de la Cancillería, pero esto ocurrió solamente una vez que el presidente Lagos se hizo parte de la discusión respecto a la cooperación internacional de Chile.

La dimensión *efficiency* es probablemente en la que el MRE chileno está más cerca del punto óptimo, bajo el cual las decisiones se toman sin que se mantengan indefinidamente rotando entre diversos actores, pero tampoco sin apresurarse. Pero una vez más la alta influencia que tiene el presidente permite explicar esta situación, pues el decisor es claro y, además, ocurre que el desarrollo de la política exterior en los últimos años ha tendido a limitar las opciones entre los actores burocráticos y políticos debido a la consolidación de un consenso en torno a la inserción internacional del país. En el caso de la Alianza del Pacífico el tema resulta claro, ya que los objetivos de este bloque están en la misma frecuencia que los que Chile ha sostenido desde 1990.

Política exterior de Brasil y el rol de Itamaraty hacia Sudamérica

Desde épocas muy tempranas del siglo xx, Brasil buscó posicionarse como un actor relevante en el escenario global, por lo que históricamente las acciones de política exterior brasileñas han estado orientadas por esta premisa de actuar como un gran país y por el deseo de influir en las relaciones políticas internacionales (Soares de Lima y Hirst, 2006). Vigevani y Cepaluni (2012) señalan que desde el Estado Novo,

implementado por Getulio Vargas a mediados de los años treinta del pasado siglo, es posible identificar tres estrategias de política exterior para Brasil. La primera, denominada *autonomía mediante distancia*, se mantuvo hasta la segunda mitad de los años ochenta, se basaba en la distancia de los grandes centros de poder y respondía a una forma de desarrollo autárquica, ambas derivadas tanto del estructuralismo como del modelo de importación por sustitución de importaciones.

La *autonomía mediante participación* es la segunda estrategia y significó para Brasil hacerse parte de ciertas instituciones internacionales, como las rondas de negociación del GATT, y la aceptación de ciertas concepciones liberales del sistema internacional, lo que implicaba abandonar la industrialización por sustitución de importaciones. Sostener la estrategia de autonomía mediante distancia se habría traducido en un creciente aislacionismo, lo que no satisfaría los objetivos de largo plazo de la inserción internacional de Brasil.

La mayor apertura de Brasil después de la democratización iniciada en 1985 vino acompañada también de un mayor acercamiento hacia la región (Tickner, 2012; Malamud, 2012), específicamente hacia Paraguay, Argentina y, en menor grado, Venezuela. El caso con Argentina resulta interesante, pues tiene implicaciones en la seguridad regional (Sotomayor, 2004), ya que Brasil y Argentina rivalizaban por el liderazgo sudamericano y basaban su relación en la desconfianza, lo cual se manifestó en las divergencias por el uso de las aguas del río Paraná para fines hidroeléctricos, situación resuelta en 1979 con un tratado tripartito que incorporó a Paraguay; y en segundo lugar, la cuestión nuclear derivada de la capacidad que ambos países tienen para el desarrollo de energía atómica (Oelsner, 2005: 134).

Progresivamente en la agenda de política exterior brasileña se fue consolidando una posición hacia los países del Mercosur, pero fue Cardoso quien promovió la profundización de las relaciones con otros países de América del Sur (Soares de Lima y Hirst, 2006: 30; Gomes Saraiva, 2010a). El lanzamiento de la Iniciativa de Infraestructura Regional para Sudamérica (IIRSA) el año 2000, fue el origen de un proceso de integración regional que incorporase a todos los países sudamericanos, pero cuyos fundamentos estaban en la relación construida previamente a través de Mercosur (Borges, 2008: 76).

La promoción de América del Sur como plataforma que incluye a Mercosur partió a mediados de los años noventa (Vigevani *et al.*, 2003) y buscaba construir una esfera de influencia en una región en la que la dependencia con los Estados Unidos es menor, a diferencia de lo que ocurre en los países centroamericanos y caribeños, excluyendo también a México (Malamud, 2012: 169).

Además de Mercosur e IIRSA, Brasil impulsó para Sudamérica la creación de la UNASUR —primero Comunidad Sudamericana de Naciones— y del Consejo de Defensa Sudamericano con el objetivo de expandir su poder basado en la agregación de peso geopolítico de la región y su capacidad de negociación en el escenario internacional (Brands, 2011: 34; Soares de Lima y Hirst, 2006: 31), institucionalizando así sus aspiraciones de influencia a través de un mecanismo regional. Sin embargo, asumir el liderazgo regional no ha sido una tarea sencilla para Brasil. Por un lado, en el país

los problemas regionales no son relevantes debido a la dimensión que adquieren los problemas domésticos debido a las características continentales de Brasil y, además, los asuntos globales, como medio ambiente y comercio, han adquirido una creciente importancia, especialmente durante los dos Gobiernos de Lula (Vigevani y Cepaluni, 2012). Esto conduce a que Brasil no actúe necesariamente como un *paymaster* en el proceso de integración en la región, algo particularmente necesario en un contexto de alta asimetría entre los Estados miembros (Mattli, 1999).

Durante los Gobiernos de Lula, Brasil empezó a adoptar una nueva estrategia denominada *autonomía mediante diversificación*, que consiste en profundizar relaciones con socios no tradicionales (Vigevani y Cepaluni, 2012). Ahí aparecen los países africanos, especialmente los de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, pero también con Sudáfrica y Nigeria. Aprovechando el apelativo de «BRIC», la política exterior buscó establecer lazos con países emergentes que tuviesen características compartidas con Brasil: dimensiones continentales, reconocida importancia regional, población, producto interno bruto, recursos naturales, así como también intereses en un reordenamiento del sistema internacional (Gomes Saraiva, 2010b: 49). El objetivo de la autonomía mediante diversificación es funcionar como un puente entre el mundo en desarrollo —sin una pertenencia regional completamente definida— mundo desarrollado, construyendo lazos con países africanos y coaliciones con otros emergentes (Burgess, 2013).

Varias características hacen que Itamaraty sea una de las Cancillerías más influyentes del mundo tanto en la implementación como en la formulación de la agenda de política exterior. La racionalización y la burocratización de la carrera diplomática ha sido uno de los elementos principales de la evolución de Itamaraty. Cheibub (1989) sostiene que Itamaraty avanzó en un proceso de creciente institucionalización, comparable solo con lo ocurrido dentro del Ejército, lo que dio lugar a una conciencia institucional dentro del Ministerio que le ha dotado de autonomía y lo ha tendido a aislar del resto de las agencias burocráticas. Esto genera ciertas ventajas, como la posibilidad de darle continuidad a la política exterior de Brasil, pero también desventajas, como la posibilidad de que Itamaraty goce de cierta autonomía en su función administrativa y quede alejado del control social y la rendición de cuentas (Cheibub, 1989: 126). Definido de esta forma, el MRE puede ser un actor político, por lo que se ajusta al modelo de política burocrática y permite analizar en qué medida las divergencias entre Planalto e Itamaraty pueden explicar los obstáculos en la implementación de la política exterior. No obstante, el propio Cheibub señala que si bien es necesario que Itamaraty conserve su centralidad en la política exterior, es deseable que otros actores puedan contrabalancear su influencia adquiriendo algún grado de institucionalización, de tal suerte que lleguen a ser grupos duraderos y estables (Cheibub, 1989: 127).

Al llegar los años noventa existía una visión respecto a que el presidente habría ganado relevancia en la política exterior, en detrimento de lo que hasta ese momento venía realizando el Ministerio (Sallum, 2011). El embajador Paulo Nogueira Batista indica que Itamaraty no tuvo una participación activa en la formulación de la política exterior brasileña durante el Gobierno de Collor de Mello, ni tampoco fue su principal

ejecutor, a pesar que gracias al profesionalismo de sus cuadros diplomáticos pudo minimizar ciertas posturas presidenciales en aquellas políticas que debió implementar (Batista, 2009: 211).

Sin embargo, contrariamente a lo que afirma Batista, Stolle Paixão e Casarões (2012) señala que hay dos razones por las cuales la Cancillería ha sido un actor central en la política exterior brasileña. En primer lugar, en un contexto democrático no son muchos los medios que se poseen para alejar a una burocracia del proceso decisorio y eso es particularmente difícil en la política exterior, pues su burocracia, responsable por su formulación e implementación, se ha visto sometida a un proceso de aislamiento burocrático. Y, en segundo lugar, porque las instrucciones entregadas por el presidente no eran necesariamente incompatibles con las líneas maestras que la política internacional había sostenido históricamente (Stolle Paixão e Casarões 2012, 137).

Gomes Saraiva (2010a) apunta a la existencia de dos grupos dentro de Itamaraty. Los institucionalistas pragmáticos o liberales y los autonomistas o nacionalistas. Los primeros se fortalecieron durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y favorecen una liberalización condicionada al priorizar el apoyo de Brasil a los regímenes internacionales desde una estrategia pragmática. Se trata de la defensa de ciertos valores universales, como la democracia y los derechos humanos, y la promoción de regímenes que permitan garantizarlos. El segundo grupo —los autonomistas— están ligados más a una visión desarrollista y, si bien no son originarios del PT, establecieron una relación significativa con el presidente Lula Da Silva. Este grupo le dio mayor énfasis a la autonomía del país y al fortalecimiento de la presencia brasileña en la política mundial. En ese contexto cobraba relevancia un esfuerzo sistemático para que Brasil adquiriese el liderazgo regional y pudiera incrementar así su ascenso como potencia global (Gomes Saraiva, 2010b: 49)

En suma, un alto nivel de profesionalización en Brasil le ha entregado al cuerpo diplomático una serie de competencias y habilidades para actuar en el planteamiento de la política exterior. El proceso de institucionalización ha aislado al Ministerio del resto de la Administración, lo que generó una fuerte conciencia institucional respecto al rol del país, y por mucho tiempo no hubo un contrapeso a la agenda alojada dentro del Ministerio, lo que se traduce en una alta capacidad para excluir a otros actores del proceso de formulación de la política.

La agenda de integración con Sudamérica venía siendo planteada desde el Ministerio desde principios de los noventa, principalmente hacia el Mercosur, y progresivamente cobró fuerza hacia fines del segundo Gobierno de Cardoso, por lo que adquirió relevancia la idea de la región sudamericana, pero principalmente con un carácter económico, enmarcado en Mercosur e IIRSA y basándose en las ideas institucionalistas. Durante el Gobierno de Lula Da Silva la región se consolida como una zona prioritaria para la política exterior de Brasil y gana relevancia dentro del Ministerio aquellas posturas más cercanas a la posición autonomista, sostenida por el PT. De esa forma se abrieron divergencias respecto a la estrategia de política adoptada y, especialmente, respecto al rol del asesor de relaciones internacionales de la Presidencia.

A la hora de ubicar al MRE de Brasil en cada una de las dimensiones normativas de la política burocrática para el caso de UNASUR podemos decir que, respecto a la dimensión *reality testing*, el Ministerio se encuentra más cerca de la sobresimplificación que de la deliberación, pues mantiene una poder significativo para enmarcar la política dentro de su propia agenda, aunque no es totalmente capaz de cerrar la discusión a argumentos de otros actores, especialmente de la Presidencia y la sociedad civil. En la dimensión *acceptability*, el Ministerio está próximo al aislacionismo, pues Itamaraty es capaz de promover su agenda internacional sin buscar el apoyo de otros actores; sin embargo, el rol que ha venido jugando la Presidencia, especialmente durante los anteriores Gobiernos de Lula Da Silva, generaron presiones hacia una búsqueda mayor de compromisos. Con todo, la agenda de política externa sigue quedando en manos del MRE, a pesar del mayor rol que ha venido jugando, por ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) o el Ministerio de Industria y Comercio. Finalmente, en cuando a la dimensión *efficiency*, es plausible señalar que respecto a UNASUR el MRE se encontró más cerca de la economía burocrática que de los extremos y eso se podría explicar debido a la profesionalización del cuerpo burocrático y también a la existencia de una estrategia subyacente de política exterior que permite canalizar las decisiones de política pública de una forma eficiente.

DISCUSIÓN COMPARADA

Una vez revisado los dos casos, es posible sostener que dos son también los factores que permitirían explicar el rol que juega el MRE durante el proceso de formulación de política exterior y que diferencian lo que sucede en Brasil y Chile. Primero, el nivel de aislamiento de la Cancillería dentro de la Administración pública; segundo, su capacidad para coordinar centralizadamente la agenda de política exterior, lo que reduce el rango de preferencias posibles para los otros actores que se involucran en la discusión.

El MRE de Brasil ha ido consolidando a lo largo de los años no solo un Servicio Exterior profesional, sino además se ha ido diferenciando del resto de la Administración federal brasileña en cuanto a su nivel de institucionalización. Eso lo ha aislado del resto de los actores burocráticos en el Poder Ejecutivo y gracias a ello puede actuar con mucha más autonomía durante la formulación de la política. En Chile ocurre algo diferente, pues otros actores se han venido involucrando en el proceso de formulación de la política exterior y se han generado instancias formales o informales a través de las cuales la Cancillería se relaciona con otros actores dentro del Gobierno y los temas de política que se discuten terminan incluyendo las preferencias de varios actores.

La capacidad para coordinar centralizadamente la agenda de política exterior es otro elemento diferenciador y puede ser la variable más importante a la hora de explicar el rol de la Cancillería. El MRE de Brasil tiene la capacidad para centralizar y coordinar la agenda de política exterior, lo que reduce la información y las opciones disponibles dentro de su propio rango de preferencias. Eso no necesariamente tiene

que ver con el grado de aislamiento, pues aun cuando puede existir relación con otros actores dentro del Poder Ejecutivo, la agenda la plantea el MRE y el resto de los actores debe sintonizar con ella. Solo en la última década, especialmente durante los Gobiernos del PT, la Presidencia ha contrapesado la agenda que plantea Itamaraty.

En Chile ocurre algo distinto, ya que son varios los ministerios con agendas internacionales, dada la dimensión comercial y política de las relaciones exteriores chilenas. Aparecen así, además de la Cancillería, los ministerios de Economía, Hacienda, Defensa e incluso el de Trabajo. De esa forma, la Cancillería no tiene preeminencia sobre la agenda de política exterior y los temas que se discuten provienen de varios actores. En segundo lugar, la figura del presidente de la República es preponderante durante el proceso de política pública (no sólo en relaciones exteriores) y, por lo tanto, no solo juega un rol como decisor, sino que puede involucrarse activamente durante la formulación de la política exterior.

La profesionalización, si bien es relevante, no parece ser una variable suficiente para explicar el rol del MRE. Sí puede ser una variable que cobra fuerza en presencia de las otras dos variables antedichas. Es decir, un ministerio aislado (X_1) y con una gran capacidad para centralizar la agenda de política exterior (X_2) se verá beneficiado si cuenta con un servicio exterior profesional (X_3), pero si X_1 y X_2 están ausentes, la variable profesionalización es menos significativa para explicar el rol de la Cancillería en la formulación de la política exterior.

De ahí entonces que en Brasil el MRE tenga una capacidad creciente para generar un consenso burocrático en torno a la política exterior, mientras que en Chile quien tiene esa capacidad es el presidente. Dado el escenario que hemos analizado, resulta plausible señalar que en ausencia de un liderazgo presidencial fuerte en Chile, se tienda a una confrontación entre las agencias burocráticas involucradas en política exterior.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido estudiar el rol que ha jugado el MRE en la formulación de las estrategias de política exterior que han seguido Chile y Brasil en las últimas décadas, especialmente después de la democratización. Ambos países han mantenido una estrategia internacional consistente y la literatura sugiere que la continuidad estaría dada por un rol preponderante de la burocracia del Servicio Exterior, capaz de conservar las ideas que sustentan la política internacional y de esa forma aislarla de los ciclos políticos. Es decir, una Cancillería que juegue un rol preponderante en la formulación de política exterior puede influenciar la agenda, pues va desarrollando sus propias ideas respecto a la inserción internacional del país.

Para analizar cada ministerio se tuvieron en cuenta tres variables: la profesionalización, el nivel de aislamiento o inserción en la Administración pública y la capacidad para centralizar la agenda de política exterior. Asimismo, se usaron tres dimensiones normativas para estudiar la confrontación, deliberación o consenso burocrático respecto a la agenda de política exterior dentro de la Administración pública. En un

escenario de consenso burocrático, el MRE sería un actor suficiente para llevar adelante la política, sin necesidad de buscar compromisos ni aceptar otros argumentos, mientras que ocurre lo opuesto en un escenario de confrontación, pues ningún actor es capaz de desarrollar una agenda de política y por lo tanto se produce una parálisis en torno al tema de política pública.

La evidencia sugiere que la variable más relevante para explicar el rol del MRE sería la capacidad que tiene para coordinar centralizadamente la agenda de política exterior. Eso no quiere decir que otros actores hayan sido excluidos, sino que los temas de política exterior pasen siempre por la Cancillería. En el caso brasileño parece claro que los asuntos internacionales son manejados por Itamaraty, aun cuando otros actores también pueden ser relevantes, tales como el BNDES, el Ministerio de Comercio, Petrobras e incluso el presidente. Sin embargo, las acciones internacionales de esos actores deben dialogar con la estrategia que emana de la Cancillería. En Chile, el MRE carece esa capacidad, a pesar de que en los años recientes ha venido ganando experiencia en el manejo de los asuntos comerciales. Quien sí posee esa capacidad es el presidente quien, por ende, es el actor central del proceso de formulación de la política exterior en Chile.

La profesionalización del MRE sería una variable necesaria, pero no suficiente para explicar un rol preponderante en la formulación de la política. Un ministerio con alta capacidad para centralizar la agenda de política exterior puede ver reforzado su rol en la medida en que cuente con un equipo profesional, como ocurre en Brasil. En el caso chileno, el MRE cuenta con niveles de profesionalización aún en proceso de consolidación, pero es plausible señalar que manteniendo un presidencialismo fuerte en la formulación de la agenda de política se podría conseguir una implementación más prolija e incluso algún nivel de influencia durante ese proceso, pero no necesariamente un contrapeso al presidente durante la formulación.

El nivel de aislamiento o inserción en la Administración puede ser un factor relevante para explicar el tipo de agendas de política que puede manejar el MRE. En el caso brasileño, el aislamiento del Ministerio dentro de la Administración le permite desarrollar agendas particulares, y dado que pueden centralizar la discusión de política exterior los otros actores, terminan actuando en sintonía o, al menos, sin divergir completamente de lo que propone Itamaraty. Ello ocurre incluso en el ámbito de la defensa. En el caso chileno el MRE no está aislado; por el contrario, existen y han existido mecanismos institucionales formales o informales que lo han relacionado con otros ministerios y con el presidente.

Es plausible concluir que la profesionalización del MRE es una variable que refuerza la posibilidad de la Cancillería para tener un rol relevante en la formulación de la agenda de política, pero solo si la Cancillería cuenta con la capacidad de centralizar la agenda de política exterior. Dicho de una forma más general, aquel actor que pueda centralizar la formación de la agenda de política exterior, sea la Cancillería, el presidente u otro ministerio —por ejemplo, Defensa— tendrá una probabilidad mayor de jugar un rol más relevante durante la formulación de la política en detrimento de otros y eso porque podrá reducir los argumentos y la información a asuntos de su preferencia, lo que reducirá así el conjunto de decisiones posibles.

Algunas líneas que quedan pendientes a partir de este trabajo son: primero, analizar qué ocurre en otros casos de presidencialismo fuerte en la región, como Colombia o México, o allí donde se reconoce una influencia mayor del MRE, como Perú, así como ampliar el abanico de estrategias bajo análisis; en segundo lugar, analizar lo que ocurre dentro de los ministerios y como se organizan distintos grupos —en el caso de Brasil se ha visto la existencia de dos visiones sobre la estrategia internacional del país, y en el caso de Chile una división entre el Servicio Exterior y DIRECON—; en tercer lugar, buscar las razones que explican la capacidad de un ministerio para centralizar la agenda —pueden ser temas específicos, validación institucional o incluso podría explicarse por la propia formación del Estado y los procesos de racionalización y burocratización dentro de la Administración pública—. Finalmente, habría que analizar situaciones específicas de política a través de modelamiento de juegos, de manera tal que se pueda identificar la forma en la que se distribuyen las preferencias y la información entre los actores políticos, burocráticos y sociales, y también el rol que juega cada uno de ellos y cómo se alcanzan *win sets* favorables en determinados escenarios.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece los valiosos comentarios de los revisores anónimos de la RECP, así como también a Jaime Baeza Freer, profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, quien guió esta investigación.

Referencias

- Alden, Cris y Amnon Aran. 2012. *Foreign policy analysis: new approaches*. Abingdon: Routledge.
- Batista, Paulo Nogueira. 2009. «A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?», en *Pensando O Brasil. Ensaio e Palestras, de Paulo Nogueira Batista Jr.* Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Beasley, Ryan, Juliet Kaarbo, Charles Hermann y Margaret Hermann. 2001. «People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies», *International Studies Review*, 3 (2): 217-250. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00238>.
- Brands, Hal. 2011. «Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula», *Comparative Strategy*, 30 (1): 28-49. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01495933.2011.545686>.
- Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A comparative introduction*. Nueva York: PalgraveMacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230609242>.
- Burges, Sean. 2008. «Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War», *International Relations*, 22 (1): 65-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0047117807087243>.

- Burges, Sean. 2013. «Brazil as a bridge between old and new powers?», *International Affairs* 89 (3): 577-594. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12034>.
- Carlsnaes, Walter. 2012. «Actors, structures and foreign policy analysis», en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, *Foreign policy: Theories, actors and cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, Zairo Borges. 1989. «A carreira diplomática no Brasil: O processo de burocratização do Itamarati», *Revista de Administração Pública*, 23 (2): 97-128.
- Drezner, Daniel. (2000). «Ideas, bureaucratic politics and the crafting of foreign policy», *American Journal of Political Science* 44 (4): 733-749. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2669278>.
- Fernandois, Joaquín. 1991. «De una inserción a otra: Política exterior de Chile 1966-1991», *Estudios Internacionales* 24 (96): 433-455.
- Foyle, Douglas. 1997. «Public opinion and foreign policy: Elites beliefs as a mediating variable», *International Studies Quarterly*, 41(1): 141-169. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00036>.
- Fuentes, Claudio. 2006. «La apuesta por el poder blando: política exterior de la Concertación 2000- 2006», en Robert Funk. *El gobierno de Ricardo Lagos: la nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2010a. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas*. Madrid: Real Instituto Elcano; ARI. Disponible en: <https://bit.ly/2HqmdVi>.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2010b. «Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur», *Revista Brasileira e Política Internacional* 53: 151-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300009>.
- Gyngell, Alan y Michael Wesley. 2003. *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755873>.
- Halperin, Morton, Priscilla Clapp, y Arnold Kanter. 2006. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Hollis, Martin y Steve Smith. 1986. «Roles and reasons in Foreign Policy Decision Making», *British Journal of Political Science* 16 (3): 269-286. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400004415>.
- Hudson, Valerie. 2005. «Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations», *Foreign Policy Analysis* 1 (1): 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>.
- Hudson, Valerie. 2007. *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Kaarbo, Juliet. 1997. «Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research», *Political Psychology* 18 (3): 553-581. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00068>.

- Kaarbo, Juliet. 1998. «Power Politics in Foreign Policy: The Influence of Bureaucratic Minorities», *European Journal of International Relations* 4 (1): 67-973. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354066198004001003>.
- Kaarbo, Juliet. 2001. «The domestic politics of international negotiations: The effects of states structures and policymaking process», *International Interactions* 24 (1): 169-205. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050620108434981>.
- Kaarbo, Juliet y Baris Kesgin. 2010. «When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision», *International Studies Perspectives* 11 (1): 19-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2009.00390.x>.
- Kaarbo, Juliet y Deborah Grunfeld. 1998. «The social psychology of inter intra-group conflict in governmental politics», *Mershon International Studies Review* 42 (1): 226-233. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/254414>.
- Kaarbo, Juliet y Margaret Hermann. 1998. «Leadership styles of prime ministers: How individual differences affect the foreign policymaking process», *The Leadership Quarterly* 9 (3): 243-263. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(98\)90029-7](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(98)90029-7).
- Keller, Jonathan y Dennis Foster. 2012. «Presidential Leadership Style and the Political Use of Force», *Political Psychology* 33 (5): 581-598. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00903.x>.
- Knecht, Thomas y Stephen Weatherford. 2006. «Public opinion and foreign policy: The stages of presidential decision making», *International Studies Quarterly* 50 (3): 705-727. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00421.x>.
- Mack, W., Karl DeRouen Jr, y David Lanoue. 2013. «Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress», *Foreign Policy Analysis* 9 (1), 79-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00166.x>.
- Malamud, Andrés. 2012. «Moving regions: Brazil's global emergence and the redefinition of Latin American borders», en Pía Riggirozzi y Diana Tussie, *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Nueva York: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_9.
- Marsh, Kevin. 2013. «Obama's Surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan War», *Foreign Policy Analysis* 10 (3): 265-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/fpa.12000>.
- Marshall, Bryan y Brandon Prins. 2011. «Power or posturing? Policy availability and congressional influence on U.S. Presidential decisions to use force», *Presidential Studies Quarterly*, 41 (3): 521-545. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2011.03885.x>.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>.
- Milet, Paz. 2003. «La política exterior de los gobiernos de la Concertación», *Colombia Internacional* 56 (57), 47-63.
- Oelsner, Andres. 2005. *International Relations in Latin America. Peace and Security in the Southern Cone*. Nueva York: Routledge.

- Pimenta de Faria, Carlos Aurélio, Dawisson Belém Lopez y Guilherme Casaroes. 2013. «Itamaraty on the move: Institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula Da Silva's presidency (2003-2010)», *Bulletin of Latin American research* 32 (4): 468-482. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/clar.12067>.
- Portales, Carlos. 2011. «Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en el mundo global», *Estudios Internacionales* 44 (169): 171-193.
- Preston, Thomas y Paul 't Hart. 1999. «Understanding and evaluating bureaucratic politics: The nexus between political leaders and advisory systems», *Political Psychology* 20 (1): 49-98. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00137>.
- Quezada, Abraham. 2010. «Inserción internacional de Chile en la post guerra fría: Concertación política e integración económica comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)», *Enfoques*, 8 (13): 119-134.
- Rosati, Jerel. 1981. «Developing a systematic decision-making framework. Bureaucratic politics in perspective», *World Politics*, 33 (2): 236-252. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2010371>.
- Sallum, Brasília Jr. (2011). «Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira», *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, 54 (2): 259-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200002>.
- Soares de Lima, Maria Regina y Monica Hirst. 2006. «Brazil as intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities», *International Affairs*, 82 (1): 21-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>.
- Sotomayor, Arturo. 2004. «Civil-Military affairs and security in the southern cone: The sources of Argentine-Brazilian Nuclear cooperation», *Latin American Politics and Society*, 46 (4): 29-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lap.2004.0053>.
- Stolle Paixão y Casarões, Guilherme. 2012. «O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (1): 135-153. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000100008>.
- Taliaferro, Jeffrey, Steven Lobell y Norrin Ripsman. 2009. «Introduction: Neoclassical realism, the state of the foreign policy», en Jeffrey Taliaferro, Steven Lobell y Norrin Ripsman (eds.), *Neoclassical realism, the state and foreign policy*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511811869.001>.
- Tickner, Arlene. 2012. «Rising Brazil and South America», en Steven Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign policy. Theories, actor, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Klaveren, Alberto. 2012. «La promoción de la democracia como principio de la política exterior de Chile», en Mario Artaza y César Ross, *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile: RIL Editores.

- Vargas, Edmundo. 2012. «La política exterior de Chile en derechos humanos», en Mario Artaza y César Ross (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni. 2012. *Brazilian foreign policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*. Plymouth: Lexington Books.
- Vigevani, Tullo, Marcelo De Oliveira y Rodrigo Cintra. 2003. «Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração», *Tempo Social* 15 (2): 31-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.
- Welch, David. 1992. «The organizational process and bureaucratic politics», *International Security*, 17 (2): 112-146. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539170>.
- Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. «Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000», *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 273-286. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200014>.
- Wilhelmy, Manfred y Rosa Lazo. 1997. «La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico», *Estudios Internacionales*, 30 (117): 3-35.

Presentado para evaluación: 23 de mayo de 2017.

Aceptado para publicación: 7 de marzo de 2019.

PABLO VALENZUELA

pablo.valenzuela@mail.com

Es licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales y magíster en Ciencia Política por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Actualmente trabaja como investigador de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Además, cursa el magíster en Desarrollo Urbano del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Canaries in a coal mine: The *cayuco* migrant crisis and the europeanization of migration policy

Canarios en una mina: la crisis migratoria de los cayucos y la europeización de la política migratoria

CAROLYN M. DUDEK

Hofstra University

CARMEN PESTANO

Hofstra University

Cómo citar/Citation

Dudek, C. M. and Pestano, C. (2019). Canaries in a coal mine: The *cayuco* migrant crisis and the europeanization of migration policy. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 85-106. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.04>

Abstract

Understanding how the Spanish state and the Canary Islands dealt with the *cayuco* crisis and its aftermath is instructional for the current migrant crisis facing Europe. Employing the theoretical lenses of liberal intergovernmentalism and neo-institutionalism, this article studies how the EU has shaped the governance of migration policy using both hard and soft governance. Hard governance refers to coercive legally imposed mechanisms, whereas soft governance may be cooperation or voluntary adoption of EU models. During the *cayuco* crisis, as thousands of African migrants arrived to the Canary Islands, the Spanish government sought assistance from the EU and its member states via Frontex, and adopted the EU's externalization of migration policy with Plan Africa, an aid package to stop immigration at its source. Both Frontex and Plan Africa were EU policy prescriptions, that exhibit EU soft governance and the Europeanization of migration policy. As a result, Spain achieved its goal of stopping the flow of irregular migrants, yet the state remained the main actor in migration policy, as liberal intergovernmentalists assert. However, the EU-inspired policies that Spain ultimately adopted during the *cayuco* crisis have been emulated in the current migrant crisis, inspiring a model for present and future migration policies in Europe.

Keywords: migration policy, soft governance, europeanization, Spain, Canary Islands.

Resumen

Entender cómo el Estado español y las Islas Canarias lidiaron con la crisis de los cayucos y sus consecuencias es esencial para comprender la actual crisis migratoria a la que se enfrenta Europa. Empleando las lentes teóricas del intergubernamentalismo liberal y el neoinstitucionalismo, este artículo estudia cómo la UE ha configurado la gobernanza de la política migratoria utilizando gobernanza dura y blanda. Gobernanza dura se refiere a los mecanismos coercitivos legalmente impuestos, mientras que la gobernanza blanda puede ser la cooperación o la adopción voluntaria de modelos de la UE. Durante la crisis del cayuco, cuando miles de inmigrantes irregulares africanos llegaron a las Islas Canarias, el Gobierno español buscó el apoyo de los Estados miembro a través de Frontex y adoptó la externalización de la política de migración de la UE con el Plan África, un paquete de ayuda para detener la inmigración en su lugar de origen. Tanto Frontex como el Plan África fueron modelos políticos de la UE, lo que demuestra la gobernanza blanda de la UE y la europeización de la política migratoria. Como resultado, España logró su objetivo de detener el flujo de inmigrantes irregulares, pero el Estado siguió siendo el principal actor en la política migratoria, tal y como afirman los autores intergubernamentales liberales. Sin embargo, las políticas inspiradas en la UE que finalmente adoptó España durante la crisis del cayuco se han emulado en la actual crisis migratoria, inspirando un modelo para las políticas migratorias presentes y futuras en Europa.

Palabras clave: política migratoria, gobernanza blanda, europeización, España, Islas Canarias.

INTRODUCTION

The ongoing migration crisis in Europe, beginning in the summer of 2015, appeared to emerge quite suddenly and the EU and its member states have struggled to process irregular migrants, to provide assistance to these immigrants as EU and international law require, to integrate them into society and to deter their entrance in large numbers. Buonanno (2017) points out that the European Council President Herman Van Rompuy suggested that there were signs of a migration problem in 2013 and 2014, but the *cayuco* crisis demonstrates that warning signs were even earlier. The *cayuco* crisis, a mass migration flow from West Africa to the Canary Islands between 2006 and 2009, showed that migration was already increasing at that time and it also provided an example for the EU and its member states of how to respond to such a crisis. Although the current crisis is of a much larger scale and has directly affected more member states, the response to the *cayuco* crisis offers a model and understanding of policy responses to increased migration flows into Europe.

This article will examine how EU soft governance shaped the migration policy applied in the Canary Islands during the *cayuco* crisis, and how the Spanish government addressed the crisis adopting EU policy prescriptions to promote development in the countries at the source of migration and to create readmission agreements with countries of origin to stem the migration flow. Spain's handling of the *cayuco* crisis

demonstrates the Europeanization of migration policy, which has been emulated in the larger current migrant crisis, and has been upheld by public officials as a successful policy initiative¹. For instance, French Minister of the Interior, Gérard Collomb, explained that the Spanish government's response to the *cayuco* crisis stands as an example of how to deal with the current migration from Africa, specifically referring to how Spain created agreements with states of origin, which helped to stop the flow of immigrants and ended the crisis².

Crises have shaped how the EU, national and lower levels of government respond to problems, exacerbating the constant tension about 'where power lies in the EU system' (Graziano and Halpern, 2016) or the extent to which supranational institutions may address crises (Schmitter, 1970; Tosun *et al.*, 2014). The term crisis comes from a Latin medical term at the turning point of a disease, resulting in either death or recovery (Guiraudon, 2018). Thus, a crisis presents governments with a condition under which they will either succeed or fail, and where failure could lead to dire consequences. Although crises come in many forms, they usually include threat, urgency and uncertainty. Crises force government to remedy a situation while, at the same time, may place restrictions on what governments can actually do. How governments—at supranational, national, regional and local levels—respond to crises may have significant repercussions on governance and policy implementation in the future.

The *cayuco* crisis is of importance since it triggered the first aero-maritime intervention by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU (Frontex). The crisis demonstrated: (1) how southern European countries experienced greater migration pressures compared to their northern counterparts, (2) how migrants found new routes as older routes in North Africa were closed, (3) how Frontex's actions intercepting migrant filled boats could be of assistance saving lives, and (4) how the use of bilateral cooperation and development programs could deter further migration all problems and policy strategies found in the current migrant crisis (Finotelli, 2018; Finotelli and Ponzo, 2017; D. Godenau, interview, July 6 2016; Ripoll Servent and Trauner, 2018). The recent migrant crisis that began during the summer of 2015 is much more widespread across Europe. There is a large wave of people fleeing war in the Middle East, especially from Syria and Afghanistan. However, African countries are still an important source of migrants and the uneven exposure to the crisis across member states persists, with Southern Europe bearing most pressures, a similar condition experienced during the *cayuco* crisis (Buonanno, 2017; Finotelli, 2018). The *cayuco* crisis provides a critical case to understand how EU hard and soft governance shaped the response to the crisis providing a lens to understand how the EU and member states shape current and future migration crises.

1. Efe. 2017. «Francia pone el caso de Canarias como ejemplo ante la inmigración de África», *El Diario*. Available at: <https://bit.ly/2VwznE8>.

2. *Id.*

The article will first examine the EU's use of hard and soft governance with an examination of neo-institutionalism (the multi-level governance model and new modes of governance) juxtaposed with liberal intergovernmentalism, and the central role of the state, in shaping migration policy. Next, the *cayuco* crisis is analysed to demonstrate how the externalization of European migration policy was adopted by the Spanish state to stave off the crisis. The article concludes using the experience of the *cayuco* crisis as a way of understanding EU policy regarding the recent migrant crisis beginning in 2015.

HARD AND SOFT GOVERNANCE: WHAT IS THE EU'S ROLE IN MIGRATION POLICY?

The notions of EU hard and soft governance are central to understanding how and in what way does the EU influence policy governance. Governance is "societies' collective steering and management" that is constantly changing (Peters, 2002: 1). There are continual pressures to transform governance, that is, how government develops and implements policies (Peters, 2002). Within the context of the EU, much of the literature has focused on the concept of governance as it relates to 'power relations... as well as the substance of policies' (van Kersbergen and van Waarden, 2004: 149). Within this context, neo-institutionalists suggest that governance, or power relations exist across various levels of government and among non-state actors. Some of them have asserted that the EU is a political system with identifiable executive, legislative, and judicial features that constitutes another level of government with which the national, regional, and local levels of government all share power (Hooghe and Marks, 2001; Marks, 1993; Pierre and Peters, 2005).

One perspective within neo-institutionalism is multi-level governance (MLG), that suggests that the EU adds a supranational layer of government with which national governments have to share authority in addition to subnational actors, both public and private (Hooghe and Marks, 2001; van Kersbergen and van Waarden, 2004). MLG implies that several actors participate in the policymaking process, and that the state does not hold the leading role any longer; instead, it is supranational, subnational and other private and public actors such as NGOs which legislate and implement laws (Hooghe and Marks, 2001; Bevir, 2008; Pierre and Peters, 2005). Although this approach still recognizes the role of the state, it also suggests that the state has been weakened by European integration. Governance has been transformed as EU policymaking becomes non-hierarchical (Pierre and Peters, 2005; Tommel and Verdun, 2013). In this way, scholars suggest that there are New Modes of Governance (NMG), also termed soft governance, that entail networks or relations across various levels of government and between state and non-state actors (Bever, 2008; Dehousse, 2016; Majone, 1999; Tommel and Verdun, 2013).

As Tommel and Verdun (2013) and Dehousse (2016) assert, NMG may not be so new, and they occur in areas where the EU does and does not have competencies.

Whichever term of NMG is used, the underlying idea is that coercion is not the center of EU policymaking and implementation, but rather cooperation and sharing of ideas, thus, shifting policy competencies across different levels of government and among both state and non-state actors. Andy Smith (2003) asserts that the application of the MLG model needs to be improved with consideration of orders of change or ‘the modification of policy instruments,’ which refers to whether policy change is superficial or more far reaching. (Smith, 2003: 624). In the *cayuco* crisis we witness a far reaching order of change with the implementation of significantly new policy instruments including: the actions of Frontex, with the support of member states, and the creation of agreements with third party countries, demonstrate a departure from the past, making the *cayuco* crisis a useful case to utilize the lens of MLG and NMG.

A competing perspective, the state-centric or liberal intergovernmentalist perspective, asserts that states remain central to governance within the EU as European integration is seen as a succession of bargains among states acting in their rational self-interest (Moravcsik, 2001; 1994). This model implies that member states remain the key actors within the European context and policy-making. Thus, there is a hierarchical order and member states remain central actors.

According to both theoretical perspectives, governance can be defined as ‘where power lies in the EU system...and power is the capacity of actors to obtain decisions that are in line with their preferences’ (Graziano and Halpern, 2016: 2). Within the context of migration policy in the EU, there is an ongoing debate regarding which of these perspectives, neo-institutionalist or liberal intergovernmentalist, defines more accurately which level or levels of government, is most involved in the governance of EU migration policy or whose preferences shape decisions including policies and policy outcomes.

The issue about hard and soft governance is related to the question about where power lies. Soft governance refers to “non-coercive and informal modes of governance” or NMG, that is, the open method of coordination or relations within policy networks, which tends to be non-hierarchical and voluntary (Dehousse, 2016; Graziano and Halpern, 2016). On the other hand, hard governance is much more coercive, whereby the EU uses hard law instruments to force policy compliance (Dehousse, 2016; Graziano and Halpern, 2016). Hard governance includes Commission initiatives as well as EU legislation. EU hard governance implies a weakening of the state, whereas soft governance can imply a strengthening of both the EU and the state, and does not necessarily mean a weakening of the state or a zero sum relationship as some models suggest (Marks, 1993).

The single market and the need for the free movement of people and goods to achieve it, became a fundamental policy area of the EU. However, the movement of people across borders had been a central policy area of the state, which the EU also needed to regulate (Guiraudon, 2000). The basis of EU hard governance, as it relates to migration policy, begins with the incorporation of the Schengen Agreement into the EU legal framework by the Treaty of Amsterdam of 1997. As a

result, the EU has been given more authority in the area of migration. Questions regarding border control, immigration and visas had been historically the purview of national governments (Guiraudon, 2000); after the Treaty of Amsterdam, however, the responsibility for migration control has become “multi-level” with the EU playing a new role in immigration, visa and asylum policies (Carrera and Allsopp, 2018; Guiraudon, 2000). The backdrop of Schengen was the goal of the completion of the single market; this included the dissolution of internal borders which, in turn, required control of external borders (Cornelisse, 2014). To facilitate binding rules for cooperation, the Schengen Agreement included: “Common standards applying to people crossing the external borders of the EU Member States, harmonisation of the conditions of entry and the rules on visas for short stays, enhanced police cooperation, [...] stronger judicial cooperation through a faster extradition system and transfer of enforcement of criminal judgments” (European Commission, 2010: 1).

Although Schengen was intended to promote an EU-wide approach to immigration issues, regarding migration and asylum, the policies of member states, as well as lower levels of government, as well as non-governmental actors working across all levels of government have shaped immigration policy and practice (Guiraudon, 2000). As Cornelisse points out, Schengen faces “structural inequalities and asymmetric shocks”. The structural inequality is that geographic location and condition of borders (maritime, rugged mountains), has an impact on migration patterns, not all member states have islands off the coast of Africa as Spain and Italy do. Moreover, as southern Europe faces greater pressures of migration, there is an asymmetry in the occurrence of migration or “shock” (2014: 12). Thus, although one could argue that Schengen created hard governance shaping EU migration policy, member states remain of central importance in the protection of their own borders and the implementation of the policy standards the EU sets forth.

As for soft governance, it can be found in EU policy prescriptions and member state best practices shared within EU policy networks. Examples of soft mechanisms regarding migration policy might include the Tampere Council of 1999 or the functioning of Frontex. The Tampere Council was a special meeting held focusing on the creation of “an area of freedom, security and justice in the European Union” (European Parliament, 1999). Key policy prescriptions coming out of this meeting included: promoting development programs in the country of origin to stop migration at its source and a broader strategy to address illegal immigration recommending readmission agreements with countries of origin (European Council, 1999). Also emerging from the Tampere Council was the recognition of the need to have greater coordination among member states as it relates to controlling the EU’s external borders (Mungiano, 2013). Although member states are the main actors within Frontex, the EU facilitates negotiations among member states and does create an atmosphere of intergovernmental cooperation in which both member states and EU institutions together were responsible for the creation of Frontex (Mungiano, 2013). Frontex has created an opportunity for networks to be formed among experts

across member states in the field of border controls and interception of irregular migrants and smugglers and has facilitated dialogue and cooperation among member states for specific Frontex operations (interview with D. Godenau held on July 6, 2016; interview with a member of the of the National Police Force, held on August 11, 2016).

Related to hard and soft governance, one of the central questions within EU migration policy is whether or to what extent member states give authority to the EU (European Commission, 2010). On one hand, some scholars assert that the EU has actually enhanced the role of the state and strengthened sovereignty in a way that fortifies a state's capacity to govern (Schain, 2009). On the other hand, applying some Europeanization literature, other scholars assert that EU law constrains the state with European rules and obligations, hard governance, such as Schengen, that must be enforced (Menz, 2010; Rosenow, 2009). Europeanization literature, which is quite diverse, generally suggests that the EU has a role in shaping domestic politics creating policy convergence across Europe using both hard and soft governance (Bach *et al.*, 2015; Green Cowles *et al.*, 2001; Menz, 2010; Radaelli, 2000). Radaelli's (2000) exploration of Europeanization literature defines Europeanization as

Processes of (a) construction (b) diffusion (c) institutionalization of formal and informal rule, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies (p. 4).

Similar to the "second-image reversed" idea which suggests the international system impacts domestic politics and viceversa, the EU influences what policies member states adopt, and member states contribute to the shaping of EU policy (Gourevitch, 1978; Radaelli, 2000). If the EU is strengthening the role of the state in migration policy and/or shaping migration policy, the concepts of EU hard and soft governance are central to understand how migration policy is shaped within member states and in the EU. Is the EU able to use coercive (hard) or non-coercive (soft) mechanisms to influence member states and subsequently shape the governance of migration policy? In the context of the *cayuco* crisis, what was the role of the EU in shaping migration policy implementation and governance in the Canary Islands: hard or soft governance?

THE *CAYUCO* CRISIS

Prior to the *cayuco* crisis, African irregular migrants began arriving on small wooden fishing boats called *pateras*. The first *patera* arrived at Fuerteventura, one of the Eastern islands, in 1994 with two Saharawis on board. *Pateras* are very light

fishing boats that can barely float in waters with strong ocean currents. The number of *pateras* increased as more migrants risked their lives on the perilous journey to the Canary Islands. The situation worsened as smugglers overloaded the boats. Travelers faced conditions of hypothermia, dehydration, disease and overcrowding (Amnesty International, 2006; Castellano, 2016). Because *pateras* were small boats and the number of migrants was not very large, the processing and integration of immigrants into Canary society was not particularly problematic. Until 2000, immigrants were Saharawis and, since there was no government in Western Sahara with whom to negotiate a repatriation agreement, they stayed in the islands.

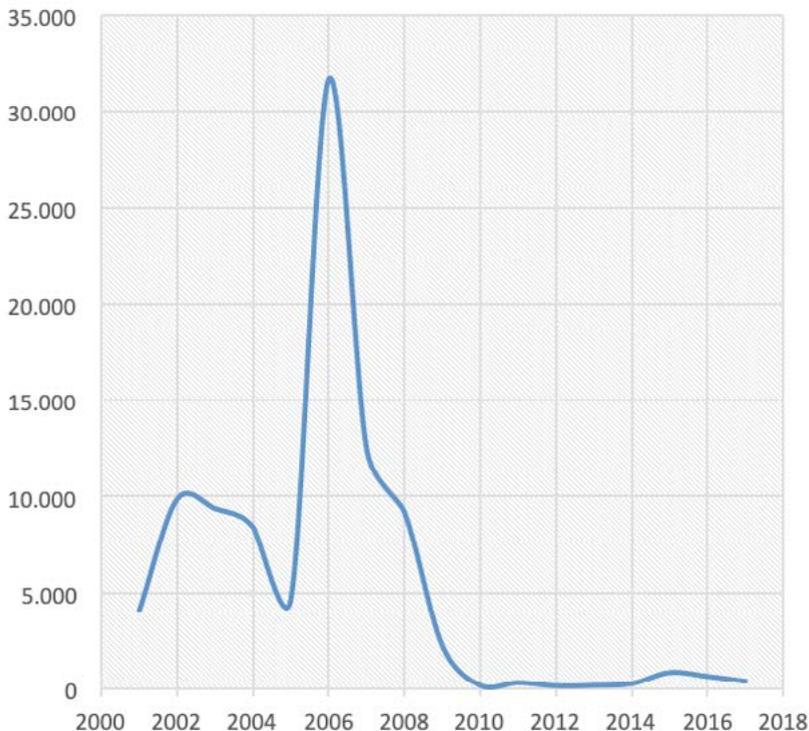
The challenging surge of migration began after 2000, when *cayucos*, larger boats, started to arrive to the Canary shores and the number of migrants increased steadily (Interview with J. Naranjo, held on September 30, 2016). One of the reasons for increased immigration to the Canary Islands in the 90s and 2000s was that Europe had helped to re-enforce the northern enclaves, namely the borders of Ceuta and Melilla in Morocco, as well as the Strait of Gibraltar (Finotelli, 2018; interview with D. Godenau, held on July 6, 2016). As a consequence, migrants were searching for an alternative route to enter Europe.

In response to increased migration to the Canaries, many irregular immigrants were sent to the Spanish peninsula. For instance, the mayor of Las Palmas de Gran Canaria at that time, Jose Manuel Soria, began sending unidentified or un-deportable migrants to mainland Spain (interview with J. Naranjo, held on September 30, 2016). This became known as the “Soria doctrine.” It consisted in sending migrants living on the streets of the municipality of Las Palmas de Gran Canaria to Madrid, so they could be closer to their embassies, in the hope that this would facilitate the normalization of their legal status in Spain or allow them to travel to other European countries³.

By 2006, the number of immigrants overwhelmed the Island’s border enforcement and the retention centres where migrants are usually housed. Throughout the 90s, the total number of migrants who had reached the Canary Islands’ shores was 1000, but in 2006 the number of irregular entries peaked at 31 678 (Ministerio del Interior, 2016). From 2006 to 2009, irregular immigration to the Canary Islands experienced an upsurge. Chart 1 shows the number of undocumented irregular migrants who arrived to the Canary Islands. Note the increased number between 2006 and 2009 during the crisis and a slight uptick in 2015 and 2016 at the beginning of the recent European-wide migrant crisis.

3. ABC. 2002. «El PSOE adopta la “doctrina Soria” sobre el traslado de inmigrantes irregulares». Available at: <https://bit.ly/2BZHUIr>.

CHART I.
NUMBER OF IRREGULAR ENTRIES TO THE CANARY ISLANDS



Sources: Own elaboration with data from Ministerio del Interior: *Inmigración irregular: balance 2015. Lucha contra la inmigración irregular* [available at: <https://bit.ly/2tRjZmH>]; *Inmigración irregular: balance 2016. Lucha contra la inmigración irregular* [available at: <https://bit.ly/2T8i6nO>]; *Inmigración irregular: informe semanal del 25 a 31 de diciembre. Lucha contra la inmigración irregular* [available at: <https://bit.ly/2n5zcko>].

SOLVING THE CAYUCO CRISIS

Irregular migrants fall under EU legislation, specifically Schengen as already mentioned, as well as Spanish legislation. The act that lays out the status, rights and duties of migrants in Spain is the Organic Law 2/2009 on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration, commonly referred to as the Spanish Aliens Act⁴. It establishes the framework for the treatment of irregular migrants, regulates foreigners’ rights and duties in Spain and contains principles that seek to

4. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

promote legal immigration, with the goal of restricting to a minimum the entry of irregular migrants. It offers opportunities to immigrants established in Spanish territory in irregular conditions to normalize their situation. As a general rule, this law establishes the recognition of the rights granted by the Spanish Constitution, international treaties interpreted in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, and other existing treaties on citizens' rights. Thus, although one could argue that Schengen has placed parameters on Spain's immigration policy, the Aliens Act is a law the Spanish state put into place to establish Spanish rules and norms of immigration beyond the general framework of Schengen. In this way, one might assume that EU hard governance is at work holding Spain accountable for the appropriate treatment of migrants.

During the *cayuco* crisis, EU soft governance was also applied, which included support by member states via Frontex and also promoting the EU's externalization of migration policy (Triandafyllidou, 2014). Externalization of migration policy as prescribed at the Tampere Council included Spain's adoption of Plan Africa and its signing of repatriation agreements with several African countries including: Algeria, Morocco, Senegal, Mauritania, Gambia, Guinea, Mali and Ghana⁵. EU soft governance, was able to strengthen the central role of the state in dealing with the crisis and achieve Spain's preferences, stopping the migration, as liberal intergovernmentalists assert.

The *cayuco* crisis was resolved through the coordinated action of multiple levels of governments and assistance from NGOs. The institutional framework that structures the governance of migration policy in Spain includes both the national and regional levels of government. National government, under the Spanish Ministry of the Interior, handles security, detention of migrants in the high seas, identification, possible repatriation and the management of retention centres (Frontex, 2017). The Ministry of Employment and Social Security is in charge of implementing migration policy and integration of migrants in Spanish society (Global Detention Project, 2016). At the regional level, the Autonomous Communities (ACs), are responsible for unaccompanied minors, whereas the integration of migrants into Canary society belongs to the municipality, the lowest level of government. ACs have the legal responsibility of placing and integrating minors after their identification, and become the AC's responsibility and are under the jurisdiction of the regional department of protection of minors (Asín Cabrera, 2007). Most unaccompanied minors remain in the islands because of the complexities associated with the repatriation process or displacement of unaccompanied minors to another AC (*ibid.* 2007).

On May 21st 2006, in the midst of the *cayuco* crisis, the Canary Islands government requested the Spanish government to 'armor the coast' and in response Spain

5. BBC. 2007. «Spain begins anti-migration ads». Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7004139.stm>

called for an emergency fund from the European Union⁶. The next day, the Vice-President of Spain, María Teresa Fernández de la Vega, travelled to Brussels to ask for help in controlling irregular migration and securing Spain's Southern border⁷.

The EU's response, however, was slow and member states such as Germany and the Netherlands blamed the surge of irregular migrants on Spain's poor management of their borders in 2005, whereby 600 000 irregular migrants were allowed to enter (Monar, 2007). Spain argued that migrants were coming from Francophone African countries trying to reach France (Monar, 2007). In the end, Spain ended up receiving support from Italy, which was experiencing similar problems. Tensions and the lack of support from other member states highlights the north-south divide regarding migration policy and heavier pressures southern European countries face due to their geographic proximity to Africa, as well as their practices of normalizing the legal status of irregular migrants, which becomes a pull-factor for migrants (Finotelli, 2018; Monar, 2007).

In response to Spain's request, member states eventually supported Frontex providing assistance. Frontex was created in 2004 to ensure European norms on immigration and border management are followed according to standards of Integrated Border Management and the Charter of Fundamental Rights of the EU. Frontex lacks its own border guards and equipment, instead it relies on EU member states to deploy experts and equipment (Frontex, 2015). Frontex develops plans of action and conducts research by creating a workforce with officials from member states that exchange ideas in an informal setting or soft governance (Godenau and López Sala, 2016; Graziano and Halpern, 2016). The goal of voluntary coordination is to define common objectives and cognitive principles rather than achieving harmonization. According to Council Regulation No. 2007/2004, forming Frontex, article 4 states,

The responsibility for the control and surveillance of external borders lies with the Member States. The Agency (Frontex) should facilitate the application of existing and future Community measures relating to the management of external borders by ensuring the coordination of Member States, actions in the implementation of those measures (Council of the European Union, 2004:2).

Frontex's involvement in the *cayuco* crisis was really a test case since it was Frontex's first major joint aero maritime operation, HERA. The European Parliament passed two plans of action, HERA I and HERA II, signed in 2006. HERA I consisted of the assistance for surveillance duties in high seas and identification of migrants. It

6. El Mundo Agencias. 2006. «De la Vega viaja hoy a Bruselas para reclamar ayuda ante la crisis migratoria de Canarias». Available at: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/05/23/espana/1148357662.html>.

7. Some scholars of MLG suggest that often times regional governments circumvent the state and interact directly with the EU (Hooghe and Marks, 2001), but in this instance, the state intervened at the request of the Autonomous Community, and sought assistance at the EU level.

began on July 17, 2006 when European countries sent nine experts —more were sent later— to the Canary Islands to help Spanish authorities identify migrants that had arrived through irregular channels (Frontex, 2006).

HERA II expanded efforts with the goal of improving the Spanish authority's sea surveillance. Beginning on August 11 2006, HERA II included several EU member states sending equipment in order to stop migrants from arriving to the islands. Frontex's intervention meant a significant decrease in migrants in a short amount of time. HERA I and II were successful because they accomplished the European Union goal, to secure its most southern border from irregular immigration. The Spanish government's *Policía Nacional*, working with experts from other countries and using more advanced equipment, managed to identify all 18 987 migrants that arrived to the islands between July 17, 2006 and December 10, 2006 (*ibid.*). HERA I and II, as a result of the information obtained in the interviewing process of migrants, also facilitated the detention of several smugglers in sub-Saharan Africa, hence decreasing the number of more potential irregular migrants (*ibid.*).

Frontex's actions are an example of soft governance and Europeanization. Spain maintains the competency to protect the integrity of its borders, but as more migrants poured into the islands or were dying at sea, the Spanish government thought it imperative to seek the assistance of EU and member state resources. Frontex was designed to create greater solidarity in the protection of Europe's borders and depends on the support of member states and their cooperation with one another (Frontex European Border and Coast Guard Agency, 2018). National contributions to Frontex are voluntary. Frontex's intervention and the cooperation of technical experts across several member states was a way for soft governance to allow several public and private actors to be part of the policymaking and implementation of border control and management and care of migrants in the Canary Islands, contributing to alleviating the crisis.

The EU does not require Frontex intervention and Frontex will only act at the behest and with the assistance of member states, thus hard governance does not apply to Frontex action, since there is no legal imperative. However, with member states cooperating via Frontex it created an opportunity for networks of policing forces from other EU countries, EU officials and Spanish policing forces to work together and share knowledge and practices in order to help stave off deaths at sea and to process migrants (Interview with D. Godenau, held on July 6, 2016; interview with a member of the National Police Force, held on August 11, 2016). Here we see the Europeanization of managing border controls as networks of experts in the field were able to share best practices promoting diffusion of implementation ideas, and 'ways of doing things' that could be incorporated into public policy implementation (Radaelli, 2000).

EU AND SPANISH MIGRATION POLICIES: FAILED HARD GOVERNANCE

Even with the application of Schengen and the constraints EU law places on Spanish migration laws, EU hard governance was not enough to keep Spain accountable to

its own laws or European ones. The implementation of the Spanish Alien's Act establishes the framework for the treatment of irregular immigrants in the Canary Islands. One of the responsibilities of the state in accordance with Spanish, EU and international laws is to provide retention centers for immigrants. In the Canary Islands there are three centers for migrants and national authorities set up another building to contend with the larger influx of migrants both before and after the *cayuco* crisis (Global Detention Project, 2016). These are the Centers for Foreign Internment or Centros de Internamiento de Extranjeros (CIEs). The national government adapted additional buildings during the crisis to become temporary CIEs: an abandoned terminal in Fuerteventura and a former prison in Tenerife (Global Detention Project, 2016). In accordance with the Spanish Alien's Act migrants could spend up to forty days at the CIEs until they sort out their legal status in Spain —the law was reformed in 2009 and increased this period to sixty days⁸. Within forty days, migrants had to qualify for refugee or asylum seeker status, or else they would be sent back to their countries of origin. Migrants are to be put in contact with attorneys to help them apply for asylum and possibly reunite with their families, through the process called family reunification⁹. If the nationality of a migrant is not clear, or if Spain has no repatriation agreement with the country, the migrants will be released from the detention centers and become the municipality's responsibility.

EU and Spanish law provide the framework within which the Spanish state should treat and process migrants. In this way, one might assume that EU hard governance is at work holding Spain accountable for the appropriate treatment of migrants. However, according to a report of Amnesty International in 2006 on the *cayuco* crisis, the rights of irregular migrants were violated (Amnesty International, 2006). The report denounced the Spanish state for not complying with EU law in accordance with the Charter of Fundamental Rights. Migrants were not informed about their situation once they arrived to the police station, the process of return, nor were they asked if they were at risk in their home countries. As an example, out of 6 908 people that arrived to Tenerife in January-June 2006, only 9 of them applied for asylum (Amnesty International, 2006). Many of them did not know that they could apply for political asylum claiming persecution because of racial or ethnic discrimination, war, homophobia and similar circumstances that certainly are a reality in their countries of origin (*ibid.*). Also, there was a significant language barrier for migrants. They had access to translators of French and English; however, most reported that their mother tongue was Wolof. Without adequate translators it became virtually impossible for them to understand their rights (*ibid.*).

8. (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

9. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Amnesty International (2006) also identified that there were not enough resources dedicated to identifying the migrants. It is a challenge for local authorities to guess their nationalities, since migrants might identify themselves more with a tribe or ethnicity that does not necessarily correspond with a state or government authority. Most migrants are identified as Senegalese, since it is in the interest of Spain to identify nationals of countries with which the Spanish government has repatriation treaties, such as Senegal. Furthermore, migrants were not put in contact with attorneys as soon as they arrived at the CIEs. Many migrants reported that they only met their attorneys on the day of the trial, and were not granted a translator (*ibid.*).

Thus, although the EU's hard governance set up parameters within which migrants must be treated, the Spanish government did not fully comply, but rather worked within their means or willingness to deal with the migrant crisis irrespective of meeting EU requirements. In this way, although hard governance is technically present, there is a lack of enforcement of EU law. Frontex was able to assist with capturing and processing migrants, but the care of migrants was left to the state and non-state actors such as the Spanish Red Cross and Caritas (a church sponsored organization). The Red Cross and Caritas took the lead in assisting migrants and providing health and social intervention, and yet certain migrant rights were still not fully protected, demonstrating a failure of EU hard governance, in part due to the lack of resources and EU oversight during the crisis. As has been demonstrated with the current crisis, similar issues regarding the violation of migrants' rights as the EU has limited oversight and mechanisms to force compliance on the ground. Examples of countries violating EU law include Germany's ignoring of the Dublin Agreement requiring registration at the country of origin and Hungary constructing a border wall with other member states.

IMPORTANT SOFT POWER, THE EXTERNALIZATION OF EU MIGRATION POLICY

An integral part of decreasing the number of African migrants arriving to the Canary Islands shores was the externalization of EU migration policy (Triandafylidou, 2014). In 1999, the externalization of EU migration policy found strong support from the European Council and at the Tampere meeting in 1999, "partnership with the country of origin" became a major goal of the Council regarding Common Asylum and Migration Policy (European Council, 1999). The Conclusions of the Tampere meeting supported the notion of co-development between the EU and third countries to improve conditions of underdeveloped areas that are the source of migration (European Council, 1999). Currently, the EU has an EU Emergency Trust Fund for Africa which implements the ideals of the Tampere Council meeting (European Commission, 2017).

Similar to the Tampere Council conclusions, Spain also created an Official Development Aid Plan referred to as Plan Africa. Plan Africa was a development program

with several migrants' home countries which included the opening of new embassies on the continent and the promotion of trade relations with the migrants' main countries of origin to improve their economies. Approved for 2006-2008, Plan Africa was not simply a development plan to improve living conditions in Saharan Africa, but a plan to increase Spanish influence in specific African countries, and to prevent irregular migration to the Canary Islands. The plan was based around seven objectives: contributing to the consolidation of democracy; fighting against poverty; promoting cooperation to regulate migration flows; participating in the development of an EU's strategy towards Africa; strengthening economic exchanges and encourage investment — especially in relation to energy security and hydrocarbons; encouraging cultural cooperation; and increasing the institutional presence of Spain (Alcalde, 2007).

Mauritania's outcome with Plan Africa is particularly noteworthy since it was successful in its goal of stopping irregular migration. As part of Plan Africa, members of the Spanish National Police and another group of Spanish Civil Guards travelled to Mauritania to partner with a group of Mauritanian state policemen. In addition, Spain also assisted in strengthening the Mauritanian's national police providing some equipment¹⁰. All these measures had the goal of preventing migrants from departing the Mauritanian coast and/or stopping them at Mauritanian seas. Spain also invested over 150 million euros in Mauritania for different economic development plans.¹¹

Plan Africa is a result of EU soft governance. Using the policy ideas of the Tampere Council and EU initiatives, Spain created a similar program to combat migration at its source using development and enhancing policing capabilities within the home countries of migrants. Plan Africa, coupled with assistance from Frontex were both sources of EU soft governance that strengthened the Spanish state's ability to stave off migration and to end the *cayuco* crisis. In the end, Spain was able to achieve its preferences, lessening migration, thus strengthening the states governance over migration supporting a more liberal-intergovernmentalist perspective as it relates to migration policy, but at the same time adopting EU policy prescriptions voluntarily or a Europeanization of EU governance using soft governance supporting the assertions of neo-institutionalists.

RELATION TO THE CURRENT CRISIS

The response to the *cayuco* crisis and its aftermath sheds light on how Europeanization of EU migration policy has been applied to the current migrant crisis, as well as how neo-institutional and liberal intergovernmental assertions relate to migration policy. The Spanish response to the *cayuco* crisis was Plan Africa, which

10. Peregil, Francisco. 2015. «Así se detuvo el éxodo de migrantes en cayucos desde África occidental», *EL PAÍS*. Available at: <https://bit.ly/2Ub8lSm>.

11. *Id.*

clearly constituted a form of EU soft governance. Although the state remained the main actor, Spain adopted the EU policy prescriptions to set up a developmental program and a relationship with several African countries that were major countries of origin, such as Senegal and Mauritania. Likewise, in response to the migrant crisis that emerged in 2015 throughout Europe, the EU established an agreement with Turkey —the EU-Turkey Joint Action Plan and Turkey Facilitation— to stop migrants from leaving Turkish refugee camps. Unlike the Spanish Plan Africa, the agreement with Turkey was a European one, although made at the behest of Germany. This agreement provides financial assistance to Turkey to fund the refugee camps¹². In addition, a “one-in one-out” system went into effect, whereby refugees from Turkish camps who were found entering Europe illegally would be sent back to Turkey and an equal number of people waiting in Turkish refugee camps and following the proper channels would be allowed into Europe. This migrant swap was meant to be a deterrent to adversely affect the “pull” factor for migrants. Since the countries of origin in the current crisis, in particular Syria, do not have functioning governments, the EU could not negotiate or send aid directly to them. At this time, the policy idea was similar as the one underlying Plan Africa, but it is an EU initiative at the behest of pressures from member states. The one-in one-out policy is akin to repatriation agreements that Spain signed in association with the aid of Plan Africa.

In addition, the EU has created regional trust funds to deal with both the influx of Syrian and African migration. The EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis is voluntarily funded by twenty two member states and the EU, amounting to 1.4 billion euro to assist refugees in Jordan, Lebanon and Turkey with humanitarian and non-humanitarian needs such as “basic education and child protection, training and higher education, access to healthcare, infrastructure and economic opportunity” (European Commission, 2016). Likewise, the EU has set up an Africa Trust Fund which the EU and member states contribute to in order to promote development in the region, reducing the “push” factors of migration as well as improving the management of migration at the source.

In the current migrant crisis, we see in a sense the “double image reversed” and it being reflected back again. During the *cayuco* crisis the Spanish state adopted EU policy prescriptions and in the current crisis, states are calling on the EU to follow similar measures including providing aid at the source of migration in addition to member state financial contributions, and shoring up Europe’s borders with Frontex, as was done during the *cayuco* crisis. Member states have remained central actors in the current crisis limiting a European response to a European problem that has “structural inequalities and asymmetric shocks” (Cornelisse, 2014: 12).

12. It began in 2015, when Turkey received 3 billion euros; this increased to 6 billion in 2016; payments continued until 2018.

CONCLUSION

The *cayuco* crisis and its aftermath demonstrate how the EU can shape migration policy by utilizing both hard and soft governance mechanisms. During that crisis, Schengen and its requirements to create common standards to people crossing Europe's borders framed the parameters within which the Spanish government could act. However, with the lack of EU enforcement mechanisms and such a large influx of migrants in a short period of time, meeting the requirements of Schengen were not fully adhered to (Amnesty International, 2006). On the other hand, EU soft governance in accordance with ideals from the Tampere Council of 1999 and with the creation of Frontex assisted in staving off the migration crisis. The externalization of migration policy, that was adopted from EU practices first espoused in the Tampere Council in 1999, helped shape the response to the stark increase in immigrants to the Canary Islands. Spain implemented repatriation agreements coordinated policing efforts with African countries and provided development programs, and was thus able to stop immigration at its point of origin, which was its governance goal to stave off west African migration. In addition, Spain requested the assistance from Frontex, which is dependent on the will and contributions of other member states. The European policing and border control networks assisted in intercepting boats at sea and capturing smugglers (Member of National Police, interview, August 11 2016).

The *cayuco* crisis informs our understanding of how the EU can shape migration policy. Although Schengen with hard governance sets parameters for what member states can and cannot do regarding migration policy, it is also clear that member states do not always fulfil their legal obligations. However, soft governance, in the form of Plan Africa and Frontex intervention, became instrumental bringing an end to the *cayuco* crisis. The europeanization of migration policy, or the adoption by Spain of ideals that were initially EU policy prescriptions, including the externalization of migration policy, was voluntarily applied to the crisis. Thus, EU soft governance shaped Spain's response to the migration crisis as neo-institutionalists would assert, but Spain remained the main actor as liberal intergovernmentalists claim.

Looking at the current migration crisis, EU member states and European institutions have followed a similar model to the one used in the *cayuco* crisis. First of all, Frontex has again been brought in to help migrants at sea and to secure Europe's maritime borders; second of all, the externalization of migration policy with an agreement with Turkey that is similar to Plan Africa, without the capability of dealing directly with the country of origin, namely Syria. Although the EU has attempted to implement quotas to more equitably spread the burden of immigration across Europe and to institute hard governance in the current migrant crisis, the EU has failed because it lacks mechanisms to enforce compliance while member states refuse to follow its mandates. Thus, states remain the main actors shaping implementation of migration policy, just as Spain did during the *cayuco* crisis.

As immigrants continue to come to Europe's shores, asymmetries of the impact between north and south will continue. However, the ideals from the Tampere Council, which shaped the response to the *cayuco* crisis and its positive outcome reducing immigration have inspired similar policies in the current crisis, suggesting that although member states continue asserting themselves, the soft governance of Europeanization does play an important role in the governance of migration policy across EU member states.

ACKNOWLEDGMENTS

The field research to complete this project was generously funded by Hofstra University's Faculty Research and Development Grant and the Bernard Firestone Fellowship for undergraduate research.

References

- Alcalde, Ana. 2007. "The Spanish Action Plan for Africa". *Review of African Political Economy*, 34 (111): 194-198.
- Amnesty International. 2006. «Los derechos de los extranjeros que llegan a las Islas Canarias siguen siendo vulnerados», en *Resultado de la misión de investigación de Amnistía Internacional*. London: Amnesty International.
- Asín Cabrera, María. 2007. «Menores extranjeros: artículo 92: menores extranjeros no acompañados. Artículo 93: desplazamiento temporal de menores extranjeros. Artículo 94: residencia del hijo de residente legal», en Margarita Isabel Ramos Quintana y Gloria Pilar Rojas Rivero (coords.), *Comentarios al Reglamento de extranjería*. Madrid: Lex Nova.
- Bach, Tobias., Eva Ruffing and Kutsal Yesilkagit. 2015. "The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies", *Governance*, 28: 285-304. Available at: <https://doi.org/10.1111/gove.12087>.
- Bevir, Mark. 2008. "What is Governance? Key Concepts in Governance". Los Angeles: Sage.
- Buonanno, Laurie. 2017. "The European Migration Crisis", in Dinan, D., Nugent, N., Paterson, W. E. (eds.), *The European Union in Crisis*. London: Palgrave.
- Carrera, Sergio, Jennifer Allsopp. 2018. "The Irregular Immigration Policy Conundrum: Problematizing "effectiveness" as a frame for EU criminalization and expulsion policies", in Ripoll Servent, A., Trauner, F. (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. New York: Routledge.
- Castellano, Nicolás. 2016. "20 años de inmigración en Canarias", *Cadena Ser*. Available at: <http://cadenaser.com/especiales/seccion/espana/2014/inmigracion-canarias/>.
- Caviedes, Alexander. 2017. "European Immigration and Asylum Policy", in *The Routledge Handbook of European Public Policy*. New York: Routledge.

- Cornelisse, Galina. 2014. "What's wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area without Internal Borders", *Common Market Law Review*, 51 (3): 741-70.
- Council of the European Union. 2004. Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Available at: <https://bit.ly/2TaslrS>.
- Dehousse, Renaud. 2016. "Has the European Union moved towards soft governance?", *Comparative European Politics*, 14: 20-35. Available at: <https://doi.org/10.1057/cep.2015.7>.
- European Commission. 2010. "Schengen: some basic facts". *Press Releases*. Available at: <https://bit.ly/2C4cLn3>.
- European Commission. 2016. "EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis - European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis", *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*. Available at: <https://bit.ly/2kCJgin>.
- European Commission. 2017. "The EU Emergency Trust Fund for Africa-International Cooperation and Development", *International Cooperation and Development*. Available at: <https://bit.ly/1NwTIU6>.
- European Parliament. 1999. Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency". Available at: <https://bit.ly/2H9vAZu>.
- European Parliament Think Tank. 2017. EU accession to the European Convention on Human Rights (ECHR). Available at: <https://bit.ly/2Jexp5n>.
- Finotelli, Claudia and Irene Ponzio. 2017. "Integration in times of economic decline. Migrant inclusion in Southern European societies: trends and theoretical implications", *Journal of Ethnic Migration Studies*. 44 (14), 2303-2319. Available at: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1345830>.
- Finotelli, Claudia. 2018. "Southern Europe: Twenty-five years of immigration control on the waterfront", in A. Ripoll Servent and F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs*. New York: Routledge.
- Frontex. 2006. "Longest FRONTEX coordinated operation. HERA, the Canary Islands", *News*. Available at: <https://bit.ly/2tMXTVv>.
- Frontex. 2015. *Press Pack on the General Migratory Situation at the External Borders of the EU*. Available at: <https://bit.ly/2Uhsxlv>.
- Frontex. 2017. *National Authorities*. Available at: <https://bit.ly/2VwmUAe>.
- Frontex. 2018. *Origin and Tasks*. Available at: <https://bit.ly/2HbsJPE>.
- Global Detention Project. 2016. *Spain: Immigration Detention Profile*. Available at: <https://bit.ly/2gkrHDo>.
- Godenau, Dirk and Ana López Sala. 2016. "Non-State Actors and Migration Control in Spain. A Migration Industry Perspective". *The Futures we want: Global Sociology and the Struggles for a Better World. 3rd ISA Forum of Sociology*, July 10-14, Vienna, Austria, 2016. Available at: <http://hdl.handle.net/10261/136847>.

- Gourevitch, Peter. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, 32: 881-912. Available at: <https://doi.org/10.1017/S002081830003201X>.
- Graziano, Paolo and Charlotte Halpern. 2016. "EU governance in times of crisis: Inclusiveness and effectiveness beyond the "hard" and "soft" law divide", *Comparative European Politics*, 14: 1-19. Available at: <https://doi.org/10.1057/cep.2015.6>.
- Green Cowles, Maria, James Caporaso and Thomas Risse. 2001. *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Guiraudon, Virginie. 2000. "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38: 251-271. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>.
- Guiraudon, Virginie. 2018. "The 2015 refugee crisis was not a turning point: explaining policy inertia in EU border control", *European Political Science*, 17: 151-160. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41304-017-0123-x>.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Majone, Giandomenico. 1999. "The regulatory state and its legitimacy problems", *West European Politics*, 22: 1-24. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>.
- Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Alan Cafrun and Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Menz, Georg. 2010. "Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two Level Games, Non-State Actors and the Europeanization of Migration Policies", *Journal of Common Market Studies*, 49: 437-462. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02123.x>.
- Ministerio del Interior. 2016. *Inmigración Irregular: balance 2015. Lucha contra la inmigración irregular*. Available at: <https://bit.ly/2tRJZmH>.
- Monar, Jörg. 2007. "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies*, 45: 107-124. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00738.x>.
- Moravcsik, Andrew. 1994. "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", *Annual Meeting of the American Political Science Association*. New York. Available at: <https://doi.org/10.1177/1465116501002002004>.
- Moravcsik, Andrew. 2001. "A constructivist research programme for EU studies", *European Union Politics*, 2: 219-249.
- Mungianu, Roberta. 2013. "Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control", *European Journal of Migration and Law*, 15: 359-385. Available at: <https://doi.org/10.1163/15718166-00002041>.
- Peters, B. Guy. 2002. *Governance: A Garbage Can Perspective*. Political Science Series Vienna: Institute for Advanced Studies. Available at: <https://bit.ly/2EHfrJ9>.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2005. "Multilevel Governance: A Faustian Bargain?", in *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230512641_5.

- Radaelli, Claudio. 2000. "Whither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration On-line Papers*, 4 (8).
- Ripoll Servent, Ariadna and Florian Trauner (eds.). 2018. *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. New York: Routledge.
- Rosenow, Kerstin. 2009. "The Europeanization of Integration Policy", *International Migration*, 47: 131-159. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2008.00499.x>.
- Schain, Martin. 2009. "The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union", *The European Journal of International Law*, 20: 931-99. Available at: <https://doi.org/10.1093/ejil/chp001>.
- Schmitter, Philippe C. 1970. "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organization*, 24: 836-868. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>.
- Smith, Andy. 2003. "Multi-Level Governance: What it is and How it Can Be Studied", in *Handbook of Public Administration*. London: SAGE. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781848608214>
- Tommel, Ingeborg and Amy Verdun. 2013. "Innovative Governance in EU Regional and Monetary Policy-Making", *German Law Journal*, 14: 380-404.
- Tosun, Jale, Anna Wetzel and Galina Zapryanova. 2014. "The EU in Crisis: Advancing the Debate", *Journal of European Integration*, 36: 195-211. Available at: <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.886401>.
- Triandafyllidou, Anna. 2014. "Multi-leveling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands", *Island Studies Journal*, 6: 7-22.
- Van Kersbergen, Kees and Francis van Waarden. 2004. "Governance" as a Bridge between Disciplines. Cross-Disciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability, and Legitimacy", *European Journal of Political Research*, 43 (2): 143-171. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x>.

Submitted for evaluation: 23 January 2018.

Accepted for publication: 25 January 2019.

CAROLYN M. DUDEK

carolyn.m.dudek@hofstra.edu

Professor and Chair of Political Science and Director of European Studies at Hofstra University. She received her Ph.D. and M.A. in Political Science from the University of Pittsburgh. Professor Dudek has been awarded several fellowships including a Jean Monnet Fellowship at the European University Institute and two Fulbright Scholarships to Spain and Argentina. Her field research in Europe and Latin America has resulted in publications on EU cohesion policy, regional economic development in Spain, EU-US food regulations and trade, EU-Latin American relations, regional nationalism in Europe and migration policy.

CARMEN PESTANO

carmenpestanohdez@gmail.com

Received her bachelors degree in Political Science from Hofstra University. While at Hofstra University, she was awarded the Bernard Firestone Fellowship. In addition, Pestano has received two consecutive excellence scholarships for post graduate studies from the government of the Canary Islands. She is currently a masters student of European Affairs at Sciences Po Paris.

La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datos

Municipal Government formation: A new database

ALBA HUIDOBRO

Universitat Pompeu Fabra
Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

YEIMY OSPINA

Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

MARTA CURTO-GRAU

Dirección General de Análisis Económico de la Generalitat de Catalunya

AINA GALLEGO

Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

Cómo citar/Citation

Huidobro, A., Ospina, Y., Curto-Grau, M. y Gallego, A. (2019). La formación de Gobiernos municipales: una nueva base de datos. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 109-128. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.05>

Resumen

Esta nota de investigación presenta una nueva base de datos a nivel local, que recoge los partidos políticos que apoyaron la formación de Gobiernos locales en los municipios españoles de más de 1000 habitantes en las legislaturas 2003-2007 y 2007-2011. La nota de investigación describe el proceso de obtención de la información, los datos obtenidos y unos análisis descriptivos iniciales. La base de datos es de acceso público y permitirá mejorar el conocimiento sobre los Gobiernos locales en España. También facilitará la realización de estudios cuantitativos que requieren contar con un elevado número de municipios en un mismo contexto institucional.

Palabras clave: coaliciones, Gobierno municipal, alcaldes.

Abstract

This research note presents a new database at the local level about the political parties that supported the formation of local Governments in Spanish municipalities of more than 1000 inhabitants in the legislatures 2003-2007 and 2007-2011. The research note describes the

information-gathering process, the data obtained and some initial descriptive results. The dataset is publicly available and will allow to improve the knowledge about local governments in Spain. It will also facilitate carrying out quantitative studies that require a large number of municipalities within a common institutional context.

Keywords: coalitions, municipal Government, mayors.

INTRODUCCIÓN

La investigación sobre la formación de Gobierno y las coaliciones postelectorales en España se ha centrado hasta ahora en los dos niveles superiores de gobierno: el nacional y el autonómico. Los estudios a nivel local se han limitado a las capitales de provincia o alguna comunidad autónoma, pero no existe ninguna base de datos completa sobre la formación de pactos o coaliciones de Gobierno a nivel local en España. Esta nota de investigación presenta una nueva base de datos de libre acceso sobre la formación de los Gobiernos municipales para municipios españoles de más de 1000 habitantes y que, por ahora, cubre dos legislaturas: de 2003 a 2007 y de 2007 a 2011¹.

Concretamente, los datos detallan los partidos que dieron su apoyo al alcalde en la sesión de investidura en cada municipio. El apoyo en la sesión de investidura no implica necesariamente la formación de coaliciones estables a lo largo de toda la legislatura. A diferencia de las coaliciones políticas, el apoyo al alcalde en la sesión de investidura queda documentado de forma objetiva en el acta de dicha sesión celebrada siempre al inicio de una legislatura. Ello posibilita el estudio de este fenómeno en un ámbito como el municipal, en el que existe un gran número de casos y la documentación está particularmente dispersa. Esta nota de investigación describe el proceso de creación de la base de datos y explica su contenido.

La base de datos permitirá mejorar el conocimiento sobre el gobierno municipal en España. Además, una base de datos de estas características es de interés general más allá del caso español, ya que permite realizar diseños de investigación cuantitativos que requieren un elevado número de casos. El número de municipios en España es alto en perspectiva comparada. La abundancia de municipios en un mismo contexto político e institucional permite testar hipótesis usando técnicas cuantitativas avanzadas como los diseños de regresión discontinua, de diferencias en diferencias o regresiones con efectos fijos.

Para situar la contribución y las posibles aplicaciones de estos datos, en primer lugar, se revisa la literatura existente sobre la formación de Gobiernos y coaliciones en España. En segundo lugar, se resume el sistema electoral y el procedimiento de formación de Gobiernos a nivel municipal. En tercer lugar, se presenta una descripción

1. La base de datos está disponible en: www.albahuidobro.com.

general de la base de datos y su estructura. En cuarto lugar, se describe las diferentes fuentes utilizadas y el proceso de recogida de los datos. A continuación, se muestran unos primeros análisis descriptivos de los diferentes datos que se han obtenido y, por último, se discuten algunas conclusiones y limitaciones de la base de datos.

LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS MUNICIPALES EN ESPAÑA

La mayoría de las investigaciones sobre formación de Gobiernos y sobre coaliciones políticas, tanto en general como en el caso español, se han centrado en los niveles más altos de la política, es decir, en los Gobiernos nacionales y regionales, donde los datos son de más fácil acceso. Este foco en el nivel estatal y regional conlleva limitaciones importantes como el uso repetido de los mismos datos de unos pocos contextos institucionales y políticos y la utilización de muestras muy pequeñas (Camões y Mendes, 2009; Laver *et al.*, 1998; Skjæveland *et al.*, 2007).

Existen distintos análisis empíricos sobre la formación de Gobiernos en España en perspectiva comparada con diferentes países, sobre todo occidentales (Warwick, 1996; Strøm *et al.*, 2010; Armstrong y Duch, 2010; Döring y Hellström 2013). Por ejemplo, Bäck *et al.* (2013) realizan un estudio comparativo de España con otros países europeos con gobernanza multinivel (Suecia, Holanda, Bélgica, Austria, República Checa, Reino Unido), y analizan la formación de Gobiernos regionales y las preferencias políticas de los partidos usando datos extraídos de los manifiestos electorales regionales. Otras aproximaciones hacen un tratamiento más conceptual de los Gobiernos de coalición (Robles Egea, 1992; 1999). Como estudio de caso de la formación de Gobiernos centrales en España destaca Reniu (2001), donde se repasan las diferentes teorías de coaliciones para analizar los procesos de formación de Gobierno, especialmente en el caso de los Gobiernos minoritarios.

Otras contribuciones previas también han estudiado la formación de Gobierno a nivel regional. Por ejemplo, Carreras *et al.* (1992) analizan la distribución de poder y la formación de coaliciones entre los partidos políticos con datos electorales de 1991 de los Parlamentos de las trece comunidades autónomas de régimen común. Matas Dalmases *et al.* (2000) realiza un análisis comparativo de los Gobiernos regionales en coalición de las comunidades autónomas llamadas históricas: Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Este estudio profundiza en el análisis de las coaliciones políticas como instrumentos posibilitadores de la gobernabilidad. Matas Dalmases y Reniu (2003) se centran en los Gobiernos regionales en Cataluña con el objetivo de analizar sus efectos en los resultados electorales, la distribución intracoalicional del poder y el rendimiento intergubernamental.

Más recientemente, Falcó y Vallbé (2013) usan las coaliciones de los Gobiernos regionales de todas las comunidades autónomas para analizar las preferencias partidistas y los acuerdos a que llegan las coaliciones. Finalmente, también existen análisis sobre la organización de la gobernanza multinivel y cómo los dos principales niveles de gobierno, estatal y regional, se influyen mutuamente. Autores como Reniu (2003;

2013), Stefuriuc (2009; 2013), y Falcó y Verge (2013) analizan cómo los dos niveles de gobierno se influyen en el momento de la formación de coaliciones.

Por el contrario, las entidades locales han recibido menos atención hasta la fecha. Los análisis empíricos existentes son escasos y presentan limitaciones. Debido al gran número de municipios y la escasez de datos existentes, los estudios que analizan las coaliciones en este nivel de gobierno se han centrado sobre todo en el estudio de las capitales de provincia, las ciudades autónomas o en un número reducido de comunidades autónomas (Márquez, 2000; 2003a; 2003b). Uno de los estudios más destacados es el que realiza Márquez (2003a; 2003b), el cual elabora un balance empírico de la práctica de coaliciones desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta las de 1999 en los ayuntamientos de las capitales de provincia y las ciudades autónomas.

Otros estudios se centran en municipios de una comunidad autónoma, como Galicia (Márquez, 2000) o Cataluña (Martínez Farrero, 2015; Chicón, 2015; Falcó-Gimeno, 2018). La formación de coaliciones en el ámbito municipal no solo es interesante por sí misma, sino que tiene implicaciones sobre las políticas públicas que los ayuntamientos llevan a cabo. En el caso de España, se han realizado estudios empíricos de coaliciones y formación de Gobierno a nivel municipal a través de variables indirectas, pero sin contar con datos específicos de las formaciones de Gobierno. En un estudio reciente sobre coaliciones de Gobierno y negociaciones en el ámbito local español, Fujiwara y Sanz (2018) usan resultados sobre el número de concejales obtenidos en las elecciones y el partido del alcalde para estudiar las coaliciones, pero no disponen de información directa sobre qué partidos apoyaron la formación de los Gobiernos locales.

Artés y Jurado (2018) examinan el efecto de la fragmentación política de los Gobiernos locales sobre el déficit fiscal de los municipios españoles. En dicho estudio, la fragmentación local está capturada por una variable binaria que refleja la ausencia de un Gobierno con mayoría absoluta. Los autores no pueden distinguir si se trata de un Gobierno en minoría o de una coalición puesto que no existen datos precisos. No obstante, esta distinción es importante porque existe evidencia empírica que sugiere que el efecto positivo de la fragmentación política sobre los déficits públicos se da en los Gobiernos en minoría y no en los de coalición (Edin y Ohlsson, 1991).

La información sobre la formación de los Gobiernos municipales puede usarse para analizar cuestiones importantes en ciencia política y economía política. Para poder identificar efectos causales usando técnicas cuantitativas es necesario disponer de un número elevado de casos. El análisis de un único país con un gran número de casos, ofrece una oportunidad para realizar estudios controlados en que, a diferencia del enfoque comparado entre países predominante en los estudios sobre coaliciones políticas, una gran cantidad de factores explicativos contextuales se mantiene estable.

El caso español es ideal para aproximaciones empíricas como los diseños de regresión discontinua o de efectos fijos debido al elevado número de municipios. La escasez de datos a nivel local y el interés de los mismos justifican la necesidad e importancia de

la creación de una nueva base de datos con información sobre la formación de Gobierno municipal en España. En la siguiente sección se resume el proceso de formación y los incentivos en la formación de coaliciones.

SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

La formación de Gobiernos locales en España está fuertemente determinada por el sistema electoral, el procedimiento para la elección del alcalde y las instituciones de control del alcalde (Márquez, 2003b). Esta sección repasa brevemente el marco jurídico e institucional de los consistorios municipales. Los municipios de más de 250 habitantes tienen un sistema de representación proporcional, regulado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985. Esta establece que los concejales deben ser elegidos a través de listas cerradas y bloqueadas, los partidos deben superar el 5 % de los votos válidos para obtener representación, y la transformación de votos a concejales se calcula a través de la fórmula de Hondt.

Un sistema proporcional facilita la fragmentación de partidos y, por tanto, es propicio a la formación de coaliciones. Según el artículo 196 de la LOREG el alcalde es elegido por mayoría absoluta en el pleno de investidura, pero si no se alcanza un acuerdo y no se obtiene esta mayoría, el candidato que se inviste como alcalde es el cabeza de la lista del partido más votado en las elecciones. La obligatoriedad de periodos de mandato fijados a cuatro años hace que se prevean otro tipo de mecanismos para resolver situaciones de inestabilidad política algo diferentes a los existentes en otros niveles de gobierno.

La ley prevé el caso de la destitución del alcalde, que puede darse en cualquier momento de la legislatura a través de dos mecanismos: el primero, y el más común, es la moción de censura (art. 197 LOREG), que requiere en una misma votación la destitución del alcalde y una aprobación de otro candidato para la alcaldía. La votación debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los concejales del pleno y aceptada por el nuevo candidato propuesto. Este procedimiento solo se puede llevar a cabo una vez cada legislatura. El segundo, la cuestión de confianza (art. 197 bis), puede ser propuesto por el alcalde en ciertos casos (por ejemplo: aprobación de los presupuestos anuales, modificación del reglamento orgánico, etc.). El número necesario de votos favorables depende del tema tratado. De este modo, si no llega a la mayoría necesaria, el alcalde cesará automáticamente y el consistorio deberá elegir un nuevo alcalde siguiendo las mismas normas que en la primera elección (para el partido del alcalde destituido, el candidato pasa a ser el siguiente de la lista).

Las estrategias de negociación de las coaliciones municipales están condicionadas por dos aspectos principales: la elección del alcalde por parte del consejo y el nombramiento libre del alcalde de los concejales que se unirán a su equipo de gobierno (Márquez, 2003b). Teniendo en cuenta el procedimiento legal que lleva a la formación de los Gobiernos municipales en España, se formula la definición operativa de apoyo a su formación que ha guiado la recogida de datos.

Cabe clarificar las diferencias entre este concepto y el de coalición. Un Gobierno de coalición es aquel que está formado por dos o más partidos. En esta base de datos se ha considerado que existe apoyo a la formación de Gobierno en aquellas situaciones en que más de un partido político dio su apoyo en el momento de la investidura del alcalde a un mismo candidato, aunque en algunos casos este apoyo no resultara en la formación de una coalición postelectoral. Solo se han tenido en cuenta aquellos votos positivos hacia el candidato electo, y no las abstenciones. Asimismo, dada la dificultad de obtener datos sobre cambios en los pactos de gobierno durante el transcurso de la legislatura, en aquellos en que se producen modificaciones, solo se han incluido la sesión de investidura celebrada al inicio de la legislatura.

LA BASE DE DATOS

La base de datos recopila los Gobiernos de los municipios españoles en las legislaturas 2003-2007 y 2007-2011. Para su elaboración se han considerado diferentes situaciones posibles: mayorías absolutas, pactos de apoyo en la formación de Gobierno y Gobiernos en solitario (en minoría). Las legislaturas analizadas son de especial interés porque se refieren a periodos de tiempo donde aún no se contaba completamente con información digitalizada y la disponible era de difícil acceso y se encontraba dispersa. Asimismo, se creyó necesario focalizar los esfuerzos en estos periodos para que posteriores estudios se centren en legislaturas más actuales, cuya información se prevé de más fácil obtención, teniendo en cuenta, de igual manera, que uno de los objetivos de las autoras es ampliar la base de datos incorporando tanto legislaturas anteriores como posteriores, que se irán publicando en la página web.

La base de datos contiene información sobre qué partidos apoyaron la formación de los Gobiernos en los municipios de más de 1000 habitantes para estas dos legislaturas. Cubre un total de 3168 municipios en 2003, y 3217 en 2007, el 39 % y 40 % de los municipios de España respectivamente. En primer lugar, se descartan los municipios menores de 250 habitantes (entre el 31 % y el 32 % de los municipios españoles) debido a que estos se rigen por una ley electoral distinta y deben ser analizados separadamente.

Y en segundo lugar, aunque en España hay un gran número de municipios de entre 250 y 1000 habitantes, que suponen entre el 28 % y 29 % del total de municipios, no están incluidos en la base de datos debido a diferentes razones: por un lado, esta limitación se debe a la complejidad que supone encontrar esta información para municipios pequeños, que en muchos casos no disponen de páginas web o correos electrónicos públicos con los cuales poder contactar. Por otro lado, para estas poblaciones también es difícil disponer de información sobre otro tipo de variables de control (como variables económicas y sociodemográficas que no están disponibles para municipios de menos de 1000 habitantes en muchos anuarios estadísticos) para poder

realizar análisis usando estos datos. Y por último, considerando que el número de concejales escogidos es muy reducido para las poblaciones más pequeñas y, por tanto, limita la formación de pactos y coaliciones, nos decantamos por centrar los esfuerzos en el análisis exhaustivo de poblaciones más grandes.

Los datos sobre resultados electorales municipales se obtuvieron de información oficial recogida por el Ministerio del Interior de España, publicados en su página web (<http://www.infoelectoral.mir.es/>). De igual manera, ha sido esencial la información que facilita el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en su portal web de Entidades Locales, con datos sobre los alcaldes de cada localidad y el partido del cual forman parte, incluida la fecha en que tomaron posesión (http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_local.html).

Para establecer cuántos municipios requerían de información sobre pactos para la formación de Gobierno, se determinó mediante la información de los resultados electorales en qué municipios un partido había conseguido más del 50 % de escaños del consistorio. A estos se les codificó en la categoría *mayoría absoluta*. Para el resto de casos, *sin mayoría absoluta*, se buscó información. La tabla 1 presenta el número de municipios de más de 1000 habitantes con y sin mayoría absoluta en cada legislatura. En el 66,5 % de los municipios observados, un solo partido consiguió la mayoría absoluta después de los comicios de 2003, cifra que se redujo a 62,4 % en 2007.

TABLA 1.

RESUMEN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS CON MAYORÍA ABSOLUTA Y SIN MAYORÍA ABSOLUTA PARA LAS ELECCIONES DE 2003 Y 2007

Elecciones	2003		2007	
Mayoría absoluta	2.105	66,5%	2.007	62,4%
Sin mayoría absoluta	1.063	33,6%	1.210	37,6%
Total	3.168	100%	3.217	100%

Fuente: elaboración propia

Este sistema de codificación asume que en los municipios en que un partido obtuvo mayoría absoluta de los votos, este partido forma Gobierno en solitario. Si bien es verdad que pueden darse casos donde existan coaliciones sobredimensionadas en que uno de los partidos ya tuviera la mayoría absoluta antes de formar Gobierno, pero invitara a otros partidos a apoyar el Gobierno municipal, estos casos son seguramente raros. Como se puede apreciar, incluir en la búsqueda los casos con mayoría absoluta habría aumentado muy considerablemente el número de casos que considerar y hubiera imposibilitado la finalización de la base de datos.

Se trata por tanto de una asunción razonable que permite focalizar los esfuerzos en los casos dónde un pacto de gobierno es más probable y más relevante, aquellos en que ningún partido obtiene la mayoría absoluta. En la siguiente sección se describe de forma detallada cómo y a través de qué canales se realizó la búsqueda de información de los partidos que formaron los Gobiernos en los municipios en que ningún partido obtuvo mayoría para gobernar.

FUENTES DE INFORMACIÓN

La base de datos sobre la formación de Gobiernos municipales se creó durante los meses de marzo de 2017 a febrero de 2018, con base en la información obtenida a través de distintas fuentes. A continuación, se presenta una descripción detallada de cuáles fueron los procesos y las principales fuentes de información.

Administraciones públicas

En una primera búsqueda se intentó encontrar la información sobre los Gobiernos municipales recurriendo a las instituciones públicas. Se contactó con las Administraciones de todas las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales. Sin embargo, este primer esfuerzo fue poco exitoso ya que ninguna de ellas tenía sistematizada o facilitaba la información. Solo en el caso de la provincia de Alicante se pudo obtener esa información a través del portal de datos abiertos de que dispone su diputación (<http://datos.diputacionalicante.es/>).

Fundaciones y federaciones de municipios

En algunas comunidades autónomas fue fundamental la ayuda de fundaciones y de federaciones de municipios. En el caso de Cataluña, la Fundació Carles Pi i Sunyer proporcionó información muy exhaustiva de las diferentes composiciones de los ayuntamientos. Además, la información para algunos municipios que carecían de este dato fue obtenida mediante los datos que publica la Federación de Municipios de Catalunya en su página web (<http://www.fmc.cat/>). También en el caso de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares fue esencial la ayuda de la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), que facilitó la información requerida para la muestra.

Expertos

Durante el proceso de búsqueda de información se recurrió a profesores de Ciencia Política de universidades españolas, cuya ayuda fue fundamental para la obtención

de los datos. Los académicos que colaboraron aportando algunos datos se nombran en los agradecimientos de esta nota de investigación.

Partidos políticos

También se solicitó información a los partidos mayoritarios en el país (PP, PSOE, IU). Primero, se contactó con la organización de estos partidos a nivel estatal, después a nivel de las comunidades autónomas y, finalmente, a niveles provinciales. Solo en el caso de Murcia, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a nivel provincial disponía y facilitó la información. Igualmente, en el caso de Aragón, la Chunta Aragonesista (CHA) para toda la comunidad y el PSOE de Aragón para la provincia de Zaragoza, enviaron información sobre los Gobiernos de los que su partido formaba parte. Así pues, a parte de estos casos puntuales, cabe destacar la baja colaboración que se recibió por parte de los partidos políticos, los cuales en algunos casos no quisieron compartir la información y, en muchos otros, no disponían de la misma.

Reglas automáticas

Una vez asegurado que no era posible conseguir más información a través de estos canales, se realizó la búsqueda concreta para cada municipio. En aquellos municipios en los que solo obtuvieron representación tres partidos y que el alcalde no pertenecía al partido con mayor número de concejales en las elecciones, se asumió que tanto el segundo partido en número de concejales como el tercero apoyaron alcalde en la investidura. También en este supuesto puede darse algún caso donde esta regla no se cumpla, pero se trataría de casos muy excepcionales.

Prensa

Para el resto de casos se realizó una exhaustiva búsqueda a través de los recursos de prensa, que cubrió desde pequeños periódicos locales, provinciales o autonómicos, hasta periódicos nacionales. Para las ciudades más grandes se recabó la información a través de las hemerotecas de *El País*, *El Periódico*, *ABC* y *El Mundo*. En los casos de poblaciones más pequeñas fueron más importantes la prensa local o la provincial, como el semanal *Valle de Elda*, el periódico *Gente Digital León*, el diario *Heraldo de Aragón*, o el boletín informativo municipal de Alcañiz, a los cuales se accedió a través de sus portales de internet.

Como consecuencia de la falta de digitalización de algunos diarios, la información requerida para cubrir las legislaturas fue de difícil obtención. Este hecho afectó, principalmente, a la búsqueda de datos para la legislatura 2003-2007, cuando la información

en las hemerotecas era más escasa. Hay que tener en cuenta, además, que la mayoría de las hemerotecas solo tienen información a partir de 2007 y 2008, años que coinciden con un importante esfuerzo de digitalización. En lo relativo a esta fuente de datos, se tuvieron en cuenta las publicaciones cercanas a los días posteriores de las composiciones de los plenos (13 junio de 2003 y 16 de junio de 2007), que incluían noticias relacionadas con los plenos de investidura. Esta fuente de información fue de gran utilidad para una buena cantidad de casos. No obstante, no se obtuvo suficiente información para todos los municipios.

Ayuntamientos

A continuación, se buscó información en las páginas web oficiales de los ayuntamientos. En algunas pocas páginas se identificaron apartados que mencionaban la composición del pleno y de los Gobiernos para legislaturas anteriores, incluyendo documentos sobre las actas de los plenos y sobre los plenos de investidura. Sin embargo, en la gran mayoría de casos las páginas web oficiales no contaban con la información que se requería.

Finalmente, se procedió a conseguir la información que faltaba a través de contactos directos con los ayuntamientos. La mayor parte fue recolectada a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas. La información de contacto (correos electrónicos de contacto y teléfonos) generalmente se recogió a través de sitios web oficiales de la Administración pública, de diputaciones y de ayuntamientos. En primer lugar, se obtuvo información a través de *emails* (tanto el general del ayuntamiento como del alcalde, concejales o secretarios). Sin embargo, en algunos casos debido a la falta de la especificación de correos electrónicos a los cuales poder dirigirnos, se realizaron consultas a través de los buzones de peticiones y sugerencias oficiales de los ayuntamientos. Las respuestas en este canal fueron, en general, bastante satisfactorias. A través de esta fuente se pudo obtener la información sobre los plenos de investidura. Finalmente, una vez agotado el recurso de correos electrónicos se procedió a realizar llamadas telefónicas a los ayuntamientos. En estas se requería que aquellos que contestaran fueran la alcaldía o secretaría del ayuntamiento. Aunque se trata de la vía más costosa para conseguir información, la colaboración en las llamadas telefónicas fue muy alta.

ESTRUCTURA DE LA BASE DE DATOS

Basándonos en las fuentes citadas se ha podido conseguir más del 95 % de la información buscada, es decir, la gran mayoría de los Gobiernos municipales que se formaron después de las elecciones de 2003 y 2007 en municipios mayores de 1000 habitantes. La unidad de observación en la base de datos es cada partido político que obtuvo representación en el consistorio municipal en dichas elecciones. Si en un

municipio, por ejemplo, cuatro partidos obtuvieron representantes electos en una legislatura, la base de datos recoge una entrada para cada uno de ellos. La variable *government* indica cuáles de estos partidos formaron parte del Gobierno municipal en dicha legislatura. La variable es dicotómica, pudiendo tomar los valores 1 (para aquellos partidos que formaron o apoyaron la formación de Gobierno en la sesión de investidura) y 0 (para los que no lo apoyaron).

También se han creado una serie de variables que clasifican los tipos de Gobierno: una variable distingue entre tres categorías de tipo de Gobierno: mayoría absoluta, pacto de gobierno y minoría (*type_gov_cat*); y, finalmente, una variable identifica el número de partidos que forman parte del Gobierno (*type_gov*). Además, la base de datos contiene variables que identifican al municipio, así como sus características básicas (población, censo, número de concejales, etc.) e información sobre los diferentes partidos con representación en el consistorio (número de votos, número de concejales, etc.). En el anexo 1 se puede encontrar información más detallada sobre todas las variables que contiene la base de datos.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA BASE DE DATOS

El análisis descriptivo de los datos recolectados ofrece una visión general del panorama político a nivel municipal en estas dos legislaturas. La tabla 2 muestra el número de municipios en cada una de las categorías sobre tipos de Gobierno.

TABLA 2.

NÚMERO DE MUNICIPIOS POR TIPOS DE GOBIERNO DE LAS LEGISLATURAS DE 2003/2007 Y 2007/2011

Tipos de Gobierno	2003		2007	
	Municipios	Porcentaje	Municipios	Porcentaje
Gobiernos con mayoría absoluta	2.105	66,5	2.005	62,3
Pactos de Gobierno	788	24,9	845	26,3
Gobiernos en minoría	232	7,3	309	9,6
Municipios sin información	43	1,4	58	1,8
Total	3.168	100	3.217	100

Fuente: elaboración propia

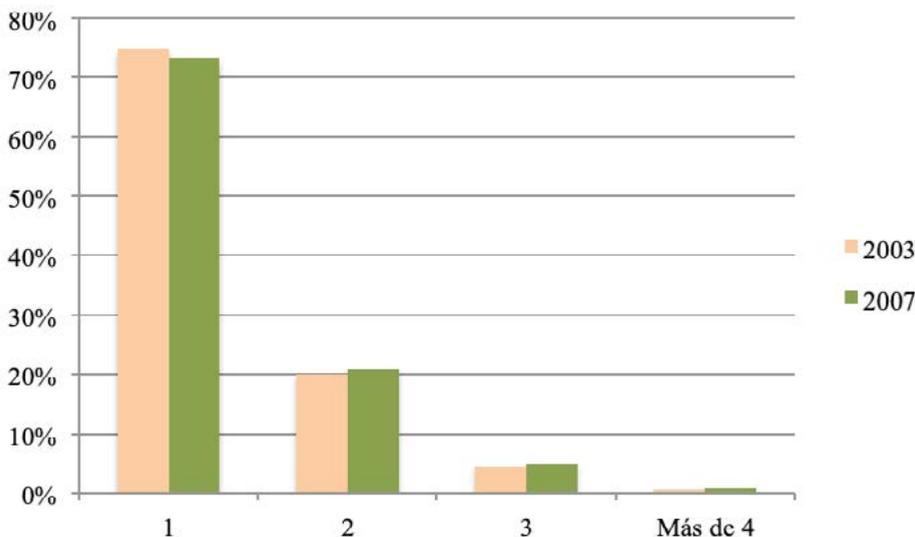
Como ya se ha mostrado anteriormente, en la mayoría de los municipios uno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta y gobernó en solitario. En gran parte del resto de los casos hubo apoyo de uno o más partidos a otro en la sesión de investidura. En el 2003, en 788 municipios se crearon Gobiernos de esta manera, es decir, el 25 % del total. Estos datos aumentaron hasta 845 municipios en 2007, lo que supone que en el

26 % de los municipios se realizaron pactos de gobierno. Por último, el número de Gobiernos en minoría, donde ninguno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta y el alcalde sólo obtuvo el apoyo de su partido, es más reducido que los otros supuestos, y oscila de los 232 municipios en 2003 (el 7 %) hasta los 309 municipios en 2007 (el 10 %). A pesar del esfuerzo en la recogida, la base de datos contiene casos sin información que representan para el 2003 el 1,4 % de los municipios de más de 1000 habitantes y para el 2007 el 1,8 %.

Estas cifras sobre la prevalencia relativamente elevada de pactos de gobierno (definidas sobre el apoyo al partido del alcalde en la sesión de investidura) contrastan con la percepción de que en España los pactos son raros y abundan los Gobiernos en minoría sin apoyos externos. Quizás en el nivel municipal es más sencillo que en otros niveles de gobierno obtener apoyos en la investidura. También es posible que nuestra definición nos lleve a obtener un número más elevado de pactos para la formación de un Gobierno municipal que de coaliciones política estables, seguramente difíciles de crear y sostener.

FIGURA 1.

NÚMERO DE PARTIDOS QUE APOYARON A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA LAS LEGISLATURAS DE 2003/2007 Y 2007/2011



Fuente: elaboración propia

La figura 1 representa el número de partidos que ayudaron a formar los Gobiernos para cada una de las legislaturas de 2003 y de 2007. En 2003, en el 20 % de los municipios hubo pactos de dos partidos, en el 4,6 % de tres partidos y en 1 % lo hicieron entre cuatro o más partidos. Para el 2007 los datos son muy similares. Los pactos fueron de dos partidos en el 21 % de los municipios, de tres partidos en el 5 % de municipios y solo el 1 % de los alcaldes obtuvieron apoyo de cuatro o cinco partidos. Los

análisis descriptivos muestran que en 2007 se produjo un leve descenso de los Gobiernos en mayoría y un aumento de los Gobiernos con pactos, aumento que fue más pronunciado que el de los Gobiernos en minoría. Los pactos fueron en su gran mayoría entre dos o tres partidos.

Finalmente, en las tablas 3 y 4 se analizan los pactos para la formación de Gobierno que fueron más frecuentes en las legislaturas estudiadas. Se puede observar que en los dos periodos el pacto más frecuente fue entre IU y PSOE, que representó el 12 % de las coaliciones en 2003, porcentaje que aumentó hasta el 14 % en 2007. Otros pactos frecuentes fueron aquellos entre uno de los dos partidos mayoritarios (PP, PSOE) y otros partidos de ámbito local. En este sentido, en ambas legislaturas los pactos que el PP realizó con partidos locales fueron más numerosos que los que realizó el PSOE. En los siguientes puestos de la lista aparecen coaliciones peculiares entre partidos alejados ideológicamente. Este es el caso de los pactos entre el PSOE y el PP, que se dieron en el 5 % del total de pactos en 2003, aunque se redujo al 3 % en las elecciones de 2007. IU y PP fue otro de los pactos frecuentes en ambas legislaturas, pero también se dio más en 2003 (un 4 % de los casos) que en 2007 (un 2 %).

TABLA 3.
PACTOS MÁS FRECUENTES EN LA LEGISLATURA 2003/2007

Partidos	Nº de Pactos	Porcentaje
IU-PSOE	95	12,1
PP-Partido local	88	11,2
PSOE-Partido local	75	9,5
PSOE-PP	39	4,9
IU-PP	32	4,1
PSC-ERC	29	3,7
PP-PA	27	3,4
CiU-ERC	22	2,8
PSOE-BNG	21	2,7
ICV-PSC-ERC	20	2,5
PSC-CiU	17	2,2
PSPV-BLOC	15	1,9
PSOE-PAR	13	1,7
IU-PSOE-Partido Local	10	1,3
PSOE-BNG-Partido Local	9	1,1
Otros	276	35,0
Total	788	100

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4.
PACTOS MÁS FRECUENTES EN LA LEGISLATURA 2007/2011

Partidos	Nº de Pactos	Porcentaje
IU-PSOE	119	14,1
PP-Partido local	97	11,5
PSOE-Partido local	66	7,8
PSOE-BNG	39	4,6
PSC-ERC	30	3,6
PSOE-PP	29	3,4
CiU-ERC	19	2,3
IU-PP	18	2,1
PP-PA	17	2,0
PSC-CiU	17	2,0
CiU-Partido Local	15	1,8
PSOE-PAR	15	1,8
PSOE-PRC	14	1,7
ICV-PSC-ERC	12	1,4
PSOE-BNG-Partido Local	12	1,4
Otros	326	38,6
Total	845	100

Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe destacar la elevada frecuencia con la que los partidos mayoritarios hicieron pactos con los partidos de ámbito regional. Se puede observar que tal hecho tiene especial relevancia en Cataluña (PSC-ERC y PSC-CiU), Andalucía (PP-PA), Galicia (PSOE-BNG), Valencia (PSPV-BLOC), Cantabria (PSOE-PRC) o Aragón (PSOE-PAR).

La gran mayoría de los pactos son entre dos partidos, pero en ambos listados también aparece como pacto frecuente uno de tres partidos: ICV-PSC-ERC. Este pacto coincide con la coalición que gobernaba en el ámbito regional en Cataluña desde 2003 a 2010. También se puede observar este patrón de reflejo de las coaliciones a nivel autonómico en el ámbito municipal en el caso de PSOE-PAR, pacto que aparece en la lista cuando gobernó también en Aragón durante las tres legislaturas (de 1999 a 2011). Otro caso similar es el de Cantabria donde gobernaban PRC-PSOE en el Gobierno regional (2003 a 2011) y también este pacto aparece en la lista de los más frecuentes en 2007.

CONCLUSIONES

Esta nota de investigación ha descrito el proceso de obtención de una base de datos sobre la formación de los Gobiernos municipales en España y ha presentado unos primeros análisis descriptivos. La falta de datos como los que se presentan aquí ha dificultado hasta ahora el estudio de las causas y consecuencias de los pactos para la formación de Gobierno a nivel municipal. Al hacer públicos los datos se espera contribuir a que aumente la investigación y el conocimiento sobre este tema.

Como primera lección aprendida gracias a este ejercicio, se puede destacar las dificultades encontradas en el propio proceso de obtención de datos. La experiencia revela un motivo por el que estas bases de datos son poco habituales en España: la muy escasa colaboración de instituciones y actores políticos a nivel provincial, autonómico y nacional. En contadas ocasiones los partidos políticos contactados facilitaron la información solicitada, aun habiendo confirmado su existencia. Ante la no colaboración de los actores que pueden tener ya datos sistematizados, cobra importancia la tarea académica de recolectar y sistematizar información, documentando los pasos seguidos para su obtención, así como la colaboración entre investigadores.

En términos sustantivos, en las dos legislaturas se ha encontrado que los Gobiernos en minoría son pocos y menos frecuentes que los Gobiernos con apoyo de algún partido ajeno al del alcalde o alcaldesa. Esto contrasta con la experiencia en los Gobiernos estatales, donde los que están en minoría han sido más comunes. Un segundo hallazgo se refiere al ligero aumento de la fragmentación entre las dos legislaturas observadas, que seguramente se intensificaría si se pudiera extender los datos a las siguientes legislaturas en que aparecieron con fuerza nuevos partidos políticos. Asimismo, se ha documentado que las coaliciones políticas entre partidos de distinta posición en el eje izquierda-derecha o en el eje nacional son relativamente frecuentes. Los datos recolectados permitirán estudiar los factores que facilitan o impiden los pactos entre actores con posiciones políticas aparentemente alejadas.

La base de datos recolectada presenta limitaciones. En primer lugar, son importantes las limitaciones de carácter conceptual. En la definición utilizada de apoyo a la formación de Gobiernos municipales no se han tenido en cuenta aquellos pactos en los que otro partido se abstiene en el pleno de investidura, pero sobre todo no se ha distinguido entre apoyos limitados a un voto positivo en la sesión de investidura y casos en que los partidos que dan apoyo en dicha sesión también entran a formar Gobierno y, por tanto, forman una coalición de gobierno. Se trata de dos situaciones sustantivamente diferentes, pero que por la dificultad de obtención de datos y la heterogeneidad de la calidad de la información facilitada por diferentes fuentes no se puede distinguir adecuadamente de manera consistente.

En segundo lugar, la base de datos contiene solamente aquellos pactos de gobierno realizados al inicio de la legislatura. Ha resultado imposible realizar un seguimiento de las coaliciones a través de las legislaturas y es posible que en algunos casos recogidos los pactos fuesen débiles y se rompiesen o modificasen durante el transcurso de la legislatura.

En tercer lugar, la selección de la muestra también supone una limitación. Aunque se dispone de información para la gran mayoría de los municipios de más de 1000 habitantes, no se han incluido los municipios de entre 250 y 1000 habitantes, que en España son muy abundantes, ya que la obtención de datos fiables y verídicos, aparte de ser compleja, es muy costosa.

Y en último lugar, otra de las limitaciones de esta nota de investigación es la disponibilidad de los datos para un número reducido de legislaturas. El objetivo futuro es ampliar esta base de datos y cubrir legislaturas anteriores y posteriores. A pesar de las limitaciones expuestas, el trabajo realizado permite ofrecer una base de datos novedosa sobre los Gobiernos municipales en España, que puede ayudar a estudiar importantes preguntas que la literatura en ciencia política y economía política se plantea.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la colaboración de Marc García i Josep Bosch Plana como ayudantes de investigación en la construcción de esta base de datos, así como la de los siguientes expertos: Guillermo Márquez Cruz, Alejandro Arias, Albert Falcó-Jimeno, Juan Rodríguez Teruel y Jaume Magre. Agradecemos también especialmente los comentarios de los dos revisores anónimos. La investigación ha sido financiada a través de los proyectos «Líderes locales: selección y desempeño (LEADERS)» (CSO2016-79569-P), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, y “Politicians’ traits and public policies: learning how personal features influence fiscal outcomes (POLITRAITS)” (749547), financiado por la Comisión Europea.

Referencias

- Armstrong II, David A. y Raymond M. Duch. 2010. “Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods?”, *Electoral Studies*, 29 (3): 308-315. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.007>.
- Artés, Joaquín y Ignacio Jurado. 2018. “Government Fragmentation and Fiscal Deficits: A Regression Discontinuity Approach”, *Public Choice* [en prensa]. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0548-y>.
- Bäck, Hanna, Marc Debus y Jochen Müller. 2013. “Regional government formation in varying multilevel contexts: A comparison of eight European countries”, *Regional Studies*, 47 (3): 368-387. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.733072>.
- Camões, Pedro J. y Silvia M. Mendes. 2009. “Party politics and local government coalition formation in Portugal”, en Daniela Giannetti y Kenneth Benoit (eds.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*. Londres; Nueva York: Routledge.

- Carreras, Francesc, Ignacio García y Miguel A. Pacios. 1992. "Estudio coalicional de los parlamentos autonómicos españoles de régimen común", *Revista de Estudios Políticos*, 82: 159-176.
- Chicón Vallejo, Joan. 2015. *Estratègies coalicionals a l'àmbit local català (1979-2011): Un estudi de cas* [tesis doctoral], Universitat de Barcelona.
- Döring, Holger y Johan Hellström. 2013. "Who gets into government? Coalition formation in European democracies", *West European Politics*, 36 (4): 683-703. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.783347>.
- Edin, Per-Anders y Henry Ohlsson. 1991. "Political determinants of budget deficits: Coalition effects vs. minority effects", *European Economic Review*, 35: 1597-1603. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(91\)90021-A](https://doi.org/10.1016/0014-2921(91)90021-A).
- Falcó-Gimeno, Albert. 2018. "The political geography of government formation: Why regional parties join coalitions", *Party Politics*, 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068817750865>.
- Falcó-Gimeno, Albert y Joan-Josep Vallbé. 2013. "Coalition Agreements and Party Preferences: A Principal Components Analysis Approach", *EPSA 2013 Annual General Conference Paper*, 754.
- Falcó-Gimeno, Albert y Tania Verge. 2013. "Coalition Trading in Spain: Explaining State-wide Parties' Government Formation Strategies at the Regional Level", *Regional and Federal Studies*, 23 (4): 387-405. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2241115>.
- Fujiwara, Thomas, y Carlos Sanz. 2018. "Rank Effects in Bargaining: Evidence from Government Formation", *The Review of Economic Studies*. Disponible en: <http://www.princeton.edu/~fujiwara/papers/mayors.pdf>.
- Laver, Michael y Norman Schofield. 1998. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.8290>.
- Márquez, Guillermo. 2000. "Los gobiernos de coalición en Galicia", en Jordi Matas Dalmases (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: ICPS.
- Márquez, Guillermo. 2003a. "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", *Política y Sociedad*, 40 (2): 157-178.
- Márquez, Guillermo. 2003b. "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales", en Tomás Font i Llovet (ed.), *Anuario del Gobierno Local 2002: los nuevos retos del urbanismo: especial, elecciones locales*. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona.
- Martínez Farrero, Santi. 2015. *Coalition Politics in Catalan Local Governments, 1979-2011* [tesis doctoral], Universitat de Barcelona.
- Matas Dalmases, Jordi, y Josep Maria Reniu. 2003. "La política de las coaliciones en Cataluña.", *Revista Española de Ciencia Política*, 9: 83-112.
- Matas Dalmases, Jordi, Juan Montabes Pereira y Antonio Robles Egea (eds.). 2000. *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials.

- Reniu, Josep Maria. 2001. *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996* [tesis doctoral], Universitat de Barcelona.
- Reniu, Josep Maria. 2003. “Cap a una tipologia dels governs autonòmics a Espanya, 1980-2003”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 30: 27-54.
- Reniu, Josep Maria (ed.). 2013. *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Robles Egea, Antonio. 1992. “Reflexiones sobre las coaliciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, 77: 303-320.
- Robles Egea, Antonio. 1999. “Coaliciones políticas y sistema democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, 105: 279-294.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew y Jens Blomhansen. 2007. “Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government”, *European Journal of Political Research*, 46 (5): 721-745. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00709.x>.
- Stefuriuc, Irina. 2009. “Government formation in multi-level settings: Spanish regional coalitions and the quest for vertical congruence”, *Party Politics* 15 (1): 93-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068808097895>.
- Stefuriuc, Irina. 2013. *Government Formation in Multi-Level Settings: Party Strategy and Institutional Constraints*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137300744>.
- Strøm, Kaare, Wolfgang Müller y Torbjörn Bergman (eds). 2010. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Warwick, Paul. 1996. “Coalition government membership in west European parliamentary democracies”, *British Journal of Political Science* 26 (4): 471-499. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400007572>.

Presentado para evaluación: 1 de junio de 2018.

Aceptado para publicación: 2 de febrero de 2019.

ALBA HUIDOBRO

alba.huidobro@upf.edu

Politóloga y máster en Investigación en Ciencia Política por la Universidad Pompeu Fabra. Especializada en el área de comportamiento político, sistemas políticos y gobernanza multinivel. Actualmente es investigadora predoctoral en la Universidad Pompeu Fabra y el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), donde colabora como investigadora en el proyecto «Los políticos locales: selección y desempeño» (LEADERS), centrado en los líderes políticos en el ámbito local en España. En el marco de este mismo proyecto está desarrollando su tesis titulada *The Effects of Leaders on Coalition Governments*, centrada en los mecanismos de formación de coaliciones postelectorales y

en qué medida estas se definen por las actitudes y características individuales de la clase política.

YEIMY OSPINA

anipsoj@gmail.com

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, está especializada en Relaciones Internacionales por el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Actualmente es investigadora en el proyecto «Los políticos locales: selección y desempeño» (LEADERS) en el IBEI. Previamente trabajó en el proyecto «Limits to political corruption: media, party systems, civil society and citizens» en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Es especialista en el análisis de políticas públicas y asesora legal.

MARTA CURTO

mcurtograu@gmail.com

Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona. Actualmente es directora general de la Dirección General de Análisis Económico de la Generalitat de Catalunya. Anteriormente ha sido investigadora postdoctoral en Heidelberg y la Universidad de Barcelona, como Marie Curie Fellow. Su investigación está centrada en la política económica enfocada en las políticas de redistribución y la historia económica.

AINA GALLEGO

agallego@ibei.org

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es investigadora Ramón y Cajal y profesora en el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Anteriormente fue investigadora postdoctoral en el Consejo Superior de Investigación de España (CSIC) y en la Universidad de Stanford. Es investigadora principal en el proyecto «Los políticos locales: Selección y desempeño» (LEADERS), centrado en los líderes políticos en el ámbito local en España. Sus principales intereses de investigación son el comportamiento político y la política comparada. Su investigación se centra en la representación política de los pobres, las causas electorales e históricas de la corrupción, los efectos de la personalidad en el comportamiento de los políticos y las consecuencias políticas del cambio tecnológico, entre otros temas.

ANEXO

TABLA.

VARIABLES INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS

Nombre de la variable	Descripción
<i>eyear</i>	Año de elección
<i>party_abbr</i>	Nombre del partido abreviado
<i>partyn</i>	Nombre del partido
<i>local_party</i>	Id del partido
<i>cprov</i>	Código de provincia
<i>municipality</i>	Nombre del municipio
<i>pop</i>	Población del municipio
<i>census</i>	Censo electoral
<i>candv</i>	Total de votos a partidos
<i>total_seat</i>	Número total de concejales del municipio
<i>votes</i>	Total de votos del partido X
<i>codiine</i>	Código INE del municipio
<i>total_vote</i>	Votos en blanco + votos nulos + votos a partidos
<i>validv</i>	Total de votos válidos
<i>turnout</i>	% participación electoral
<i>numparties_run</i>	Total de partidos que se presentan a las elecciones
<i>numcandidates</i>	Candidatos que se presentan a las elecciones para el partido X
<i>numparties</i>	Número de partidos con representación en el consistorio
<i>sseat</i>	Proporción de concejales del partido X
<i>svote</i>	Votos al partido X/votos válidos
<i>mayor_name</i>	Nombre del alcalde
<i>mayor_party_abbr</i>	Abreviatura del nombre del partido del alcalde
<i>mayor_party</i>	Nombre del alcalde
<i>mayor_partydum</i>	=1 si el partido X es el del alcalde
<i>mayor_vote</i>	Proporción de votos del partido del alcalde
<i>seatmaj</i>	Partido con la mayoría de los votos
<i>mayormaj</i>	Alcalde con la mayoría de los votos
<i>indepmayor</i>	=1 si el alcalde no está afiliado a un partido
<i>government</i>	=1 si el partido está en el Gobierno
<i>maj</i>	=1 si el partido X tiene mayoría absoluta
<i>type_gov</i>	Número de partidos en el Gobierno
<i>coalition</i>	=1 si más de un partido dio apoyo al alcalde en la sesión de investidura
<i>type_gov_cat</i>	Tipo de Gobierno según categorías: mayoría absoluta/pacto/minoría

El impacto del terrorismo en el discurso político en España: un análisis de contenido de los discursos de los presidentes de Gobierno en los debates parlamentarios

The impact of terrorism on political discourse in Spain: A content analysis of the Spanish Presidents' speeches at parliamentary debates

RAFAEL LEONISIO

Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

Cómo citar/Citation

Leonisio, R. (2019). El impacto del terrorismo en el discurso político en España: un análisis de contenido de los discursos de los presidentes de Gobierno en los debates parlamentarios. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 129-149.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.06>

Resumen

Esta nota de investigación trata de analizar los determinantes de la relevancia del terrorismo en el discurso político de las élites, mediante un análisis de contenido de las intervenciones parlamentarias de los presidentes de Gobierno español en las sesiones de investidura y debates sobre el estado de la nación. De esa manera se muestra el peso cuantitativo que el terrorismo ha tenido en los discursos de los jefes de Gobierno en España. Además de describir el peso de esta cuestión, se apuntan una serie de hipótesis respecto a los cambios en la relevancia en dichos discursos, y se contrastan provisionalmente. En primer lugar, el texto apunta a que las treguas de los grupos terroristas tienen cierta influencia, incrementando la importancia que las élites políticas otorgan a este fenómeno. Segundo, los atentados especialmente relevantes también hacen crecer su presencia en los discursos políticos. En tercer lugar, la influencia es inversa en lo que respecta a los acuerdos formales para excluir al terrorismo de la competición política (por ejemplo, el Pacto de Ajuria-Enea), ya que reduce la relevancia de esta cuestión. Finalmente, la opinión pública también cuenta, de modo que cuanto más gente considera el terrorismo como un problema, más hablan los presidentes españoles del mismo. La nota trata de cubrir un hueco en la investigación, ya que el análisis cuantitativo del discurso de las élites políticas respecto al terrorismo ha sido en general pasado por alto. Metodológicamente, combina análisis de contenido de textos políticos, datos de encuesta y datos contextuales respecto a los atentados terroristas y treguas de ETA.

Palabras clave: terrorismo, discurso político, análisis de contenido, España, ETA.

Abstract

This research note aims to analyze the determinants of terrorism saliency in elites' political discourse by means of a content analysis of the Spanish Presidents' speeches at the investiture sessions and the debates on the general political situation of Spain in the Spanish Parliament. Thus, it is shown the quantitative weight terrorism has had in these speeches. Apart from describing the weight of this issue, the article points out a series of hypotheses regarding changes of the saliency in these speeches and it also tries to check them provisionally. The text first states that ceasefires declared by terrorist gangs have some influence, raising the importance politicians give to this phenomenon. Second, especially relevant attacks also make terrorism grow its presence in political speeches. Third, formal agreements to exclude terrorism from party competition (such as the Ajuria-Enea Pact) have the opposite influence, for they reduce the saliency of this issue. Finally, public opinion matters: The more people consider terrorism as a problem, the more Spanish Presidents talk about it. The note tries to fill a gap in research, because the quantitative analysis of political elites' discourse about terrorism has been largely neglected. Methodologically, it combines content analysis of political texts, survey data and contextual data regarding ETA's terrorist attacks and ceasefires.

Keywords: terrorism, political discourse, content analysis, Spain, ETA.

INTRODUCCIÓN

El terrorismo o la violencia política, en general, son en la actualidad un fructífero campo de investigación en ciencias sociales, algo en consonancia con la importancia que, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, ha adquirido este fenómeno en la sociedad global¹. Son muchas y variadas las cuestiones estudiadas en relación con este tema, y el discurso de los diferentes actores políticos es una de ellas, aunque es cierto que no una de las más comunes. Así, no son pocos los académicos que han estudiado el discurso de los propios terroristas o sus organizaciones afines (Alonso, 2003, 2016; Mcevoy *et al.*, 2004; McGovern, 2004; Reinares, 2001), el discurso de las élites o de los actores políticos en general en relación al terrorismo y la violencia política (Herschinger, 2013; Geifman, 2013; Thorup, 2009), o de ambos a la vez (Martín-Peña y Opatow, 2011; Whiting, 2012). Sin embargo, estas aproximaciones se han hecho en su mayoría desde un punto de vista cualitativo, por lo que en general no existen apenas aproximaciones cuantitativas a este fenómeno.

Este trabajo trata de cubrir parte de ese vacío en la investigación con un estudio cuantitativo del discurso político en España que ha tenido como objeto el terrorismo

1. Si bien existe en general consenso académico sobre lo que es la violencia política no es así sobre qué significa el terrorismo. Este texto no entrará en discusión, para la cual se pueden consultar Herschinger (2013); Schmid (2010), o Weinberg *et al.* (2011). Más concretamente, para una definición de terrorismo en contraste con la violencia ejercida por las guerrillas véase De la Calle y Sánchez-Cuenca (2011).

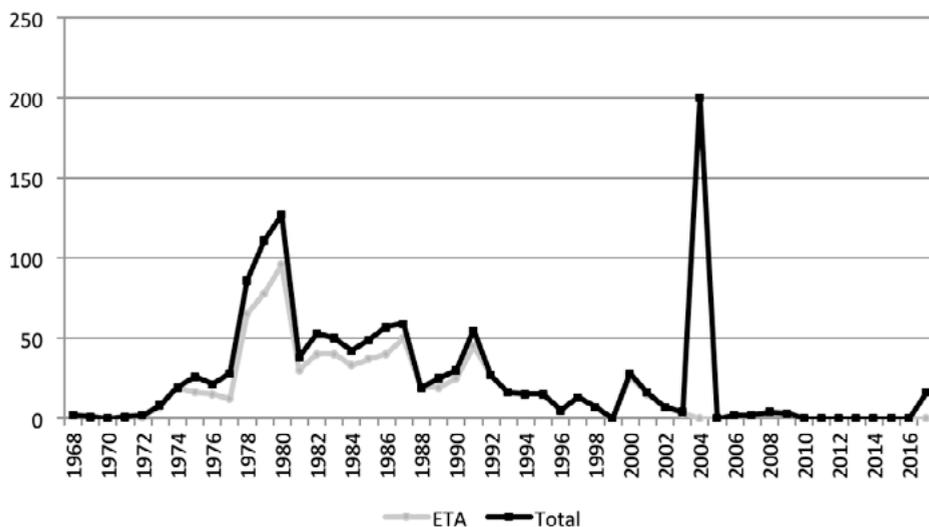
y los diversos aspectos derivados de él (atentados, presos, víctimas, políticas antiterroristas, negociaciones, etc.). La España democrática ha sido golpeada tanto por el terrorismo de extrema izquierda (GRAPO) y el yihadista como, sobre todo, por el ejercido por ETA y sus organizaciones afines, que ha sido el más letal con casi novecientas personas asesinadas y un centenar de secuestrados. Además, ETA ha provocado más de 20 000 víctimas directas en sus atentados (heridos y damnificados) en toda España (Llera, 2013: 8), cuantiosos daños materiales y varios miles de personas amenazadas, que durante un periodo de su vida estuvieron obligadas a vivir con escolta policial, lo que Gesto por la Paz definió como «violencia de persecución». Respecto a este último tipo de violencia, hay que decir que según López Romo (2015: 104-106), hasta 2001 habría habido unos 15 649 amenazados. Para Gesto por la Paz (Llera 2013: 8) habrían sido unos 40 000 en todo el periodo.

ETA, organización autodesueta en 2018, fue el segundo grupo terrorista más letal de Europa Occidental, tras el IRA Provisional (Sánchez-Cuenca, 2010). Creada en 1959, combatió violentamente al franquismo desde sus inicios a pesar de que su primera víctima mortal data de 1968 (Domínguez y Fernández, 2018). Durante la dictadura y hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977 su número de asesinatos fue muy bajo (66 personas, un 7,8 %) en comparación con lo que vendría después². Observando el gráfico 1 podemos obtener, entre otras, dos conclusiones. En primer lugar que ETA ha sido, con mucha diferencia, la organización terrorista más letal que ha actuado en España. De los alrededor de 1300 muertos por terrorismo en España, aproximadamente dos tercios han sido causados por ETA y sus organizaciones afines. Además, excluyendo los atentados islamistas del 11-M y de las Ramblas el porcentaje subiría hasta casi un 80 %. En segundo lugar, el gráfico muestra con claridad cómo a partir de la restauración de la democracia el terrorismo se dispara. Si bien en los años 1974, 1975, 1976 y 1977 (con alrededor de 20-25 muertos por año, la mayoría cometidos por ETA) el terrorismo golpea con más fuerza que en los años anteriores (solo hay seis muertes hasta 1972 y 8 en 1973), es precisamente a partir de 1978, con la legislatura constituyente a pleno rendimiento, cuando comienza una gran escalada que durará tres años con 86 muertos (65 de ETA) en 1978, 111 (78) en 1979 y 127 (96) en 1980. Y aunque a partir de los primeros años ochenta se reduce el número de asesinatos, no se recuperan hasta inicios del siglo XXI los números más bajos de los primeros años setenta (salvo excepciones). Así, de 1968 a 1975 ETA asesinó a 46 personas (5,75 por año), mientras que de 1976 hasta su final en 2011 se siguió la vida de 804 (22,3 de media anual)³.

2. Datos obtenidos de *The victims of ETA dataset* del Instituto Juan March.

3. Si tomásemos como punto de corte 1977, serían 73 (7,3 al año) para la dictadura franquista y 777 (22,9) para el periodo democrático. En cualquier caso hay que tener en cuenta que a partir de 2003, y debido a la eficacia de la acción policial, ETA es una organización con muy poca capacidad de atacar. De hecho, su último asesinato antes de la bomba de la T4 con la que rompió la tregua de 2006 es de mayo de 2003. Aún así, desde esa fecha hasta su final solo es capaz de asesinar a nueve personas, es decir, baremos similares a los del tardofranquismo.

GRÁFICO I.
MUERTES POR TERRORISMO EN ESPAÑA (1968-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Por tanto, ETA ha sido básicamente una organización que se ha enfrentado a la democracia española, contraponiendo a esta su proyecto de un País Vasco independiente y socialista compuesto por las actuales comunidades autónomas españolas de Euskadi y Navarra y los territorios vascos del suroeste de Francia (englobados en el departamento de Pirineos Atlánticos, en la región de Aquitania)⁴. Esta anómala situación supuso un grave problema para la consolidación de la democracia tanto en el País Vasco como en el resto de España, ya que tuvo como consecuencia, entre otras muchas, la generalización del miedo a participar en política y a expresar opiniones, sobre todo en Euskadi (Domínguez, 2003; Llera y Leonisio 2017), y la distorsión de la representación democrática debido al asesinato de representantes políticos. Así, durante la transición fueron asesinados en el País Vasco varios miembros de UCD, partido en el Gobierno de España en aquel momento. Además, a partir del año 1995 representantes políticos y militantes de PP, PSOE, UPN y UA fueron acosados, dañadas sus propiedades y en última instancia, alrededor de tres decenas fueron asesinados (algunos de ellos en el resto de España). En general, fueron concejales de pequeños pueblos, pero ETA también asesinó a conocidos líderes políticos como el exvicelehendakari socialista Fernando Buesa o el parlamentario vasco Gregorio Ordóñez.

4. Para bibliografía sobre la historia de ETA y, en general, su entorno, véase Garmendia (1980); Jáuregui (1981); Sullivan (1988); Domínguez (1998); Elorza (2000); Mees (2003); Muro (2008); Watson (2008), y Casquete (2009). Para contribuciones más recientes, véase Domínguez (2012); Fernández Soldevilla y López Romo (2012); Fernández Soldevilla (2013, 2016); Whitfield (2014), y Leonisio *et al.* (2017).

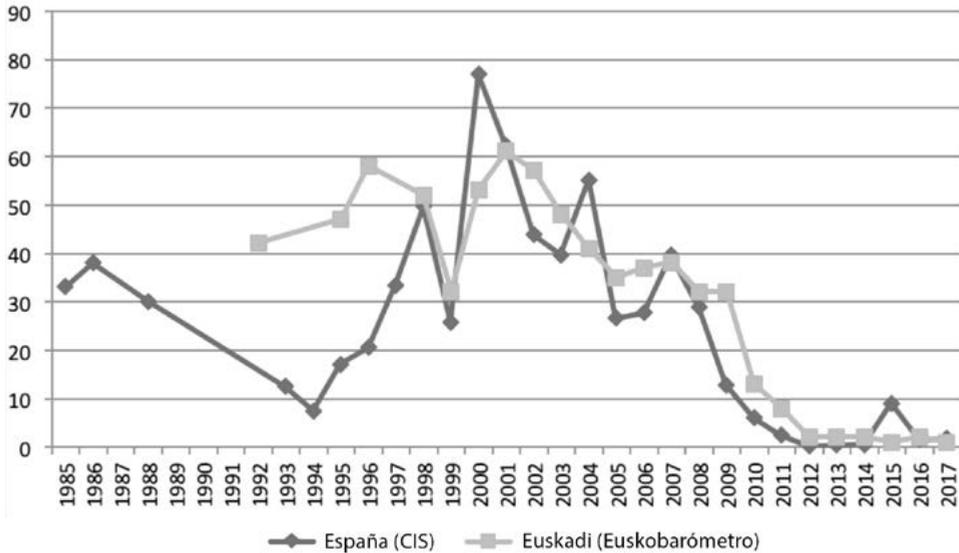
La distorsión que el fenómeno terrorista ha supuesto tanto para la sociedad vasca como para la española ha tenido su correlato en la preocupación que ha suscitado en ambas opiniones públicas⁵. Como puede verse en el gráfico 2, con diferentes altos y bajos dependiendo del contexto (crisis económicas o treguas de la propia ETA), los datos demoscópicos nos muestran que el terrorismo ha sido una cuestión siempre presente en las preocupaciones de los españoles, en general, y de los vascos, en particular, con un importante pico coincidiendo con el cambio de siglo. A partir de ese momento, el descenso es continuado en ambas opiniones públicas, y se desploma hasta niveles insignificantes con la crisis económica y el abandono de las armas por parte de ETA. En 2013, por ejemplo, tan solo el 0,5 % de los españoles y el 2 % de los vascos decían que el terrorismo era uno de los tres problemas que más les preocupaban. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico, hasta fechas recientes ha sido una cuestión muy presente en ambas opiniones públicas, reflejo de la distorsión que la violencia terrorista ha provocado en la democracia española. Puede llamar la atención el nulo efecto de los atentados islamistas de Barcelona y Cambrils de agosto de 2017. Esto es efecto de usar siempre el último dato anual (diciembre), ya que la preocupación subió hasta un 15 % en septiembre, para después volver a sus niveles habituales. El dato de 2015 es también excepcional. El mes anterior había sido un 0,8 % y el mes siguiente bajó hasta un 5,8 %, y en todo 2016 se situó en el 1-2%. Ese dato excepcional se debe, sin duda, a los atentados de París de noviembre de 2015, en los que murieron unas 130 personas.

Así pues, hasta la segunda mitad de la década de los años 2000, el terrorismo fue una de las principales preocupaciones tanto de los españoles como de los vascos. Este dato es de sobra conocido, ya que la opinión pública respecto al terrorismo en España ha recibido bastante atención por parte de la investigación (Criado, 2017; Llera, 1992, 2012, 2013). Sin embargo, como hemos dicho un poco más arriba, el discurso de las élites, desde un punto de vista cuantitativo, no ha sido estudiado de manera satisfactoria, tanto en España como en general en el resto de países que han sufrido violencia política. Así, en este punto, la pregunta de investigación que nos hacemos es: ¿cuál ha sido la atención que a lo largo de todo el periodo democrático han tenido las élites políticas españolas hacia al terrorismo? Como se verá más detalladamente en el siguiente apartado, para obtener un indicador que mida la relevancia del terrorismo en el discurso político hemos realizado un análisis de contenido de los discursos de los candidatos a presidentes de Gobierno en los debates de investidura (excepto Pedro Sánchez en 2016, todos fueron elegidos) y de los presidentes en los debates sobre el estado de la nación en el Congreso de los Diputados, y se ha obtenido el porcentaje de tiempo de los mismos dedicado a todas las cuestiones relacionadas con el problema del terrorismo.

5. Tanto el CIS como el *Euskobarómetro* preguntan por las 3 principales preocupaciones de los ciudadanos. El dato que utilizamos en nuestros cálculos es la suma de la multirrespuesta, es decir, el porcentaje de españoles o vascos que dice estar preocupado por el terrorismo en primer, segundo o tercer lugar. El *Euskobarómetro* pregunta explícitamente por la preocupación, mientras que el CIS lo hace por los tres principales problemas que hay en España. En aras de la brevedad hablaremos en todo el texto de preocupaciones cuando nos refiramos a esta cuestión.

GRÁFICO 2.

EVOLUCIÓN DE LA PREOCUPACIÓN POR EL TERRORISMO EN LAS OPINIONES PÚBLICAS VASCA Y ESPAÑOLA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS y del *Euskobarómetro*.

Nota: siempre se toma el último dato anual disponible de cada serie.

De esta manera, sabiendo el porcentaje destinado a esta cuestión, hemos obtenido un *proxy* tanto de la importancia que la violencia ha tenido para las élites políticas españolas como del tiempo que le han dedicado en su práctica política desde el inicio del periodo democrático hasta nuestros días. Aun siendo este dato ya de por sí interesante, esta nota de investigación pretende ir más allá de la cuantificación descriptiva y busca una explicación a la variación de dicho discurso a lo largo del tiempo. Debido al escaso número de datos de los que disponemos en este momento, el análisis será tentativo y servirá sobre todo para apuntar algunas hipótesis que deberán ser contrastadas en un futuro, cuando haya más material disponible después de desarrollar plenamente esta línea de investigación. Finalmente, la última aportación de este trabajo será proveer en el anexo los datos brutos de la variable dependiente, para que así puedan estar a disposición de cualquier investigador que quiera utilizarla tanto como variable dependiente, para replicar o mejorar el análisis que aquí se hace, como variable independiente en otro tipo de análisis. Tras esta introducción, el texto se estructura en tres apartados. El siguiente explica someramente la metodología que se ha utilizado para codificar los discursos de los presidentes de Gobierno. En el tercero se presentan los resultados, los cuales se analizan comprobando de manera provisional cuatro diferentes hipótesis. Finalmente, en el cuarto y último punto se apuntan una serie de conclusiones.

METODOLOGÍA: EL ANÁLISIS DE CONTENIDO

Una forma de responder a nuestra pregunta de investigación es realizar un análisis de contenido de dichos discursos para, de esa manera, obtener el porcentaje de tiempo dedicado en estos a diversos aspectos relacionados con la violencia terrorista. Esta forma de medir el objeto de estudio permite crear una variable cuantitativa que puede visualizarse y, además, ser tratada estadísticamente.

Cuando se utiliza la metodología del análisis de contenido, una de las decisiones más importantes es elegir los textos que se van a analizar. Para estudiar el discurso político en España es ingente la documentación de la que a priori se podría hacer uso: discursos de líderes en mítines u otros contextos, intervenciones parlamentarias, resoluciones congresuales o programas electorales. Ante la imposibilidad de acceder a todo el universo de datos, se hace necesaria la elaboración de una muestra. En este caso, al ser este un texto exploratorio de la potencialidad que este tipo de análisis puede tener, hemos elegido los discursos parlamentarios de los presidentes de Gobierno en dos tipos de debates: investidura y sobre el estado de la nación. Hemos escogido a los presidentes por ser los líderes con más capacidad para marcar la agenda y, por tanto, ser sus discursos la mejor aproximación que podemos obtener de la importancia que la élite política española ha dado al terrorismo en cada periodo. Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es conocer el porcentaje de tiempo dedicado al terrorismo, es condición indispensable que los textos sean generalistas, es decir, que no exista a priori ningún tema sobre el que el orador esté obligado a hablar y que por tanto dedique tiempo a diferentes cuestiones según su elección. De esta manera podemos medir la importancia que se otorga una determinada cuestión. Es esta una condición que cumplen los dos tipos de texto que vamos a analizar.

Desde 1977 ha habido en España quince sesiones de investidura⁶ y veinticinco debates sobre el estado de la nación, los cuales se han celebrado anualmente desde 1983, excepto cuando ha habido recientemente una sesión de investidura. Desde 1981, siempre se ha celebrado una sesión de tipo generalista todos los años (excepto en 1990, 2017 y 2018), lo que nos permite abarcar prácticamente año por año el discurso de los diferentes presidentes de Gobierno y, por tanto, ser muy exhaustivos en lo que se refiere a la evolución temporal⁷.

6. Suárez (1977 y 1979), Calvo Sotelo (1981), González (1982, 1986, 1989, 1993), Aznar (1996 y 2000), Rodríguez Zapatero (2004 y 2008), Rajoy (2011 y dos en 2016) y Sánchez (2016). La primera de Suárez no está disponible en formato legible por ordenador, por lo que queda fuera del análisis. También lo hace la primera de Rajoy en 2016 por estar su discurso ya bien representado con la segunda.

7. Hemos decidido analizar solo la primera intervención porque estimamos que representa mejor la posición del presidente de turno, al estar las réplicas y contrarréplicas más «contaminadas» por el propio contexto del debate. Estimamos, por tanto, que la primera intervención es la que más se aproxima al discurso «oficial» del presidente en cada momento. Los discursos parlamentarios han sido obtenidos en la página web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>.

Los textos se han codificado manualmente con la ayuda del programa de análisis de contenido NVivo. La codificación manual consiste en leer los textos y señalar al programa qué partes de los mismos se corresponden a los temas elegidos (en nuestro caso solo uno, el terrorismo). Una vez codificados, el programa calcula el porcentaje de texto dedicado a esas cuestiones por medio del recuento de frecuencias de las unidades de registro codificadas⁸. El análisis de contenido manual es la metodología más utilizada para estudiar los textos políticos. Sus desventajas, frente a otras propuestas desde un punto de vista más o menos computerizado y automatizado, serían su gran coste, tanto de tiempo como de dinero, a la hora de abordar una gran cantidad de textos y su falta de fiabilidad⁹. Por el contrario es la técnica que mejor asegura la validez de los resultados, además de dar a estos mayor precisión¹⁰.

ANÁLISIS

Lo primero que llama la atención del gráfico 3 son las constantes subidas y bajadas del peso del terrorismo en el discurso de los presidentes de Gobierno españoles. Así, por ejemplo, si en 1994 Felipe González dedica tan solo un 0,4 % de su tiempo al terrorismo en el debate sobre el estado de la nación de ese año, en 1995 el porcentaje sube hasta un 17,1 %. En el caso de Aznar, Zapatero y Rajoy se repite el mismo patrón, por lo que parece que el terrorismo no era un tema con una importancia «fija» en sus discursos, sino que dependiendo de las circunstancias adquiriría más o menos notoriedad. La tabla 1¹¹ nos proporciona información de la media de tiempo que cada presidente dedicó al terrorismo en sus intervenciones parlamentarias en las sesiones de investidura y del debate del Estado de la nación. Lo que más llama la atención es la gran diferencia entre la media de Rajoy (0,9 %) y los otros tres presidentes. La clave parece estar en el fin de ETA, que justo abandonó el terrorismo poco tiempo antes de que se celebrasen las elecciones generales que supusieron el inicio de la era Rajoy en el Gobierno. Así, parece que la más

8. En lo que respecta al programa NVivo, este cuenta los caracteres (espacios incluidos). En caso de analizar videos o audios lo que se codifica (y luego el programa recopila) son los segundos.

9. Para despejar las dudas sobre la posible falta de fiabilidad de nuestra codificación manual véanse la tabla A2 y el gráfico A1 en el anexo.

10. En análisis de contenido el término «validez» significa que la técnica está midiendo efectivamente lo que dice que mide, mientras que «fiabilidad» se refiere a que el procedimiento debe rendir los mismos resultados, aunque lo apliquen diferentes personas y en diferentes momentos. En cualquier caso, no es este el lugar para discutir las bondades o desventajas de las distintas técnicas de análisis de contenido. Para un contraste entre técnicas manuales y computerizadas véase Laver (2001); Volkens (2007), o Grimmer y Stewart (2013).

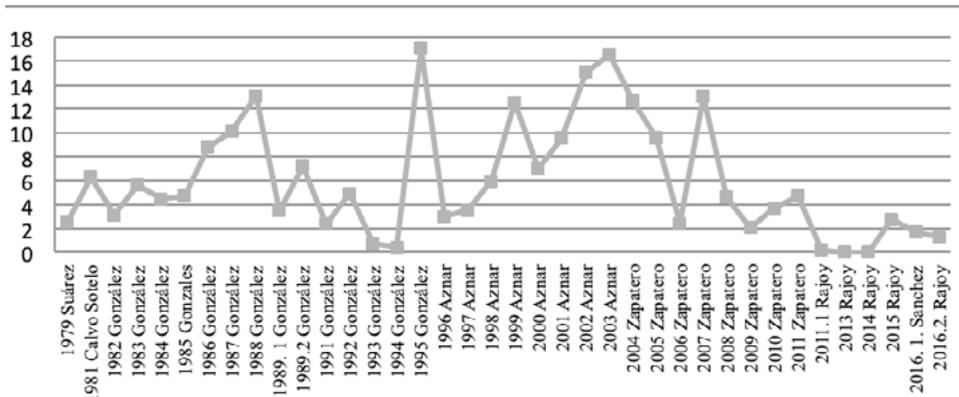
11. No mostramos los resultados para Suárez, Calvo Sotelo y Sánchez por tener de ellos solo un dato.

global y difusa amenaza yihadista no merece tanta atención como la que tenía ETA para sus antecesores, de los cuales el que más tiempo le dedicó fue Aznar (casi un 10 %), mientras que González y Zapatero lo hicieron de manera similar (6,2 % y 6,6 % respectivamente).

Dejando de lado el dato de Rajoy, especial por estar su mandato en diferentes circunstancias (es decir, sin ETA) que los presidentes anteriores, los resultados son coherentes con lo obtenido en investigaciones previas, donde se ha constatado que el terrorismo es más beneficioso, en términos electorales, para los partidos situados más a la derecha, y que por tanto estos tenderán a primar esta cuestión en su agenda política (Berrebi y Klor, 2008; Hetherington y Suhay, 2011; Kibris, 2011; Criado, 2017). Esto obviamente deberá ser comprobado con más datos para poder ser confirmado, por ejemplo comparando los discursos de los portavoces del PP frente a los de los partidos de izquierdas en el Parlamento, pero es algo que queda fuera del ámbito de esta nota. Por otro lado, es bien conocido que, como líder la oposición, Rajoy basó buena parte de su discurso en criticar la gestión del Gobierno de Rodríguez Zapatero en lo que respecta al terrorismo, lo que en parte iría en consonancia con que esta cuestión está más presente en partidos de derecha. De hecho, fue muy diferente la actitud de la oposición popular en el alto el fuego de ETA de 2006 y la del PSOE en la tregua de Lizarra de 1998-99. Mientras que en el primer caso la oposición fue muy beligerante con el Gobierno, situando el tema del terrorismo en un primer plano de la agenda pública, en el segundo el PSOE mantuvo una posición discreta sin poner en cuestión las decisiones gubernamentales.

GRÁFICO 3.

PORCENTAJE DEL DISCURSO DE LOS PRESIDENTES DE GOBIERNO ESPAÑOLES DEDICADO AL TERRORISMO EN LAS SESIONES DE INVESTIDURA Y DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1979-2016)



Fuente: elaboración propia.

TABLA I.

MEDIA DE TIEMPO DEDICADO AL TERRORISMO DE CADA PRESIDENTE DE GOBIERNO EN LOS DEBATES SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN Y DE INVESTIDURA

González	6,2
Aznar	9,1
Zapatero	6,6
Rajoy	0,9

Fuente: elaboración propia.

¿Qué hay detrás, además del fin de ETA y de la cuestión ideológica, tanto de esas medias como de las subidas y bajadas anuales que se ven en el gráfico 3? De entrada hay que descartar la hipótesis lógica de que, cuanto más golpee el terrorismo, más hablarán de él los políticos, en nuestro caso el presidente del Gobierno. La comparación entre González y Zapatero es bien elocuente, ya que si bien dedican, de media, un tiempo similar a hablar de esta cuestión, en el periodo de presidencia del primero hubo unos 460 muertos (una media de unos 35 por año) en acciones terroristas y diecinueve secuestros, mientras que durante la presidencia de Zapatero ETA (y ninguna otra organización) asesinó a 11 personas en España (poco más de una persona de media anual)¹². Lo mismo podemos decir de Aznar, quién dedicó más tiempo que Zapatero y también que González, aunque hubo más asesinatos en su época que en la del primero, pero no más que en la del segundo. Además, por ejemplo, Aznar dedicó más tiempo al terrorismo en los años 2002 y 2003 que en los dos años anteriores, en los cuales tuvo lugar la ofensiva etarra post-tregua de Lizarra (en el año 2000 hubo veintitrés muertos, la cifra más alta desde 1992, y en 2001 quince, no llegándose más a dichas cifras en los años posteriores en que ETA estuvo activa).¹³

Si en vez de personas asesinadas utilizamos el dato de acciones violentas, en general, la conclusión que obtenemos es la misma. He realizado una correlación entre los porcentajes de cada discurso dedicados al terrorismo y el número de acciones violentas provocadas por diversos grupos terroristas que se dieron en el año en el que este se pronunció¹⁴. El resultado indica una ausencia total de relación ($R=0,031$, $\text{sig.}=0,867$, $N=31$), es decir, que el hecho de que haya más o menos acciones violentas no hace crecer o disminuir el tiempo dedicado al terrorismo en los discursos de los presidentes.

Así pues, esto nos indica que las variables contextuales que explican la presencia del terrorismo en el discurso político no hay que buscarlas en una mayor o menor letalidad o intensidad del terrorismo (por lo menos en lo que respecta al caso español), sino en otras cuestiones diferentes. A continuación apuntaré cuatro hipótesis que

12. En la época de González la gran mayoría de los asesinados, 380 (82 %) fueron cometidos por ETA y sus organizaciones afines.

13. Datos obtenidos de *The victims of ETA dataset* y Llera (2013: 11).

14. Datos obtenidos de Llera (*id.*).

trataré de contrastar de manera provisional con los escasos datos disponibles hasta el momento y que deberán ser aceptadas o rechazadas según se vaya avanzando en la investigación y obteniendo nuevas evidencias. Por tanto, este estudio es el primer paso hacia una investigación más completa que con el tiempo nos ayudará a obtener respuestas sobre las causas de la mayor o menor atención que los líderes políticos conceden al problema del terrorismo.

Hipótesis 1. Treguas

Una posibilidad es que cuando las organizaciones terroristas declaran una tregua los políticos fijan más su atención en el problema del terrorismo, ya que se abre una puerta para resolverlo. A lo largo de su historia, ETAm (única existente desde mediados de los ochenta) declaró cuatro treguas de cierta entidad: la tregua paralela a las conversaciones de Argel, durante los primeros meses de 1989; la tregua consecuencia del Pacto de Lizarra, entre septiembre de 1998 y noviembre de 1999; el alto el fuego declarado en marzo de 2006 y que finalizó en junio de 2007 (aunque es cierto que roto *de facto* en diciembre de 2006 con el atentado de la T4 en Barajas) y, finalmente, el alto del fuego de septiembre de 2010 que culminará en octubre de 2011 con el cese definitivo de su actividad violenta.

¿Tienen como consecuencia las treguas declaradas por la banda terrorista un incremento en la atención de los presidentes de Gobierno hacia el terrorismo? La evidencia es mixta. El debate sobre el estado de la nación de 1989 se celebra en febrero, es decir, en medio de la tregua decretada por ETA y, como se puede comprobar en el gráfico, es el momento que menos se habla de terrorismo desde 1982. En cuanto a las sesiones de 2010 y 2011 también se producen en plena tregua y, aunque hay una subida en importancia desde el año anterior, esta no parece muy grande y, además, por ejemplo, desciende respecto a 2008. Sin embargo, las otras dos treguas sí parecen tener una cierta influencia. El dato de 1999, en plena tregua de Lizarra, es el más alto del presidente Aznar hasta ese momento y culmina una subida continuada desde 1996 (Aznar solo volverá a hablar más de terrorismo en 2002 y 2003), y si bien Rodríguez Zapatero responde en un principio al alto al fuego de ETA de 2006 con cierta indiferencia (en la sesión, tres meses después de la tregua, solo le dedica un 2,4 %), en la sesión de 2007, celebrada menos de un mes después de la ruptura, el dato se dispara hasta un 13 %, el máximo de esta etapa socialista.

¿Por qué unas treguas generan mayor atención y otras no? Quizá no es casualidad que en dos de ellas, las de 1998-99 y 2006-07, se produjeron «procesos de paz» altamente debatidos y que ello haya hecho que la cuestión del terrorismo se dispare en el discurso de los presidentes. Recordemos que la tregua de Lizarra supuso una gran polémica porque fue paralela a la unidad de los partidos nacionalistas vascos, que se concretó en iniciativas como el pacto de legislatura entre el Gobierno Vasco (PNV-EA) y el brazo político de ETA (entonces EH) o la llamada Asamblea de Municipios de Euskal Herria o *Udalbiltza*, que fue la plasmación de la «institución única y soberana

para el conjunto de Euskal Herria» que ETA reclamaba en su comunicado de tregua en septiembre de 1998 (Leonisio, 2015: 6-7). En este caso, los dos principales partidos españoles, PP y PSOE, estuvieron unidos contra dichas iniciativas. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con la siguiente tregua, en la cual el PP se puso enfrente de los intentos de diálogo del Gobierno español con ETA, convocando incluso manifestaciones en contra de cualquier acercamiento. Por tanto, y a falta de una mayor evidencia, podemos concluir que cuando existen treguas y estas se asocian a diálogos o procesos de paz, la atención de los políticos sobre el terrorismo se incrementa de manera significativa, lo que se refleja en una mayor presencia de ese tema en sus discursos.

Hipótesis 2. Atentados especialmente impactantes

La presencia de ETA hizo del terrorismo un evento «cotidiano» para la ciudadanía española, en un proceso quizás semejante al que provoca en la actualidad el terrorismo yihadista en Europa, incluida España. Sin embargo, hubo algunos atentados que por sus especiales características (relevancia del asesinato, número y tipo de muertos, etc.) tuvieron un impacto especial, como el secuestro y asesinato de Miguel Ángel Blanco, por estar anunciado de antemano, o los atentados de Hipercor y el 11-M, por su carácter de masacre indiscriminada de civiles. Así pues, a pesar de que tanto ciudadanos como políticos estaban acostumbrados —sobre todo en los años setenta y ochenta— a cadáveres semanales, incluso a varios diarios en algunos periodos, hubo ciertos atentados con un especial impacto que pudieron también afectar a la atención política recibida por el terrorismo. El asesinato de Gregorio Ordoñez fue uno de ellos. Muy conocido, el entonces líder del PP guipuzcoano, parlamentario vasco y candidato a la alcaldía de San Sebastián, fue el primer político asesinado desde los primeros años ochenta. El atentado tuvo lugar un 23 de enero y el debate sobre el estado de la nación se celebró dos semanas después. Como puede verse en el gráfico 3, parece que su impacto fue considerable, ya que es el dato más alto de toda la serie, aunque también es cierto que es en ese momento cuando la polémica sobre los GAL se encontraba en su punto más álgido, como demuestra el que González dedicara en dicha sesión parlamentaria bastante tiempo a negar las acusaciones que por entonces pesaban contra su Gobierno.

En junio de 1987 ETA cometió su atentado más cruento con bomba en un centro comercial de Barcelona, provocando veintiún muertos. Pocos meses después, en diciembre de ese mismo año, ETA colocó un coche-bomba en la casa cuartel de la Guardia Civil de Zaragoza, asesinando a once personas, entre ellos cinco niñas. Fueron dos atentados que causaron un gran impacto en una opinión pública acostumbrada a ese tipo de noticias por sus especiales características: una masacre de civiles en una gran superficie comercial y la muerte de cinco menores en uno de los atentados más sangrientos cometidos hasta la fecha. En el gráfico podemos ver cómo, efectivamente, el debate de 1988, celebrado dos meses después del atentado de Zaragoza y ocho después del de Hipercor, es el que cuenta con más presencia de asuntos relacionados con el terrorismo hasta esa fecha con casi un 15 % del tiempo. Un muerto más que en Zaragoza hubo en el

atentado de la Plaza de la República Dominicana, donde ETA asesinó a doce guardias civiles en julio de 1986. Pocos días después tuvo lugar la sesión de investidura del presidente González, en cuyo discurso inicial habló el doble de terrorismo que en su intervención en el debate sobre el estado de la nación del año anterior. Tampoco hay muchas dudas del impacto que causó en la sociedad española la cadena de atentados en cuatro trenes de la red de cercanías de Madrid el 11 de marzo de 2004. En su sesión de investidura celebrada un mes después, José Luis Rodríguez Zapatero dedica al terrorismo un 12,6 % de su discurso, su punto máximo, solo superado en 2007.

En conclusión, sí que parece que atentados especialmente impactantes por diversas características han podido tener un impacto en el tiempo dedicado a hablar del terrorismo por parte de los presidentes de Gobierno españoles. Este resultado es congruente con el obtenido por Criado (2017) para la opinión pública. Según su investigación, el tipo de víctimas que causan los terroristas tiene influencia en la percepción de los españoles sobre la amenaza terrorista. Así, su preocupación crece si los asesinados son políticos y civiles, más que si son policías o militares. Es decir, que para la opinión pública la tipología de las víctimas importa para la relevancia que otorga al terrorismo, el mismo resultado que hemos obtenido con nuestro análisis preliminar. Obviamente, esta es una primera aproximación cualitativa que tendrá que ser corroborada posteriormente con estudios más exhaustivos que abarquen más fuerzas políticas y que sean capaces de medir de manera objetiva el impacto de los diferentes atentados.

Hipótesis 3. Consenso

Según los resultados obtenidos por Criado (*id.*), los acuerdos formales para excluir el terrorismo, en su caso el Pacto de Ajuria-Enea, de la competición política tienen el efecto de reducir la relevancia del terrorismo. Aunque su investigación se refiere a la opinión pública —estudia el porqué de las subidas y bajadas en la preocupación ciudadana por el terrorismo— es lógico pensar que pueda también tener un efecto en la importancia que las élites dan a este tema. Nuestros datos también apoyan esta versión. Así, en los discursos que se pronunciaron con el acuerdo de Ajuria Enea vigente dedicaron de media menos tiempo al terrorismo (5,6 %) que aquellos que lo fueron con el pacto roto o antes de su firma (7,6%)¹⁵.

Hipótesis 4. Opinión pública

Cuando los políticos dedican tiempo a una determinada cuestión en sus discursos, ¿están reflejando la importancia que la opinión pública otorga a dicho tema? Para

15. De este cálculo he excluido los discursos de Mariano Rajoy, al no estar ETA ya presente como amenaza en su presidencia.

comprobarlo he correlacionado el dato de cada discurso con el porcentaje de españoles que en el *Barómetro* del CIS de dos meses previos a que se pronuncie dicho discurso señalan al terrorismo como uno de los tres principales problemas de España¹⁶. De esta manera, si existe una relación podremos concluir que una porción del mayor o menor tiempo dedicado al terrorismo por parte de los presidentes de Gobierno viene dictado por el clima de opinión presente en ese momento. La correlación efectivamente es positiva, aunque moderada ($R= 0,562$, $\text{sig.}=0,002$, $N= 27$), lo que nos indica que la opinión pública o, al menos, el clima de opinión general, pueden tener influencia en dar o no importancia a la cuestión del terrorismo en los discursos presidenciales. Es decir, lo que el análisis estadístico nos indica es que a mayor preocupación de la opinión pública sobre el terrorismo, mayor tiempo dedicará el presidente de Gobierno en los debates sobre el estado de la nación (y el candidato a presidente en su sesión de investidura) a esta cuestión.

Esta relación, sin embargo, hay que tomarla con mucha cautela. En primer lugar por el escaso número de casos con el que contamos, solo veintisiete. En segundo lugar porque la relación podría ser inversa, es decir, que sea el discurso de los políticos el que influya en la opinión pública: cuanta más importancia dan estos al terrorismo más crece la preocupación en el conjunto de la sociedad. Es cierto que siempre hemos tomado el dato de una encuesta anterior, pero ambos, encuesta y discurso, se encuentran en un contexto mayor en donde el discurso concreto es reflejo de los posicionamientos políticos en ese momento, los cuales pueden haber influido en el dato de la opinión pública que nosotros hemos recogido. Por otro lado, tampoco es descartable una retroalimentación entre ambas variables. En definitiva, los datos con los que contamos en este momento no pueden aclarar dicha relación y es esta una hipótesis que tendrá que ser confirmada en un futuro con más datos y, por supuesto, con un análisis estadístico más sofisticado.

CONCLUSIONES

El objetivo de esta nota de investigación ha sido dar una respuesta preliminar a la pregunta de cuánto peso tiene y ha tenido el terrorismo en el discurso político de los presidentes de Gobierno en España. Es un dato sin duda relevante, ya que lo podemos considerar un *proxy* de cuánto tiempo le han dedicado los políticos y, por tanto, de cuánto es el tiempo que no se ha dedicado a otras cuestiones. Se ha realizado mediante

16. Al igual que en el gráfico 1, utilizamos la suma de la multirespuesta. Por desgracia, en los años setenta, ochenta y noventa no se hacían encuestas con tanta asiduidad como ahora y muchos de los datos no están disponibles en la página web del CIS. Debido a ello para algunos discursos no tenemos su dato correspondiente de opinión pública (hasta 1984; González 1988, y 1989.2-1993; y Aznar 2000) y en otros no hemos podido escoger justo el dato de dos meses antes, sino el anterior más cercano: mayo de 1985 para el debate de octubre de ese año; octubre de 1985 para la investidura de julio de 1986; junio de 1988 para el debate de febrero de 1989; septiembre de 1993 para el debate de abril de 1994; octubre de 1997 para el debate de mayo de 1998, y marzo de 1999 para el debate de junio de ese año. Los datos se presentan en la tabla A1 del anexo.

un análisis de contenido manual codificado por el propio autor. Hablamos de una primera aproximación porque, recordamos, en estos momentos solo contamos con datos de los discursos del presidente de Gobierno, a los cuales hemos considerado como una muestra del discurso político en España. Sin embargo, es posible que las conclusiones obtenidas del análisis de los discursos presidenciales no sean aplicables a otros líderes políticos y que en el futuro las conclusiones aquí obtenidas cambien al analizar otro tipo de textos. En cualquier caso, el objetivo de este trabajo es abrir una nueva línea de investigación que tendrá que ser completada a posterior con análisis más amplios, una mayor diversidad de datos y nuevas hipótesis.

Respondiendo a la pregunta antes formulada, se han apuntado algunas hipótesis y posibles líneas de investigación en lo relativo al análisis cuantitativo de textos aplicado al discurso sobre terrorismo. Así, de entrada se ha constatado que una mayor intensidad de los ataques terroristas no hace subir la atención que la élite política pone en dicho tema. Lo que sí hemos visto que puede influir es la impresión que provocan atentados especialmente impactantes. Así, hemos observado cómo los presidentes de Gobierno dedicaban más tiempo de sus discursos tras el asesinato de Gregorio Ordóñez o los atentados del 11-M.

Por otro lado, también hemos señalado cómo las treguas de grupos terroristas, en principio si van acompañadas de «procesos de paz» o de diálogos entre el Gobierno y dichos grupos, hacen crecer la atención dedicada al terrorismo, mientras que la reduce el hecho de que haya un acuerdo formal para excluir a los terroristas de la vida política, en nuestro caso el Pacto de Ajuria-Enea. Finalmente, cuanto más preocupada esté la opinión pública, más atención prestarán los políticos a la violencia política.

Referencias

- Alonso, Rogelio. 2003. *Matar por Irlanda*. Madrid: Alianza.
- Alonso, Rogelio. 2016. "Terrorist skin, peace-party mask: The political communication strategy of Sinn Féin and the PIRA", *Terrorism and Political Violence*, 28 (3): 520-540. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2016.1155934>.
- Berrebi, Claude y Esteban F. Klor. 2008. "Are voters sensitive to terrorism? Direct evidence from the Israeli electorate", *American Political Science Review*, 102 (3): 279-301. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055408080246>.
- Casquete, Jesús. 2009. *En el nombre de Euskal Herria*. Madrid: Tecnos.
- Criado, Henar. 2017. "What makes terrorism salient? Terrorist strategies, political competition and public opinion", *Terrorism and Political Violence*, 29 (2): 197-214. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1008628>.
- De la Calle, Luis e Ignacio Sánchez-Cuenca. 2011. "What We Talk about When We Talk about Terrorism?", *Politics & Society*, 39 (3): 451-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329211415506>.
- Domínguez, Florencio. 1998. *ETA, estrategia organizativa y actuaciones, 1978-1992*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

- Domínguez, Florencio. 2003. *Las raíces del miedo*. Madrid: Aguilar.
- Domínguez, Florencio. 2012. *La agonía de ETA: una investigación inédita sobre los últimos días de la banda*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Domínguez, Florencio y Gaizka Fernández (eds.). 2018. *Pardines. Cuando ETA empezó a matar*. Madrid: Tecnos.
- Elorza, Antonio (coord.). 2000. *La historia de ETA*. Madrid: Temas de Hoy.
- Fernández Soldevilla, Gaizka. 2013. *Héroes, heterodoxos y traidores: historia de Euskadiko Ezkerra (1974-1994)*. Madrid: Tecnos.
- Fernández Soldevilla, Gaizka. 2016. *La voluntad del "gudari": génesis y metástasis de la violencia de ETA*. Madrid: Tecnos.
- Fernández Soldevilla, Gaizka y Raúl López Romo. 2012. *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical (1958-2011)*. Madrid: Tecnos.
- Garmendia, José María. 1980. *Historia de ETA*. San Sebastián: Haramburu.
- Geifman, Anna. 2013. "The liberal opts for terror", *Terrorism and Political Violence*, 25 (4): 550-560. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2013.814494>.
- Grimmer Justin y Brandon M. Stewart. 2013. "Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts", *Political Analysis*, 21 (3): 267-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pan/mps028>.
- Herschinger, Eva. 2013. "A battlefield of meanings: The struggle for identity in the UN debates on a definition of international terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 25 (2): 183-201. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2011.652318>.
- Hetherington, Marc J. y Elisabeth Suhay. 2011. "Authoritarianism, threat and Americans's support for the war on terror", *American Journal of Political Science*, 102 (3): 546-560. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00514.x>.
- Jáuregui, Gurutz. 1981. *Ideología y estrategia política de ETA*. Madrid: Siglo XXI.
- Kibris, Arzu. 2011. "Funerals and elections: The effects of terrorism on voting behavior in Turkey", *Journal of Conflict Resolution* 55 (2): 220-247. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002710383664>.
- Laver, Michael (ed.). 2001. *Estimating the policy position of political actors*. Londres: Routledge.
- Leonisio, Rafael. 2015. "Ida y vuelta. El discurso de Euskal Herritarrok sobre la violencia en la tregua de Lizarra", *Inguruak*, 59: 1-22.
- Leonisio, Rafael, Fernando Molina y Diego Muro (eds.). 2017. *ETA's terrorist campaign: from violence to politics, 1968-2015*. Londres: Routledge.
- Llera, Francisco. 1992. "Violencia y opinión pública en el País Vasco: 1978-1992", *Revista Internacional de Sociología*, 3: 83-111.
- Llera, Francisco. 2012. "Terrorismo y opinión pública en España", en Ubaldo Cuesta, María José Canel y Mario Gurrionero (eds.), *Comunicación y terrorismo*. Madrid: Tecnos.
- Llera, Francisco. 2013. "ETA: medio siglo de terrorismo y limpieza étnica en Euskadi", *Sistema*, 231: 3-46.
- Llera, Francisco y Rafael Leonisio. 2017. "La estrategia del miedo. ETA y la espiral del silencio en el País Vasco", *Informe del Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo*, 1.

- López Romo, Raúl. 2015. *Informe Foronda. Los efectos del terrorismo en la sociedad vasca*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Martin-Peña, Javier y Susan Opatow. 2011. "The Legitimization of Political Violence: A Case Study of ETA in the Basque Country, Peace and Conflict", *Journal of Peace Psychology*, 17 (2): 132-150. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10781919.2010.550225>.
- Mcevoy, Kieran, Peter Shirlow y Karen Mcelrath. 2004. "Resistance, transition and exclusion: politically motivated ex-prisoners and conflict transformation in Northern Ireland", *Terrorism and Political Violence*, 16 (3): 646-670. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546550490509991>.
- McGovern, Mark. 2004. "The old days are over. Irish republicanism, the peace process and the discourse equality", *Terrorism and Political Violence*, 16 (3): 622-645. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546550490509955>.
- Mees, Ludger. 2003. *Nationalism, Violence and Democracy. The Basque Clash of Identities*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403943897>.
- Muro, Diego. 2008. *Ethnicity and Violence. The Case of Radical Basque Nationalism*. Nueva York: Routledge.
- Reinares, Fernando. 2001. *Patriotas de la muerte*. Madrid: Taurus.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2010. "La pervivencia del terrorismo de ETA", en Antonio Rivera y Carlos Carnicero Herreros (eds.), *Violencia Política: historia, memoria y víctimas*. Madrid: Maia.
- Schmid, Alex P. 2010. "Frameworks for conceptualising terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 16 (2): 197-221. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546550490483134>.
- Sullivan, John. 1988. *ETA and Basque Nationalism. The Fight for Euskadi, 1890-1986*. Nueva York: Routledge.
- Thorup, Mikkel. 2009. "Enemy of humanity: The anti-piracy discourse in present-day anti-terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 21 (3): 401-411. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546550902950282>.
- Volkens, Andrea. 2007. "Strengths and weaknesses of approaches to measuring policy positions of parties", *Electoral Studies* 26 (1): 108-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.04.003>.
- Watson, Cameron J. 2008. *Basque Nationalism and Political Violence: The Ideological and Intellectual Origins of ETA*. Reno: University of Nevada Press.
- Weinberg, Leonard, Ami Pedahzur y Sivan Hirsch-Hoefler. 2011. "The Challenges of Conceptualizing Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 16 (4): 777-794. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/095465590899768>.
- Whitfield, Teresa. 2014. *Endgame for ETA. Elusive Peace in the Basque Country*. Nueva York: Hurst & Co.
- Whiting, Sophie A. 2012. "The discourse of defence: Dissident Irish Republican newspapers and the propaganda war", *Terrorism and Political Violence*, 24 (3): 483-503. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2011.637587>.

ANEXOS

TABLA AI.

PORCENTAJE DE TEXTO DEDICADO AL TERRORISMO POR CADA PRESIDENTE DE GOBIERNO (DEBATES SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN) O CANDIDATOS A SERLO (SESIONES DE INVESTIDURA)

1979 Suárez	2,55
1981 Calvo Sotelo	6,29
1982 González	3,17
1983 González	5,63
1984 González	4,48
1985 Gonzales	4,72
1986 González	8,81
1987 González	10,12
1988 González	13,09
1989. 1 González	3,47
1989.2 González	7,22
1991 González	2,35
1992 González	4,93
1993 González	0,74
1994 González	0,42
1995 González	17,07
1996 Aznar	2,95
1997 Aznar	3,53
1998 Aznar	5,95
1999 Aznar	12,53
2000 Aznar	7,05
2001 Aznar	9,57
2002 Aznar	15,07
2003 Aznar	16,51
2004 Zapatero	12,63
2005 Zapatero	9,55
2006 Zapatero	2,4
2007 Zapatero	13,03
2008 Zapatero	4,6
2009 Zapatero	2,06

.../...

.../...

2010 Zapatero	3,74
2011 Zapatero	4,68
2011.1 Rajoy	0,2
2013 Rajoy	0
2014 Rajoy	0
2015 Rajoy	2,77
2016. 1. Sanchez	1,7
2016.2. Rajoy	1,3

Fuente: elaboración propia.

En la tabla A2 se pueden encontrar las cincuenta palabras más frecuentes de las partes del texto que se ha codificado manualmente como terrorismo. Como puede verse, la mayoría de palabras con contenido político explícito (terrorismo, violencia, terroristas, ETA, paz, lucha...) están relacionadas con la cuestión del terrorismo. De esta manera podemos confirmar que la codificación manual se ha realizado de manera adecuada y que por tanto los porcentajes obtenidos son válidos.

TABLA A2.

PALABRAS MÁS FRECUENTES EN LOS TEXTOS ANALIZADOS

Palabra	Frecuencia	Palabra	Frecuencia	Palabra	Frecuencia
Terrorismo	215	Acción	42	País	27
Gobierno	123	Libertad	41	Puede	27
Contra	116	Víctimas	41	Derechos	25
Todos	100	Ciudadanos	38	Libertades	25
Lucha	83	Cámara	38	Constitución	24
Violencia	76	ETA	37	Eficacia	24
Estado	74	Españoles	34	Ley	24
Seguridad	65	España	33	Tiene	24
Fuerzas	62	Paz	33	Toda	24
Internacional	59	Apoyo	32	Democracia	23
Política	56	Derecho	32	Político	23
Terrorista	52	Años	29	Vasco	23
Señorías	50	Democrático	29	Antiterrorista	22
Cooperación	49	Hoy	29	Voluntad	22
Terroristas	47	Políticas	29	Fenómeno	21
Quiero	44	Compromiso	28	Fin	21
Sociedad	43	Acuerdo	29		

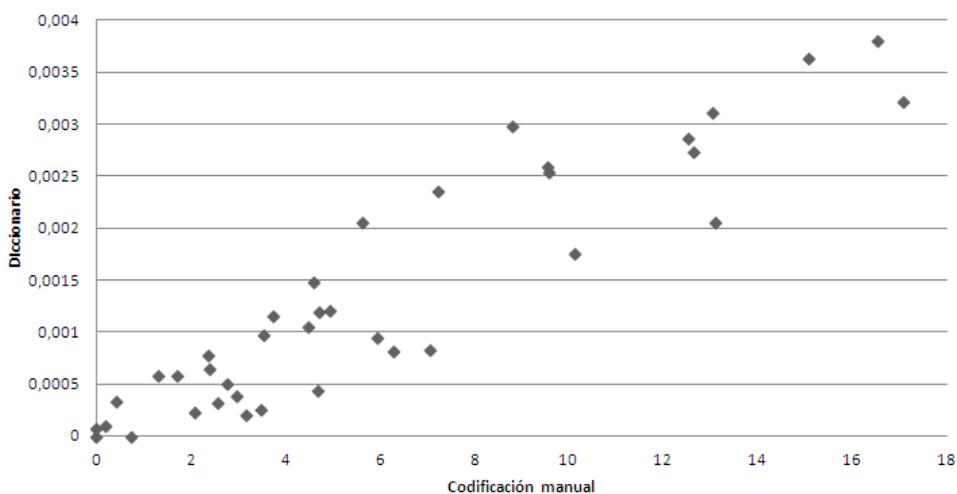
Nota: se muestran las cincuenta primeras palabras. Se han excluido las preposiciones, determinantes, pronombres, conjunciones, verbos auxiliares etc.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, hemos validado nuestra codificación manual mediante la comparación de nuestros resultados con los obtenidos de aplicar un diccionario de palabras (otra de las técnicas del análisis de contenido) a los mismos textos que hemos codificado de manera manual. Como puede verse en el gráfico A1, la correlación es casi perfecta ($R=0,93$, $N=38$) entre los resultados de ambos tipos de técnicas; lo que nos indica que nuestra codificación manual se ha realizado de manera correcta y que los resultados que hemos obtenido reflejan efectivamente el porcentaje de tiempo de dedicado al terrorismo en cada discurso.

GRÁFICO A1.

COMPARACIÓN ENTRE LA CODIFICACIÓN MANUAL Y LA APLICACIÓN DE UN DICCIONARIO



Fuente: elaboración propia.

Palabras relativas al terrorismo empleadas para la elaboración del diccionario:

“ETA”; “GAL”; “ajuria”; “Ajuriaenea”; “antiterro*”; “asesin*”; “atentado*”; “bomba*”; “borroka”; “callejer*”; “comando”; “contramanifes*”; “dispersión”; “enea”; “escolta*”; “etarra”; “etxerat”; “extorsi*”; “grapo”; “ilegaliza*”; “lizarra”; “metralleta*”; “mlnv”; “paz”; “santuario”; “secuestr*”; “terror*”; “tortura*”; “tregua”; “yihad*”

Presentado para evaluación: 15 de junio de 2018.

Aceptado para publicación: 4 de febrero de 2019.

RAFAEL LEONISIO

rafael.leonisio@ehu.eus

Investigador postdoctoral en el departamento de Ciencia Política de la UPV-EHU y colaborador con el equipo de investigación del Regional Manifestos Project de la

Universidad de Deusto. Es autor de *Cambio y continuidad en el discurso político: el caso del partido socialista de Euskadi (1977-2011)* (CIS, 2016) y coeditor de *ETA's terrorist campaign: from violence to politics, 1968-2015* (Routledge, 2017). Sus áreas de interés se centran en los partidos políticos, el comportamiento electoral, la violencia política y el análisis de contenido, cuestiones sobre las que ha publicado en revistas como *European Journal of Political Research*, *National Identities*, *Regional & Federal Studies*, *REIS*, *Revista Española de Ciencia Política* o *Revista de Estudios Políticos*. Es miembro del consejo de redacción de la revista *Inguruak*.

¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas

*How can the success of gender equality policies be evaluated?
Criteria and methodological tools*

JULIA ESPINOSA-FAJARDO
Universidad de Cádiz

MARÍA BUSTELO¹
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Espinosa-Fajardo, J. y Bustelo, M. (2019). ¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 151-172.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.49.07>

Resumen

Tras aprobarse la estrategia de *mainstreaming* de género en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995), la igualdad de género ha ido tomando cada vez más peso como un elemento clave que incluir no solo en la fase de diseño y formulación de las políticas, sino también en su evaluación. A este respecto, en las últimas décadas diferentes propuestas teórico-metodológicas se han ido desarrollando en materia de evaluación e igualdad de género. Esta nota de investigación persigue contribuir a la literatura y práctica emergente sobre evaluación de políticas de igualdad de género. En concreto, a partir de una revisión de la literatura existente sobre evaluación y género, reflexiona sobre qué implica evaluar el éxito y cómo hacerlo en estas políticas concretas. Los resultados ponen sobre la mesa la pertinencia de definir el «éxito» de dichas políticas y los criterios específicos de evaluación de las mismas, de modo contextualizado y negociado. Asimismo, sugieren la utilización de diversas herramientas —desarrolladas en el campo de las políticas de género y de la evaluación— para captar la complejidad del cambio en materia de igualdad de género.

Palabras clave: programas y políticas públicas, políticas de igualdad de género, género y evaluación, criterios de evaluación, evaluación feminista.

1. Autora para la correspondencia (*corresponding author*).

Abstract

After the gender mainstreaming strategy was approved at the 4th World Conference on Women of United Nations (Beijing, 1995), gender equality has been increasingly recognized as a key element to be included not only in the phases of policy design and formulation but also in the evaluation. In this regard, for the last decades different theoretical-methodological proposals have been developed for evaluation and gender equality. This research note aims at contributing to the emerging literature and practice on evaluation of gender equality policies. Specifically, based on the review of the existing literature on evaluation and gender equality, it reflects on what does assessing success mean and how to do it in the case of gender equality policies. The results show the relevance of defining success of this kind of policies as well as the specific criteria to evaluate them, in a contextualised and negotiated way. The results also suggest using several methodological tools -developed in the field of gender equality policies and evaluation- in order to capture the complexity of the change in gender equality.

Keywords: public programmes and policies, gender equality policies, gender and evaluation, evaluation criteria, feminist evaluation.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de los noventa del siglo xx, la igualdad de género se ha ido incorporando como un tema clave en los debates teórico-metodológicos de la disciplina de la evaluación, así como en la práctica evaluativa de los organismos internacionales, las Administraciones públicas y las organizaciones sociales. Como efecto de la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995) y de la adopción de la estrategia de *mainstreaming* de género, la inclusión de la perspectiva de género en evaluación comenzó a considerarse como un elemento clave para promover políticas públicas más eficaces en la promoción de la igualdad de género y del desarrollo humano. En esta línea, en las dos últimas décadas se ha producido una demanda de este tipo de praxis por parte de diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, Administraciones públicas, organizaciones sociales feministas y la comunidad evaluadora sensible al género. También con un foco en la igualdad, tanto la Unión Europea como la Administración pública española han impulsado la evaluación del impacto de género de todas las políticas públicas y han promovido la evaluación de las políticas de igualdad de género. El objetivo ha sido la mejora y aprendizaje sobre dichas políticas públicas y su potencial transformador de género, así como la rendición de cuentas sobre los avances y desafíos en materia de igualdad.

En la actualidad, la Agenda 2030 reconoce la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como elemento central para el desarrollo sostenible a la par que la Agenda Global de Evaluación (2016-2020) subraya la igualdad entre mujeres y hombres como un valor clave en todo proceso evaluativo (EvalPartners, 2016). En este contexto de desarrollo de los contenidos de género en la evaluación, cabe

reflexionar sobre qué implica la evaluación de políticas específicas de igualdad de género y cómo evaluar el «éxito» de las mismas.

Para ello, el presente artículo revisa las diferentes contribuciones teóricas y metodológicas que se han desarrollado en las últimas dos décadas en el área de la evaluación y el género. De forma específica, examina la amplia y reciente literatura sobre evaluación con enfoque de género y la pone en diálogo con las aún reducidas referencias relativas a la evaluación de políticas de igualdad de género propiamente dicha. En este sentido, el artículo pretende contribuir al debate teórico y metodológico sobre este tipo de evaluación sectorial y, con ello, a la práctica de las Administraciones públicas a este respecto, entendiendo la misma como una pieza clave para avanzar hacia sociedades más equitativas.

Con esta finalidad, el artículo se divide en dos grandes partes. En primer lugar, se presentan las diferentes propuestas para incluir la perspectiva de género en todo proceso evaluativo y para evaluar políticas de igualdad de género. A partir de aquí, en un segundo epígrafe se reflexiona sobre cómo evaluar el éxito de estas políticas sectoriales y, en concreto, qué criterios y herramientas pueden resultar de interés al respecto. El tercer apartado cierra el trabajo con unas conclusiones finales.

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En las últimas décadas, la evaluación de políticas públicas se ha conformado como una disciplina con carácter propio dentro de la ciencia política y, hoy por hoy, se entiende como una actividad diferenciada de la investigación social. Aparte de medir y analizar las políticas públicas, la evaluación persigue enjuiciar y emitir juicios de valor sobre su diseño, implementación y/o resultados. En este sentido, se define como un proceso sistemático de análisis y valoración de la práctica política que tiene como finalidad el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas al inicio, durante o al final de la ejecución de la política, además de contribuir a la iluminación para acciones futuras (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Por su parte, la igualdad de género, como hemos mencionado, comienza a ser considerado un tema clave en la evaluación de políticas públicas tras la Conferencia de Beijing (1995). Desde entonces, y a escala internacional, ha habido una demanda creciente en relación con la evaluación de cualquier política pública desde una perspectiva de género. Así ha quedado recogido en la Agenda 2030, en la Agenda Global de Evaluación (2016-2020) —promovida por EvalPartners² en la Semana Global de la

2. EvalPartners constituye un partenariado global, impulsado por la International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE) y UNICEF, que se orienta a fortalecer capacidades para impulsar políticas basadas en la evidencia así como sistemas y políticas de evaluación que pongan en el centro la equidad. Puede consultarse más información sobre esta iniciativa global en: <https://evalpartners.org/about/about-us>.

Evaluación (2015, Nepal)— y en la creación de la iniciativa global EvalGender+³. En paralelo, hemos asistido a un impulso de la evaluación del impacto de género y de la evaluación de políticas de igualdad de género. Desde comienzos del siglo, en la Unión Europea la evaluación del impacto de género se comprende como un instrumento central para avanzar en la implementación del *mainstreaming* de género y, con ello, hacia sociedades más equitativas (EIGE, 2016). En la misma dirección, en el escenario estatal, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres subraya la necesidad de realizar informes de impacto de género para asegurar que las leyes y políticas no reproduzcan la desigualdad estructural de género. En relación con la evaluación de las políticas de igualdad, diferentes han sido los ejercicios impulsados especialmente en Europa y América Latina (Zermeño, 2012; Bustelo, 2004). No obstante, su praxis ha sido desigual y en el escenario europeo se ha visto afectada —como la evaluación de impacto de género— por los recortes ligados a la crisis y su especial repercusión en las políticas de igualdad (Paleo y Alonso, 2014).

En cuanto a los desarrollos teóricos y metodológicos relativos a evaluación y género, han ido en aumento en los últimos años y nos encontramos en un momento de florecimiento en este campo. Ahora bien, los aportes más significativos en esta materia versan sobre cómo incorporar la perspectiva de género en los marcos generales de evaluación (Stephens *et al.*, 2018a, 2018b; Brisolara *et al.*, 2014; Podems, 2010; Sielbeck-Bowen *et al.* 2002). A este respecto, todavía son escasas las referencias relativas a la evaluación de políticas y programas específicos de igualdad de género (Zermeño, 2012; Abarca y Faúndez, 2011; Bustelo, 2004; Hunt y Brouwers, 2003) y la más relevantes y recientes provienen de los estudios de género y política, pero no del campo de la evaluación (Kriszan y Lombardo, 2013).

No obstante, las diferentes contribuciones en materia de evaluación y género invitan a pensar y debatir sobre la evaluación del éxito de las intervenciones que promueven la igualdad de género. *Grosso modo*, el éxito de las políticas se vincula con su buen diseño, su buena ejecución y sus buenos resultados. Aplicado al ámbito específico de la igualdad de género, esto se traduce en un diseño que responda a las problemáticas existentes en materia de desigualdad de género y discriminación contra las mujeres; en unos procesos y mecanismos que aseguren un adecuado abordaje del problema, y en unos resultados que impliquen cambios en relación a la situación de partida. La literatura examinada alimenta la reflexión sobre la evaluación de políticas de igualdad de género propiamente dicha, un área aún en proceso de desarrollo.

¿Qué supone la evaluación? ¿Cómo evaluar el éxito en términos de igualdad de género? ¿Qué criterios pueden definirse para evaluar el éxito de las políticas de igualdad? ¿Hay un conjunto de criterios de evaluación que pueden usarse en todas las

3. EvalGender+ constituye una de las cinco iniciativas globales que en 2015 se impulsan en el seno de EvalPartners y tiene como objetivo fortalecer la capacidad de demandar, desarrollar y usar evaluaciones con un foco en la igualdad de género y la equidad social. Toda la información sobre dicha iniciativa se encuentra disponible en: <https://www.evalpartners.org/evalgender>.

ocasiones o los criterios deberían ser específicos, adaptados a los diferentes contextos y políticas? ¿Qué herramientas pueden utilizarse para llevar a cabo una evaluación del éxito de las políticas de igualdad? A continuación, se revisan las referencias más relevantes relativas a la incorporación del enfoque de género en evaluación⁴, así como a la evaluación de políticas de igualdad para, en el siguiente apartado, presentar propuestas específicas relativas a qué criterios y herramientas parecen los más idóneos para evaluar el éxito de dichas políticas.

La evaluación con enfoque de género: reflexiones sobre el proceso de evaluación y la valoración del éxito en términos de igualdad

En las últimas dos décadas hemos asistido a la emergencia de diferentes propuestas teórico-metodológicas relativas a cómo incorporar la perspectiva de género en evaluación para generar políticas públicas con mayor poder transformador en materia de igualdad. Las mismas exploran el propio proceso de evaluación de políticas, en qué consiste y qué implica medir y valorar el éxito en términos de igualdad de género. En este sentido, ayudan a repensar la evaluación de las políticas de igualdad propiamente dichas.

Si revisamos la publicación seminal sobre «evaluación feminista» (Seigart y Brisolara, 2002; Brisolara *et al.*, 2014), la definición que realizan de los principios de la «evaluación feminista» aporta reflexiones sobre qué supone evaluar y qué es necesario considerar si queremos examinar el éxito de las políticas públicas en relación con la igualdad de género.

Por una parte, entre los principios de la «evaluación feminista» (ver cuadro 1) se subraya que el conocimiento generado en la evaluación está marcado por quien conoce; es contingente cultural, social y temporalmente, y es un poderoso recurso que debe ser de y para la gente que lo genera, lo sostiene y lo comparte. Además, se reconoce que existen múltiples formas de conocer, algunas más privilegiadas que otras. En esta dirección, se sostiene que nuestros entendimientos y conocimientos evaluativos son parciales y deben ser considerados dentro de sus contextos, que algunas voces suelen ser sistemáticamente ignoradas o silenciadas y que ciertas lógicas o racionalidades están más legitimadas que otras. Por lo tanto, en toda evaluación es necesario cuestionar lo que se considera conocimiento, cómo se genera y quién es capaz de generarlo.

En esta misma línea, la «evaluación feminista» subraya la importancia de la participación de las personas en la construcción del significado y de incluir perspectivas

4. En los últimos años, diferentes han sido las propuestas teóricas y metodológicas relativas a la incorporación del enfoque de género en evaluación. Entre ellas cabe destacar: la «evaluación feminista» (Brisolara *et al.*, 2014; Hay *et al.*, 2012; Podems, 2010; Sielbeck-Bowen *et al.* 2002); la «evaluación sensible al género» (Ligero *et al.*, 2014); la «evaluación con enfoque transformador de género» (Espinosa y Tamargo, 2015); la «evaluación desde una perspectiva de género+» (Bustelo, 2017), y la «evaluación responsiva al género» (Bamberger *et al.*, 2016; UNEG, 2011; ONU Mujeres, 2011).

múltiples y diversas en los procesos evaluativos. Desde una perspectiva feminista, la «objetividad» se vincula con la rendición de cuentas, el posicionamiento y la conciencia de la parcialidad (Brisolara *et al.*, 2014: 18). La evaluación no puede comprenderse solo como una actividad técnica sino profundamente política, algo que viene subrayándose desde hace tiempo en la literatura clásica sobre evaluación de programas (entre otros, Palumbo, 1987; Weiss, 1998). Para las evaluadoras feministas la acción y la incidencia política son respuestas adecuadas moral y éticamente (Brisolara *et al.*, 2014).

CUADRO I.

PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN FEMINISTA

1. El conocimiento es contingente cultural, social y temporalmente.
2. El conocimiento es un recurso poderoso que sirve a propósitos explícitos o implícitos.
3. La evaluación es una actividad política; las experiencias, perspectivas y características personales de los evaluadores provienen y conducen a una postura política particular.
4. Los métodos de investigación, las instituciones y las prácticas son construcciones sociales.
5. Hay múltiples modos de conocimiento.
6. La acción y la incidencia política son respuestas adecuadas moral y éticamente para las evaluadoras feministas.
7. La discriminación de género es sistémica y estructural.
8. Las desigualdades de género son una manifestación de la injusticia social. Esta discriminación intersecciona con la raza, la clase y la cultura y está inextricablemente ligada a los tres.

Fuente: Brisolara *et al.* (2014: 23-31).

En esta misma línea, Hay —en su capítulo del *Special issue on Evaluating Gender and Equity* de la *Indian Journal of Gender Studies*— añade que no hay una definición de éxito «correcta» sino que conviven definiciones diferentes y competitivas en la evaluación de políticas. En este punto, propone que la evaluación parta de la identificación de la «teoría del programa» —la concepción teórica sobre cómo se produce el cambio esperado—, evidencie las diferentes visiones sobre el programa e indague en las lagunas que impiden un mejor abordaje de las desigualdades de género. La evaluación ha de ser un espacio para mostrar las diferentes definiciones del éxito y cuestionar los discursos dominantes. Las evaluadoras y evaluadores feministas, además, han de asumir la responsabilidad de que las evaluaciones sean útiles para los diferentes agentes implicados en la ejecución y no solo para las agencias financiadoras (Hay *et al.*, 2012). De igual modo, Podems subraya que las evaluadoras y evaluadores feministas han de cuestionar la posición subordinada de las mujeres en la sociedad, ser reflexivos e

integrar los ideales feministas en su planteamiento y desarrollo de la evaluación (Podems, 2010).

La relevancia del papel de los y las profesionales de la evaluación en la valoración del éxito en términos de igualdad es también destacada en las propuestas de Ligeró *et al.* (2014) y aquellas publicadas desde los organismos internacionales (Bamberger *et al.*, 2016; UNEG, 2011; ONU Mujeres, 2011). Según estas contribuciones, tanto la sensibilidad al género de los profesionales involucrados en la evaluación como una cultura organizativa proigualdad de género resultan centrales en la evaluación de políticas.

Por otro lado, también entre los principios de la «evaluación feminista», se reconoce que la discriminación de género es sistémica y estructural y las desigualdades de género son una manifestación de la injusticia social e intersecciona con otras formas de desigualdad (Brisolará *et al.*, 2014; Seigart y Brisolará, 2002). La evaluación del éxito, por ende, ha de considerar en qué modo se atiende a estas desigualdades estructurales y su interrelación con otros tipos de desigualdad. La necesidad de analizar cómo las políticas diagnostican y abordan las causas estructurales de la desigualdad de género y generan cambios en esta materia es un elemento presente también en otras publicaciones cercanas a la «evaluación feminista» (Bustelo, 2017; Espinosa y Tamargo, 2015; Podems, 2010; Batliwala y Pittman, 2010). De este modo, estas propuestas de evaluación ayudan a detectar cuándo las políticas a evaluar no son neutrales respecto al género y a evitar el fenómeno de su evaporación. Dado que uno de los principales propósitos de la evaluación es el de mejorar lo que está siendo evaluado e iluminar futuras intervenciones, dicha evaluación tiene el enorme potencial de detectar dónde, cuándo y cómo se ha perdido dicho componente de género a lo largo del ciclo de vida de una política, para reincluirlo (Bustelo, 2017). De igual forma, las más recientes publicaciones sobre género y evaluación enfatizan la necesidad de analizar cómo la política interviene e impacta en la relación entre desigualdad de género y otros factores de desigualdad (Stephens *et al.*, 2018a, 2018b; Bustelo, 2017).

En paralelo, ante la tecnocratización del enfoque de género y la evaporación de su naturaleza transformadora en la praxis política, Espinosa y Tamargo llaman la atención sobre la necesidad de repolitizar el concepto de género. La valoración del éxito en términos de igualdad de género no puede reducirse a un conjunto de listas de chequeo ligadas al diseño, los procesos y los resultados (Espinosa y Tamargo, 2015). En concreto, proponen dirigir la mirada a cómo se define la igualdad de género —en tanto que objetivo político altamente controvertido y elástico— en las diferentes políticas y en qué medida se atiende a las causas estructurales de la desigualdad. No puede equiparse el avance en términos de igualdad solo con la integración de las mujeres en las diferentes esferas sociales, políticas y sociales. Por el contrario, y en línea con la «evaluación feminista», se han de considerar las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres a la hora de plantear cualquier ejercicio evaluativo (Podems, 2010). Por último, otro de los principios relacionados con la evaluación feminista es el de la autorreflexividad. Dado que se consideran las desigualdades de género como estructurales y sistémicas, además de dinámicas, estas deben ser identificadas y exploradas críticamente y de manera constante. Así, la evaluación feminista aplica esta visión crítica y

reflexiva de un mundo que todavía considera androcéntrico y con unas estructuras de poder determinadas que hay que desvelar y cuestionar (Bustelo, 2017).

La evaluación feminista también debe analizar críticamente los enfoques dominantes de evaluación. En cuanto a cómo valorar los cambios en materia de igualdad, los marcos teórico-metodológicos de la evaluación revelan que no existe un único modo (Ligero *et al.*, 2014). Por el contrario, conviven al menos cuatro aproximaciones evaluativas que pueden usarse de forma combinada: a) la evaluación impulsada por el cambio crítico o paradigma transformador; b) la evaluación basada en la teoría del programa; c) la evaluación orientada a las partes interesadas o *stakeholders*, y d) la evaluación orientada por juicios finales sumativos (*ibid.*). Cada una de estas aproximaciones se traduce en diferentes modos de organizar el proceso de indagación en la evaluación y de delimitar los criterios de evaluación.

La evaluación impulsada por el cambio crítico o paradigma transformador, donde se integraría la mayor parte de las propuestas de la «evaluación feminista», busca la justicia social en términos de igualdad de género. Los criterios de evaluación, en este caso, son definidos atendiendo a la autonomía, capacidades y participación de las personas con menos voz y a situaciones específicas de exclusión o desigualdad. Un criterio, en este caso, puede ser el empoderamiento.

Por su parte, la evaluación basada en la teoría del programa, donde se inserta la propuesta feminista de Hay *et al.* (2012), persigue entender cómo se genera el cambio considerando los elementos estructurales de la política así como su mecanismos, procesos y resultados. En esta línea, los criterios de evaluación son definidos atendiendo a las dimensiones clave de la teoría específica de cada política o programa concreto y cómo se aborda la igualdad de género en cada una de ellas. Por ejemplo, podrían incluirse como criterios la calidad de los mecanismos para la participación de las mujeres o los impactos en términos de mayor integración laboral de las mismas.

La evaluación orientada a las partes interesadas o *stakeholders*, que encuentra eco en toda la literatura revisada, se centra en organizar la evaluación a partir de los intereses relativos al género de las personas implicadas. Así, los criterios de evaluación serán delimitados conforme los elementos de valor que las mismas consideren centrales en esta materia.

Por último, pero no menos importante, la evaluación orientada por juicios finales sumativos evalúa las intervenciones de acuerdo con criterios y estándares preestablecidos. La misma conforma el modelo presente en las principales propuestas procedentes de los organismos internacionales (Bamberger *et al.*, 2016; UNEG, 2011; ONU Mujeres, 2011). En este caso, se incluye una mirada de género en los criterios clásicos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) en la década de los noventa: eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad. Aparte, se suman otros específicos como pueden ser el de inclusión o la no discriminación.

En todos los casos, sin embargo, existe una apuesta metodológica generalizada por utilizar métodos mixtos e incorporar las voces de todos los y las *stakeholders*, prestando atención a aquellos más excluidos. Dado el carácter complejo del cambio en materia de igualdad de género, esta opción metodológica se considera la más apropiada para lograr

valorarlo y comprenderlo. Así, se observa tanto en aquellas contribuciones vinculadas con la «evaluación feminista» (Stephens *et al.*, 2018a, 2018b; Bustelo, 2017; Espinosa y Tamargo, 2015; Brisolara *et al.*, 2014; Podems, 2010; Batliwala y Pittman, 2010; Seigart y Brisolara, 2002) como en aquellas otras que provienen de otros marcos evaluativos (Bamberger *et al.*, 2016; Ligeró *et al.*, 2014; UNEG, 2011; ONU Mujeres, 2011). De forma específica, la «evaluación feminista» entiende que los propios métodos de investigación son construcciones sociales, su diseño y aplicación pueden estar sesgados por las voces dominantes y existen múltiples modos de conocimiento (Brisolara *et al.*, 2014). El uso de métodos mixtos, para estas autoras, facilita comprender la política analizada atendiendo e intentando entender las diferentes perspectivas implicadas.

Revisemos ahora qué nos dice la bibliografía específica de evaluación de políticas de igualdad de género para, *a posteriori*, poner a ambas literaturas en diálogo sobre cómo valorar el éxito de dichas políticas, con qué criterios y herramientas.

La evaluación de políticas de igualdad: aportes sobre criterios de evaluación

Como efecto de la adaptación de la estrategia de *mainstreaming* de género y junto con la reciente literatura sobre evaluación con enfoque de género, hemos asistido también al desarrollo de algunas propuestas teóricas y metodológicas sobre la evaluación de políticas de igualdad de género. Por una parte, existen estudios metaevaluativos y sistematizaciones sobre evaluaciones de planes y programas de género (Abarca y Faúndez, 2011; Bustelo, 2004; Hunt y Brouwers, 2003), donde se analiza cómo ha sido la praxis a este respecto. Por otra, encontramos metodologías sobre cómo llevar a cabo evaluaciones de políticas de igualdad propiamente dichas (Zermeño, 2012). Ambas contribuciones apuestan por la promoción de relaciones de poder equitativas a lo largo de todo el proceso evaluativo; la participación activa de los diferentes *stakeholders*, incluyendo a las mujeres y aquellas voces silenciadas, y el uso de métodos mixtos para captar la complejidad del cambio en términos de igualdad.

En cuanto a los criterios de evaluación, en su delimitación suele primar la evaluación orientada por juicios finales sumativos, combinada en ocasiones con la evaluación orientada por los *stakeholders* y con la especial atención al diseño y teoría subyacente a las intervenciones y al concepto de igualdad, además de a los procesos y los resultados (Bustelo, 2004). En este sentido, se utilizan los criterios clásicos del CAD de forma generalizada incluyendo una mirada de género, añadiendo alguno específico —como la participación— y otros que puedan emerger del trabajo con *stakeholders* (Zermeño, 2012).

No obstante, una de las contribuciones más sugerentes a este respecto —el artículo de Kriszan y Lombardo (2013)— proviene de los estudios de género y política y no de la evaluación propiamente dicha. En efecto, estas autoras trabajan con el concepto de calidad que en el ámbito de la evaluación se liga más a sistemas específicos de calidad tales como las cartas de servicio, el modelo EFQM o las normas ISO, entre otras. Es más, dicho concepto se asocia más a la gobernanza, modernización y eficiencia de las administraciones

públicas que propiamente a la evaluación del éxito de las políticas públicas. En todo caso, su propuesta de criterios resulta muy útil para la evaluación de políticas públicas de igualdad.

Las autoras distinguen dos tipos de criterios: criterios de contenido y criterios de proceso (ver tabla 1). De forma específica, definen tres criterios relativos al contenido («inclusión del género», «comprensión transformadora de la desigualdad» e «interseccionalidad») y dos criterios ligados a los procesos («empoderamiento de las mujeres» y «transformación incremental») (*ibid.*).

TABLA 1.

PROPUESTA DE CRITERIOS PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE KRISZAN Y LOMBARDO (2013)

Criterios de contenido	Criterios de proceso
Inclusión del género: grado de incorporación de los contenidos de género en la política.	Empoderamiento de las mujeres: implicación del movimiento y las organizaciones de mujeres y feministas en todas las fases del ciclo político.
Comprensión transformadora de la desigualdad: diagnóstico consciente y medidas orientadas a abordar las causas estructurales de la desigualdad.	Transformación incremental: cambios en materia de igualdad de género en relación a los legados prevalecientes en el contexto.
Interseccionalidad: atención a la interrelación en desigualdad de género y otros factores de desigualdad.	

Fuente: elaboración propia a partir de Kriszan y Lombardo (2013).

Desde la teoría y práctica de la evaluación, esta distinción establecida por Kriszan y Lombardo entre criterios de contenido y criterios de procesos resulta especialmente adecuada. Al evaluar las políticas de igualdad de género y debido a la evaporación del género a través del ciclo de políticas, resulta central examinar tanto el contenido (qué cuestiones de género e interseccionalidad finalmente se incluyen) como los procesos mediante los cuales se incluyen esas cuestiones de género. Como se subraya desde la teoría de la evaluación, el análisis de los procesos de una política es fundamental para comprender sus resultados. En efecto, se trata de la única forma de valorar qué factores facilitan y dificultan el cambio, en nuestro caso, en materia de igualdad.

REPENSANDO LA EVALUACIÓN DEL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD: CRITERIOS Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

La literatura revisada revela que no existe un único modo de definir el éxito de las políticas públicas en términos de igualdad de género y son muy reducidas las propuestas teórico-metodológicas sobre cómo evaluarlo en el caso específico de las políticas de

igualdad. De acuerdo con la «evaluación feminista», la definición y valoración del éxito no es un ejercicio meramente técnico o neutral. Por el contrario, refleja todo un proceso de construcción de conocimiento donde coexisten diferentes comprensiones del éxito. La evaluación *per se* es un proceso que crea significados y resulta conveniente identificar cómo se construyen los mismos.

En este punto, la teoría de la evaluación y la mayoría de las aproximaciones evaluativas enfatizan la necesidad de contextualizar y adaptar cualquier conjunto de criterios a las políticas, *stakeholders* y tiempos concretos. Solo la evaluación orientada por juicios finales sumativos opta por modelos predefinidos de criterios de cariz *top-down*. En cambio, el resto de aproximaciones —aquellas de carácter transformador, centradas en la teoría del programa o en los *stakeholders*— asumen la coexistencia de diferentes visiones del éxito y optan por el trabajo colaborativo en la definición de criterios (Ligero *et al.*, 2014).

Kriszan y Lombardo (2013), en su contribución sobre criterios de políticas de igualdad, matizan que los criterios por los que se evalúan las políticas de género —incluyendo su propuesta— están abiertos a la contestación. Como subraya la «evaluación feminista», el conocimiento generado en la evaluación es cultural, social y temporalmente contingente (Brisolara *et al.*, 2014; Sharon y Brisolara, 2002) y el equipo de evaluación no debe sugerir qué definición de éxito es «correcta», sino reconocer diversas y competitivas definiciones y criterios de éxito (Hay *et al.*, 2012). Esas diferentes definiciones de éxito pueden provenir de diversas partes interesadas y sus perspectivas, y la evaluación debe ser el ámbito en el que esas perspectivas se examinan, comparten y negocian.

A partir de aquí, exploremos qué implicaciones tiene la literatura revisada a la hora de pensar en criterios de evaluación y herramientas concretas para valorar el éxito de las políticas de igualdad.

Criterios de evaluación

En la evaluación de políticas de igualdad existe una tendencia a adoptar una aproximación evaluativa orientada por juicios finales sumativos, combinándose en algunas ocasiones con la aproximación basada en *stakeholders*. De esta manera, habitualmente se opta por utilizar los criterios clásicos del CAD, incluyendo alguno específico como la participación y, en ocasiones, revisando los criterios con los *stakeholders*. En efecto, los Gobiernos y las organizaciones internacionales requieren frecuentemente datos agregados de diferentes programas, regiones y países, muchas veces con una finalidad comparativa, lo que siempre es una tentación para la estandarización y la aplicación de criterios preestablecidos. Sin embargo, la adopción generalizada de criterios predefinidos puede traer consigo procesos evaluativos tecnocratizados y despolitizados, ya que al aplicarse directamente no se contextualizan ni revisan en cada situación concreta, y porque responden, fundamentalmente, a determinadas visiones institucionales sobre el éxito.

En este punto, como subrayan la «evaluación feminista» y los diferentes enfoques evaluativos críticos con las perspectivas racional-positivistas predominantes (Guba y Lincoln, 1989; Patton, 2011, entre otros), es necesario reconocer que la evaluación en sí misma, y por lo tanto los criterios que en ella se utilizan, son construcciones sociales. Las prácticas y procesos de evaluación crean realidad. Más concretamente, lo que se evalúa y mide crea definiciones de éxito y, por tanto, es lo que finalmente cuenta como normas. Además, los actores con mejor posición para intervenir en las diferentes partes del ciclo político —incluida la evaluación— son los que eventualmente terminan definiendo esas normas, muy frecuentemente —y muchas veces inconscientemente— silenciando otras voces. Y precisamente, la evaluación de políticas de igualdad debe cuestionar estas ideas, prácticas y normas dominantes. De acuerdo con los criterios del CAD, el éxito se relaciona con la eficacia, la eficiencia, el impacto, la sostenibilidad y la pertinencia. Sin embargo, no se atiende en esta definición del éxito a cuestiones críticas ligadas a la especificidad, los actores y el contexto de cada política de igualdad. Resulta crucial, por ende, ser conscientes de estos peligros de preestablecer un conjunto cerrado de criterios de evaluación.

Por otro lado, la necesidad de los equipos de evaluación de ser prácticos y concretos —ya que necesitan realizar tareas específicas con limitaciones de tiempo y recursos— también juega a favor del uso de criterios ya establecidos. Habitualmente, estos equipos carecen de suficiente tiempo —al menos, un tiempo reconocido y pagado por el cliente de la evaluación— para el debate y discusión abierta de los criterios durante el proceso de evaluación. Por tanto, se precisa de un proceso consciente no solo en el lado de los equipos de evaluación, sino también en el de las instituciones que las encargan. Ahora bien, no se trata de un problema relativo a los comportamientos individuales —muchos profesionales de la evaluación están altamente comprometidos con la buena praxis—, sino a los sistemas y culturas de la evaluación.

También desde una perspectiva de los sistemas y culturas de evaluación, es necesario romper con la idea errónea de que la propia naturaleza de la evaluación —que persigue generar evidencias para emitir juicios— precisa de un conjunto de criterios predefinidos y fácilmente medibles. En efecto, la evaluación requiere de la «operacionalización» de cuestiones complejas en algo comprensible a partir del cual podemos recopilar datos y generar recomendaciones. Sin embargo, la desigualdad de género —como otros problemas sociales— requiere no solo de la evaluación de aspectos claramente mensurables (cuántas mujeres frente a hombres se benefician de una intervención concreta), sino de aspectos de más difícil medición (transformación en las pautas de conducta de mujeres y hombres respecto a un determinado fenómeno social).

En este sentido, se precisa que los criterios sean negociados y adaptados a cada situación, contexto y tiempo de evaluación y, de este modo, no reproduzcan las racionalidades y lógicas de poder dominantes. De acuerdo con las contribuciones analizadas, no es posible —ni conveniente— establecer criterios universales (que muchas veces vienen con o, en el peor de los casos, son sustituidos por un conjunto de «indicadores») para evaluar el éxito las políticas de igualdad de género. Los evaluadores y

evaluadoras, a este respecto, han de contribuir a que no se salte una parte importante del proceso de evaluación donde se juega su carácter político y que se refiere a qué se entiende por éxito.

Dicho esto, la idea de tener cuidado de no imponer criterios predefinidos para evaluar las políticas de igualdad de género no significa que diferentes criterios no sean explorados de manera específica.

Tomando como base los establecidos por Kriszan y Lombardo (2013) e incluyendo cuestiones procedentes de la teoría de la evaluación y, más concretamente, de la «evaluación feminista», a continuación exploramos siete criterios para evaluar el éxito de las políticas de igualdad de género, considerando tanto su diseño como su implementación y sus resultados. Antes de entrar en cada uno de ellos, debemos señalar dos advertencias. En primer lugar, la forma de explorar estos criterios siempre ha de permitir el debate y cuestionamiento en su contexto, tiempo y por parte de los *stakeholders*. En segundo, en la definición de criterios debemos estar especialmente vigilantes para evitar tendencias de tecnocratización que terminan traduciendo la perspectiva de género en la evaluación en ejercicios simplistas de «contar mujeres».

Los siete criterios de evaluación que se proponen suponen una ampliación de los cinco identificados por Kriszan y Lombardo (ver tabla 2). En primer lugar, se propone el criterio de «inclusión del género», ya identificado por estas autoras. En segundo lugar, y tomando como base su criterio de «comprensión estructural de la desigualdad de género», diferenciamos tres criterios: 2) «compromiso político»; 3) «comprensión de la complejidad», y 4) «contextualización de la igualdad de género». Finalmente, también nos hacemos eco de los otros tres criterios de calidad y hacemos la siguiente propuesta: 5) «interseccionalidad»; 6) «participación y empoderamiento», y 7) «transformación incremental».

Tabla 2.
CRITERIOS AMPLIADOS PARA EVALUAR EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

Criterios de Kriszan y Lombardo (2013)	Criterios ampliados
Inclusión del género	<i>Inclusión del género.</i> Abordaje de las diferentes dimensiones de género en estos distintos momentos del ciclo político y de forma contextualizada.
Comprensión transformadora de la desigualdad	<i>Compromiso político.</i> Nivel de compromiso político existente, a lo largo del ciclo de la política, en relación a las dificultades y resistencias emergentes.
	<i>Comprensión de la complejidad.</i> Grado en que se entiende y aborda la naturaleza estructural y sistémica de las desigualdades de género, incluyendo el cambio organizacional como una dimensión necesaria a explorar.
	<i>Contextualización de la igualdad de género.</i> Comprensión de las diferentes interpretaciones y significados de la igualdad de género atendiendo a su contexto.

Criterios de Kriszan y Lombardo (2013)	Criterios ampliados
Interseccionalidad	<i>Interseccionalidad.</i> Atención a la interrelación en desigualdad de género y otros factores de desigualdad.
Empoderamiento de las mujeres	<i>Participación y empoderamiento.</i> Grado de participación activa y desarrollo de capacidades por parte de las personas —especialmente, las mujeres— involucradas en la política.
Transformación incremental	<i>Transformación incremental.</i> Cambios en materia de igualdad de género en relación a los legados prevalecientes en el contexto.

Fuente: elaboración propia.

Herramientas metodológicas

Respecto a las herramientas con las que evaluar el éxito de las políticas de igualdad, de acuerdo con la «evaluación feminista» y otros enfoques evaluativos críticos (Guba y Lincoln, 1989; Patton, 2011), también los instrumentos de evaluación reflejan un modo de aproximarse, comprender y valorar la realidad social y constituyen construcciones sociales. En este apartado, se exploran algunas herramientas desarrolladas en el campo específico de las políticas y programas de género así como de la evaluación y que pueden ser de utilidad para evaluar los criterios propuestos. Se sugiere su utilización de forma combinada y atendiendo siempre a los criterios concretos que decidan evaluarse en cada caso.

En primer lugar, el «análisis de género» se ha desarrollado desde la década de los ochenta como una herramienta para conocer y comprender las desigualdades entre mujeres y hombres, cuyas vidas se ven afectadas por las políticas. Los diferentes marcos de análisis de género —ligados en un primer momento al campo del desarrollo internacional y posteriormente a propuestas de valoración de impacto de género— apuestan por examinar diversas dimensiones de género en el ciclo de las políticas. En concreto, proponen dirigir la mirada a la división sexual del trabajo, la organización de la vida privada, la organización sociopolítica, las normas y valores asociados al género, los roles de género, el acceso y control de recursos materiales e inmateriales, la participación de mujeres y hombres, el control del cuerpo de las mujeres, las necesidades prácticas y los intereses estratégicos (EIGE, 2016; Emakunde, 2013; Hunt y Brouwers, 2003; PNUD, 2001; Miller y Razavi, 1998).

En el marco de la evaluación de políticas de igualdad, el «análisis de género» resulta pertinente para valorar los criterios de «inclusión del género» y «transformación incremental». Por un lado, el estudio contextualizado de cómo se atienden las diferentes dimensiones de género en el diseño e implementación de la política facilita examinar el grado de «inclusión del género» y si existe un abordaje desde una perspectiva de «transformación incremental». Es decir, facilita comprender si la formulación de la política define la transformación esperada «con referencia a legados contextuales prevalecientes» (Kriszan y Lombardo, 2013: 77). Por otro lado, la valoración de los impactos alcanzados

en estas diferentes dimensiones, atendiendo siempre al punto específico de partida y a su relevancia en el contexto dado, también permite valorar la «transformación incremental» efectiva. A este respecto, por ejemplo, no puede definirse ni valorarse de la misma manera el éxito de una política de igualdad de género en Suecia y en Turquía.

Por otra parte, el «análisis de las resistencias» se presenta como herramienta con potencial para la valoración del criterio «compromiso político» existente a lo largo del ciclo de la política. El objetivo de igualdad de género es altamente controvertido y polémico —dado el carácter estructural y sistémico de la desigualdad de género— y esto hace que, con frecuencia, el compromiso político se evapore o descafeíne en la práctica y emerjan diversas dificultades y resistencias (Verloo, 2018; Alfama, 2017). El «análisis de resistencias» puede ayudar a analizar el grado de compromiso y las dificultades en su puesta en marcha. Aunque se trata de una herramienta aún en desarrollo, las contribuciones hasta el momento subrayan la relevancia de analizar: las resistencias institucionales formales (relativas a las reglas de juego institucionales), las institucionales informales (referidas a prácticas, expectativas y códigos compartidos y naturalizados que reproducen la desigualdad de género), las resistencias individuales (personales y que no forman parte de un comportamiento colectivo), y las resistencias implícitas y explícitas (Alfama, 2017; Mergaert y Lombardo, 2014; Lombardo y Mergaert, 2013; Mergaert, 2012). En su aplicación a la evaluación de las políticas de igualdad de género, conformaría un instrumento de gran utilidad para examinar cómo el compromiso político con la igualdad se enfrenta con resistencias desde el diseño de la política hasta su implementación y para estudiar cómo esto afecta a los impactos de las políticas.

En paralelo, el «análisis del cambio organizacional de género» —vinculado con los modelos más amplios de cambio organizacional— es útil para valorar el criterio de «comprensión de la complejidad» de las desigualdades de género. El éxito o el fracaso de las políticas no solo dependen de las actitudes y comportamientos de las personas, sino de la capacidad organizativa de transformación y de superación de las desigualdades estructurales. En este punto, el modelo de Tichy para analizar el cambio organizacional —que Groverman y Kloosterman (2010); Navarro (2007); Mukhopadhyay *et al.* (2006) aplican al cambio de género— invita a examinar las transformaciones en tres niveles específicos de la organización: la misión o el mandato (considerando las políticas, la influencia política y la cultura organizacional); la estructura organizativa (analizando las tareas y responsabilidades, la toma de decisiones, los mecanismos de cooperación y aprendizaje), y recursos humanos (indagando en la experiencia, las habilidades y las actitudes). En la evaluación de políticas de igualdad de género, valorar en qué medida se diseñan e implementan acciones de cambio en estos tres niveles y si se logran transformaciones en cada uno ellos, contribuye a examinar si existe una comprensión y abordaje holístico de la desigualdad de género.

La reconstrucción de la «teoría del programa», por su parte, conforma también una herramienta útil para valorar las políticas de igualdad y su «contextualización de la igualdad». La «teoría del programa» —ampliamente utilizada en el campo de la evaluación— hace referencia a cómo se asume que las actividades de una política producen un conjunto de resultados que coadyuvan en los impactos finales (Rogers, 2014;

Funnel y Rogers, 2011; Blasco, 2009). En tanto que se promueve la delimitación de la misma de forma colaborativa, esta herramienta resulta central —en línea con Hay *et al.* (2012)— para visualizar las diferentes comprensiones sobre cómo la política entiende el problema de la desigualdad y quiere promover la igualdad de género. En términos de evaluación de políticas de igualdad, sirve para identificar en qué modo la misma se hace eco de las diferentes voces del contexto desde su diseño.

Por otro lado, la «teoría del programa» diferencia entre la «teoría del cambio» y la «teoría de la acción». La «teoría del cambio» se refiere a qué procesos o conductores se consideran centrales para generar el cambio. Por otra parte, la «teoría de la acción» hace referencia a qué servicios y actividades se desarrollan para activar la «teoría del cambio» (Funnel y Rogers, 2011). Por ejemplo, en algunas políticas de igualdad, la «teoría del cambio» se puede apoyar en que una mayor la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión conlleva una mejora de sus capacidades y, por ende, de la igualdad. La «teoría de la acción», en este aspecto, se puede basar en cursos y actividades específicas para el desarrollo de capacidades de liderazgo en la población femenina. En el ámbito de la evaluación, esta herramienta permite valorar en qué modo la «teoría del programa» en su conjunto responde a las diferentes comprensiones del problema y, además, presenta un diseño que responde a las necesidades específicas del contexto.

En cuanto al criterio de «interseccionalidad», el «análisis interseccional» de la política que evaluar conforma una herramienta de interés. El concepto de «interseccionalidad» —ampliamente trabajado en los estudios de género y política (Platero, 2012; Verloo, 2006; Crenshaw, 1989; entre otras)— desafía la idea de un «sujeto universal» y propone ir más allá de una visión monolítica de las desigualdades sociales basadas en la clase, la raza, la sexualidad y el género, entre otras variables. En este sentido, reconoce su imbricación así como que —dependiendo de cada contexto— algunos factores de desigualdad resultan más discriminantes que otros.

El uso del «análisis interseccional» en evaluación puede ayudar a valorar en qué medida la política de igualdad aborda la interrelación de la desigualdad de género como otro tipo de desigualdades (Bustelo, 2009). En definitiva, se trata de analizar y tener en cuenta no solo las diferentes desigualdades, sino las interacciones e interdependencias que se producen entre las mismas, dado que las estrategias respecto a una desigualdad no son normalmente neutrales respecto a las otras. A ese respecto conviene distinguir entre «interseccionalidad estructural», que nos dice que las desigualdades y sus interacciones son directamente relevantes para las personas en nuestra sociedad, e «interseccionalidad política», que nos dice que lo son para las estrategias políticas (Crenshaw, 1989). Es precisamente este concepto de «interseccionalidad política» el que nos urge a reflexionar, desde la formulación y la evaluación de las políticas de género, en las dinámicas de privilegios y exclusiones que emergen cuando no se tiene en cuenta que las personas pueden estar inmersas en la interacción de diferentes desigualdades.

De igual forma, el «análisis de la participación» —ampliamente utilizado en metodologías de planificación como el Enfoque del Marco Lógico— constituye una herramienta que considerar para el criterio de «participación y empoderamiento». Kriszan y

Lombardo (2013) y otras autoras feministas (Batliwala y Pittman, 2010; Podems, 2010) subrayan la importancia de la participación y el empoderamiento para asegurar una buena política. De esta manera, revisar quién participa, cómo y en qué espacios dentro de la política de igualdad resulta central así como valorar en qué medida se mejoran las capacidades de las mujeres para su participación en los espacios públicos y privados de toma de decisión. Por otra parte, la teoría de la evaluación, en general, y todas las contribuciones sobre género y evaluación revisadas, en particular, han indicado la importancia de la participación de las partes interesadas en el proceso de evaluación. A este respecto, el «análisis de la participación» resulta también clave para asegurar que el proceso evaluativo se lleve de manera empoderante y participativa.

En línea con el impulso de la participación en la propia evaluación, se sugiere que en la utilización de estas diferentes herramientas exista la implicación —por parte del equipo gestor y de la institución que encarga la evaluación— de los y las diferentes *stakeholders* para mejorar los resultados alcanzados, asegurar su apropiación del proceso evaluativo y lograr que los ejercicios evaluativos sean útiles para todas estas personas y no solo para las entidades financiadoras. Esto resulta especialmente relevante en el caso de las políticas de igualdad de género que han de posibilitar espacios de participación activa no solo a las mujeres, sino a agentes críticos en materia de igualdad como el movimiento feminista, las organizaciones de la sociedad civil proigualdad y la academia crítica.

CONCLUSIONES

La igualdad de género ha ido conformándose como un contenido clave en evaluación desde la Conferencia de Beijing (1995). Tal y como se ha expuesto, hemos asistido en las últimas décadas a un florecimiento de la literatura y la praxis sobre cómo incluir la perspectiva de género en la evaluación. En este contexto, también se ha promovido la evaluación del impacto de género y, más concretamente, la evaluación de políticas de igualdad de género. Ahora bien, los desarrollos teórico-metodológicos en este último caso han recibido menor atención que en el primero y la praxis evaluadora de las políticas de igualdad de género se ha visto mediada, en el contexto europeo, por los recortes ligados a la crisis de 2008, que han afectado más intensamente a dichas políticas.

No obstante, la potencialidad de la evaluación de políticas de igualdad como una herramienta para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas hace necesaria la profundización y reflexión sobre la misma. En este artículo hemos pretendido contestar a las siguientes preguntas: ¿cómo evaluar el éxito de las políticas de igualdad? ¿Qué criterios de evaluación pueden utilizarse? ¿Qué herramientas pueden resultar de utilidad a este respecto?

A la luz la literatura sobre género y evaluación, en este artículo se pone de relieve que no existe un único modo para evaluar el éxito de las políticas de igualdad. De hecho, la literatura sobre «evaluación feminista» subraya que la propia definición del «éxito» es una

construcción social y política. No existe sobre la nada, sino que es fruto de un conjunto de intereses y visiones en competencia. Igualmente, los procesos de generación de conocimiento ligados a la evaluación están también marcados por el contexto y por unas relaciones de poder donde determinadas voces y racionalidades tienen más peso y legitimidad que otras. A este respecto, la primera conclusión de interés es la necesidad de definir el «éxito» y su evaluación de modo contextualizado y negociado. La evaluación conforma un espacio esencial para llevar al debate las diferentes visiones sobre el «éxito» y generar consensos, que reconozcan la diversidad de voces, sobre qué queremos alcanzar con la política y cómo hacerlo. Esto supone abrir, a lo largo de todo el ciclo de la evaluación, espacios para la participación de todos los agentes, asegurando además que se implica a aquellas voces que con frecuencia no se escuchan en los espacios públicos.

En esta misma línea, la segunda conclusión apuesta por definir los criterios de evaluación de acuerdo con cada política y contexto concreto, ampliando los enfoques de evaluación hacia otros modelos que vayan más allá de la realización de juicios sumativos finales a través de criterios preestablecidos y supuestamente universales. En la práctica, la evaluación de políticas en general —y las de igualdad de género no son una excepción— tiende a utilizar los criterios predefinidos del CAD —eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad— añadiendo algunos específicos y, en ocasiones, algunos procedentes del diálogo con los *stakeholders*. Este modelo responde a las necesidades de información comparable de las Administraciones, a una praxis evaluativa marcada por pocos tiempos y recursos y una comprensión limitada de la evaluación que se centra en lo «medible». Sin embargo, la decisión de utilizar criterios definidos de antemano tiene implicaciones en tanto que solo recoge determinadas visiones del éxito y no es capaz de dar respuesta a la complejidad de medir el cambio en términos de igualdad de género. De este modo, nuestra segunda conclusión apunta, a su vez, a la conveniencia de dejarse guiar por otras aproximaciones de evaluación —inspiradas en el cambio crítico o paradigma transformador, la teoría del programa o *stakeholders*— que conlleven una necesaria redefinición de los criterios a evaluar en cada contexto.

La tercera conclusión, de carácter más práctico, propone tomar como inspiración en el diseño de la evaluación los siete criterios de evaluación sugeridos: «inclusión del género», «compromiso político», «comprensión de la complejidad», «contextualización de la igualdad de género», «interseccionalidad», «participación y empoderamiento» y «transformación incremental». Asimismo, invita a utilizar herramientas como el análisis de género, de resistencias, de cambio organizacional de género, la teoría del programa y el análisis interseccional. Ello ha de realizarse de forma dialogada, atendiendo a las características de la política a evaluar y evitando la tecnocratización.

AGRADECIMIENTOS

El presente artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación FEM2012-33117 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Referencias

- Abarca, Humberto y Alejandra Faúndez. 2011. *Evaluación con enfoque de igualdad de género y derechos humanos. Sistematización de la práctica en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: ONU Mujeres. Disponible en: <https://bit.ly/2T4xUbe> [consulta: 23 de febrero de 2019].
- Alfama i Guillén, Eva. 2017. *¿Transformando el Estado? Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género* [tesis doctoral]. Institut de Govern e Polítiques Públiques (IGOP), Univesitat Autònoma de Barcelona.
- Bamberger, Michael, Marco Segone y Florencia Tateossian. 2016. *Evaluating Sustainable Development Goals With a «No one left behind» lens through equity-focused and gender-responsive evaluations*. Nueva York: ONU Mujeres, EvalGender+ y IOCE.
- Batliwala, Srilatha y Alexandra Pittman. 2010. *Capturing Change in Women's Realities. A Critical Overview of Current Monitoring & Evaluation Frameworks and Approaches*. Toronto: AWID. Disponible en web: <https://bit.ly/2u83Njq> [consulta: 23 de febrero de 2019].
- Blasco, Jaume. 2009. *Evaluación del diseño*. Colección Guías Prácticas sobre Evaluación de Políticas Públicas, 3. Barcelona: Ivalua.
- Brisolara, Sharon, Denise Seigart y Saumitra Sengupta (eds.). 2014. *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*. Nueva York: The Guilford Press.
- Bustelo, María. 2004. *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Ediciones La Catarata.
- Bustelo, María. 2009. «Spain: Intersectionality faces the Strong Gender Norm», *International Feminist Journal of Politics*, 11:4, 530-546. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616740903237491>.
- Bustelo, María. 2017. «Evaluation from a gender+ perspective as a key element for (re)gendering the policymaking process», *Journal of Women, Politics and Policy*, 38 (1): 84-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198211>.
- Crenshaw, Kimberlé Williams. 1989. «Demarginalising the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics», *University of Chicago Legal Forum*, 140: 139-167.
- EIGE. 2016. *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit*. EIGE. Disponible en: <https://bit.ly/2tWYW1>.
- Emakunde. 2013. *Guía para la elaboración de los informes de impacto de género*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde.
- Espinosa, Julia y María Tamargo. 2015. «¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas? Debates y propuestas», *Sinergias-Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina.
- Evalpartners. 2016. *Global Evaluation Agenda 2016-2020*. EvalPartners. Disponible en: <https://bit.ly/2SZyI17> [consulta: 23 de febrero de 2019].

- Funnel, Sue C. y Patricia J. Rogers. 2011. *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Groverman, Verona y Jeanette Kloosterman. 2010. *Mainstreaming a Gender Justice Approach. A Manual to support NGOs in self-assessing their gender mainstreaming competence*. La Haya: Oxfam Novid.
- Guba, Egon G. y Yvonne S Lincoln. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Londres: Sage.
- Hay, Katherine, Ratna M. Sudarshan y Ethel Mendez. 2012. «Why a Special issue on Evaluating Gender and Equity», *Indian Journal of Gender Studies*, 19 (2): 179-186. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/097152151201900201>.
- Hunt, Juliet y Ria Brouwers. 2003. *Review of Gender and Evaluation. Final Report to DAC Network on Development Evaluation*. París: OECD.
- Krizsan, Andrea y Emanuela Lombardo. 2013. «The quality of gender equality policies: A discursive approach», *European Journal of Women's Studies*, 20 (1): 77-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1350506812456462>.
- Ligero Lasa, Juan Andrés, Julia Espinosa Fajardo, Carmen Mormeneo Cortés y María Bustelo Ruesta. 2014. *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*. Madrid: MAEC.
- Lombardo, Emanuela y Lut Mergaert. 2013. «Gender mainstreaming and resistance to gender training. A framework for studying implementation», *NORA Nordic Journal of Feminist and Gender Research Special issue Feminist resistance- resistance to feminism*, 21 (4): 296-311.
- Mergaert, Lut. 2012. *The Reality of Gender Mainstreaming Implementation. The Case of the EU Research Policy* [tesis doctoral]. Radboud University.
- Mergaert, Lut y Emanuela Lombardo. 2014. «Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy», *European Integration Online Papers (EIoP)*, 18: 1-21.
- Miller, Carol y Shahra Razavi. 1998. *Gender Analysis: Alternative Paradigms*. PNUD Gender in Development Monograph Series, 6. Ginebra: PNUD.
- Mukhopadhyay, Maitrayee, Gerard Steehouwer y Franz Wong. 2006. *Politics of Possible. Gender mainstreaming and organisational change*. Amsterdam: Royal Tropical Institute y Oxfam Novib.
- Navarro Oliván, Natalia. 2007. *Desigualdades de género en las organizaciones: procesos de cambio organizacional pro equidad*. San Salvador: UNDP.
- ONU Mujeres. 2011. *UN Women's Guide to GE / HR Responsive Evaluation*. Nueva York: ONU Mujeres. Disponible en: <https://bit.ly/2cnV9FE> [consulta: 23 de febrero de 2019].
- Paleo, Natalia y Alba Alonso. 2014. «¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España», *Revista de Investigaciones Feministas*, 5: 36-68.
- Palumbo, D. J. (ed.). 1987. *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage.

- Patton, Michael. 2011. *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Nueva York: The Guildford Press.
- Platero, Raquel (ed.). 2012. *Intersecciones. Cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona: Bellaterra.
- PNUD. 2001. *Gender Analysis. Learning and Information Pack*. Nueva York: Gender in Development Programme, PNUD.
- Podems, Donna. 2010. «Feminist Evaluation and Gender Approaches: There's a Difference?», *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 14 (6): 1-17.
- Rogers, Patricia. 2014. *Teoría del cambio*. UNICEF, RMIT University, International Initiative for Impact Evaluation, Better Evaluation. Disponible en: <https://bit.ly/2wWlyCz> [consulta: 23 de febrero de 2019].
- Seigart, Denise y Sharon Brisolará (eds.). 2002. «Feminist Evaluation. Explorations and Experiences», *New Directions for Program Evaluation*, 96: 1-2.
- Sielbeck-Bowen, Kathryn A., Sharon Brisolará, Denise Seigart, Camille Tischler y Elizabeth Whitmore. 2002. «Exploring Feminist Evaluation: The Ground from Which We Rise», *New Directions for Evaluation*, 96: 3-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ev.62>.
- Stephens, Anne, Ellen D. Lewis y Shravanti Reddy. 2018a. *Inclusive Systemic Evaluation for Gender Equality, Environments and Marginalized Voices*. ONU Mujeres. Disponible en: <https://bit.ly/2StM80j> [consulta: 23 de febrero de 2019].
- Stephens, Anne, Ellen D. Lewis y Shravanti Reddy. 2018b. «Towards an Inclusive Systemic Evaluation for the SDGs: Gender equality, Environments and Marginalized voices (GEMs)», *Evaluation* 24 (2): 220-236. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1356389018766093>.
- Stufflebeam, Daniel y Anthony J. Shinkfield. 1987. *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós; MEC.
- UNEG. 2011. *Handbook for Integrating Human Rights and Gender Equality Perspectives in Evaluations in the UN System*. Nueva York: UNEG. Disponible en: <https://bit.ly/2ICK1rl> [consulta: 23 de febrero de 2019].
- Verloo, Mieke. 2006. «Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union», *European Journal of Women's Studies*, 13 (3): 211-228. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1350506806065753>.
- Verloo, Mieke (ed.). 2018. *Varieties of Opposition to Gender Equality in Europe*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315625744>.
- Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Zermeño, Fabiola. 2012. *Cerrando el círculo. Ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad de género*. Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament y PNUD. Disponible en: <https://bit.ly/2T47Z3k> [consulta: 23 de febrero de 2019].

Presentado para evaluación: 9 de junio de 2018.

Aceptado para publicación: 2 de febrero de 2019.

JULIA ESPINOSA-FAJARDO

julia.espinosa@uca.es

Profesora ayudante doctora del Área de Sociología (Departamento de Economía General) de la Universidad de Cádiz. Doctora en Ciencias Políticas, licenciada en Sociología y experta en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Desde 2003 trabaja como profesora universitaria, investigadora, evaluadora y experta en políticas públicas y desigualdad de género. En la actualidad, es investigadora del grupo de «Género y política» de la Universidad Complutense de Madrid, del grupo «Economía ecológica, feminista y desarrollo» de la Universidad Pablo de Olavide, del Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo y de la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo, Género y Vida Cotidiana. En paralelo, forma parte del grupo de gestión de EvalGender+, iniciativa del partenariado global EvalPartners.

MARÍA BUSTELO

mbustelo@ucm.es

Profesora de Ciencia Política y de la Administración y delegada del rector para Igualdad en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es la coordinadora del proyecto europeo de Horizonte 2020 SUPERA (Supporting the Promotion of Equality in Research and Academia) y ha sido la investigadora responsable en la UCM de otros proyectos europeos de investigación sobre políticas de género en España y Europa (MAGEEQ 2003-2006; QUING 2007-2011, y GENOVATE 2013-2016) —en este último actuó como socia evaluadora—. Directora del máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas en la UCM desde sus inicios en 2002, forma parte del Global Evaluation Advisory Committee (GEAC) de ONU Mujeres. Participó en la evaluación expost del 7.º Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea y en la evaluación intermedia de la igualdad de género como tema transversal en Horizonte 2020. Es autora de múltiples artículos sobre evaluación y políticas de género y otras publicaciones entre los que destacan los libros *The Politics of Feminist Knowledge Transfer: Gender Training and Gender Expertise*, editado junto a Lucy Ferguson y Maxime Forest (2016), y *Las políticas de Igualdad en España y en Europa*, junto a Emanuela Lombardo (2007).

Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España

Bonnie N. Field. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 339 pp.

Desde 2015, en España hemos asistido a una transformación sin precedentes de los sistemas de partidos, que ha pasado de un bipartidismo imperfecto con dos grandes formaciones que concentraban aproximadamente el 83 % de los votos, a un *tetrapartidismo* con cuatro partidos que se reparten el 86 % del apoyo electoral. La fragmentación electoral y parlamentaria que ha supuesto este escenario ha propiciado que la lógica de pactos y acuerdos sea el elemento principal para la correcta gobernabilidad del país. No obstante, no siempre los partidos políticos hacen uso de ella, principalmente entre las grandes formaciones estatales, más preocupadas por maximizar sus réditos electorales que por proporcionar un equilibrio a la gobernanza del Estado¹. En este contexto, los partidos con capacidad de gobernar han buscado apoyos en los partidos de ámbito no estatal o nacionalistas/regionalistas, formaciones que tienen como ámbito de actuación principal un territorio específico y menor al Estado (Pallarés *et al.* 1997). Estos acuerdos han recibido duras críticas por parte de determinados sectores de la oposición, identificándolos como una «venta de España a los nacionalistas» que provoca inestabilidad al estar supeditados a los apoyos de partidos políticos que solo buscan el interés para su propio territorio. Pero, ¿hasta dónde es cierta esta afirmación?

Para Bonnie N. Field esta afirmación no sería del todo correcta. En su obra *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España* (2016), afirma que los gobiernos minoritarios españoles no son tan inestables e ineficaces como pudiera parecer. Es más, en comparación con sus homólogos europeos, los Gobiernos minoritarios en España son tan estables y eficientes como los mayoritarios, incluso cuando el partido *formateur* no es el que se encuentra en una posición central en los ejes principales de competición partidista: izquierda-derecha y centro-periferia. La autora, utilizando como caso de estudio el sistema político español y siguiendo la senda de otras investigaciones sobre Gobiernos minoritarios y de coalición (Herman y

1. Un ejemplo de la falta de acuerdos es la *legislatura fallida* que comienza con las elecciones generales de 2015. Los partidos políticos de arco parlamentario no pudieron llegar a un acuerdo para investir a un presidente del Gobierno, por lo que se repitieron los comicios en junio de 2016.

Pope, 1973; Strøm, 1984; Bale y Bergman, 2006), identifica las tres condiciones que influyen en el éxito de los Gobiernos minoritarios y que hacen de España un caso paradigmático desde un punto de vista comparativo; a saber: las instituciones políticas, las circunstancias de negociación partidista y el Estado multinivel. Con ello, Field aporta a la bibliografía existente una nueva perspectiva de análisis al abordar este tipo de Gabinetes en contextos multinivel, desechando centrarse exclusivamente en el nivel nacional como anteriormente habían hecho autores como Strøm (1984) o Herman y Pope (1973).

La obra consta de doce capítulos repartidos en tres partes diferenciadas, pero claramente interrelacionadas. En la primera parte (que va desde el segundo al cuarto capítulo), la autora realiza un recorrido general por el marco teórico y contextual referente a los Gobiernos minoritarios hasta detenerse en la política multinivel y multidimensional de España, donde incorpora una cantidad importante de literatura nacional e internacional de destacada relevancia. La segunda parte (desde el quinto al undécimo capítulo) corresponde exclusivamente al estudio de caso, por lo que se convierte en la parte más extensa del libro. Desde la «capacidad de gobernar y las circunstancias de negociación partidista» hasta la «competencia partidista en el ámbito regional y las alianzas a nivel nacional», Field va detallando minuciosamente los entresijos de la política española y cómo los Gobiernos minoritarios son capaces de lograr sus objetivos. La última parte (capítulo decimosegundo), se centra en una comparación de casos similares al español, como el de los países escandinavos, Canadá e India, y concluye con unas breves reflexiones sobre el futuro de la gobernanza en España.

Desde la rigurosidad que le proporciona haber estudiado concienzudamente el sistema institucional español en sus investigaciones previas (Field, 2005; 2008; 2009), la autora argumenta que las instituciones refuerzan la posición negociadora del Gobierno y crean incentivos en la oposición para cooperar con este, siendo utilizadas en mayor medida por Gobiernos minoritarios que por Gobiernos mayoritarios. La combinación de los bajos umbrales efectivos para la toma de decisiones parlamentarias, el requerimiento de una mayoría simple en las cuestiones de confianza, o el carácter constructivo de la moción de censura, hacen de España, en comparación con otros países de mayor tradición de Gobiernos minoritarios como Dinamarca, Noruega y Suecia, un escenario fructífero para el éxito de este tipo de Gabinetes.

Otro aspecto clave para Field son las circunstancias partidistas de las distintas formaciones políticas. Haciendo uso del término «conciliabilidad», es decir, las ventajas derivadas de la cooperación interpartidista, demuestra que en España los partidos nacionalistas/regionalistas se comportan como «buscadores de políticas» (*policy-seeking*) a nivel nacional, y como «buscadores de cargos» (*office-seeking*) a nivel regional. En cambio, los partidos gobernantes a nivel nacional buscan cargos políticos en ambos niveles estatales, aunque conceden prevalencia a los de ámbito nacional. Estas prioridades diferenciales facilitarían los intercambios que los Gobiernos minoritarios y los partidos nacionalistas/regionalistas pueden negociar, al posibilitar que los primeros puedan hacer concesiones, por ejemplo, en materia de cargos y políticas públicas a nivel regional a los partidos subnacionales aliados, a cambio de que estos últimos

apoyen su Gobierno en el ámbito nacional. Sin embargo, para la autora lo paradójico del caso español no es en sí la *conciliabilidad* de los partidos, sino la mezcla de conflicto y cooperación entre los mismos. Tomando como referencia las dos principales dimensiones de competición electoral, como son la dimensión ideológica izquierda-derecha y la dimensión territorial centro-periferia, demuestra que existe un espacio de reconciliación de las diferencias en torno a las políticas públicas a lo largo de las mismas, donde los Gobiernos nacionales pueden hacer concesiones y pactos en materias diversas como la autonomía regional, la inversión regional, las políticas socioeconómicas y de cargos a los partidos subnacionales.

La *conciliabilidad* entre los intereses de los partidos no sería posible sin un elemento fundamental existente en España: el sistema multinivel. La estructura territorial que presenta el Estado de las autonomías conlleva la creación de espacios de competición electoral diferenciados, que posibilitan la articulación de nuevos sistemas de partidos subnacionales con formaciones políticas que compiten por alzarse con el Gobierno regional (Pallarés, 1991). A su vez, estos Gobiernos regionales compiten entre sí por atraer recursos y beneficios del Gobierno central, en una especie de «autonomismo de enfrentamiento» que ayuda a legitimar y exculpar las actuaciones políticas en su ámbito prioritario. Para la autora, el Estado multinivel afecta al grado en que los partidos nacionalistas/regionalistas presentes en el parlamento nacional apoyan al Gobierno minoritario. Según Field, las circunstancias de gobernanza regional influyen al Gobierno nacional a la hora de conseguir aliados, principalmente entre aquellos partidos subnacionales con capacidad de gobierno que valoran los costes y beneficios de llegar a acuerdos con formaciones que, *a priori*, tienen objetivos diferentes. Sin embargo, y como se demuestra en el libro, entre los dos partidos políticos mayoritarios para formar Gobierno a nivel nacional, PSOE y PP, es el PSOE el que presenta menor distancia en los ejes izquierda-derecha y descentralización-centralización con respecto a los demás partidos políticos, lo que facilita la formación de alianzas y reduce los costes de los partidos nacionalistas/regionalistas.

La metodología empleada en la obra fusiona elementos cualitativos y cuantitativos. En esa triangulación metodológica, la autora muestra el severo y concienzudo trabajo de recogida de información, con más de cincuenta entrevistas personales a diferentes líderes de diversas formaciones estatales y regionales. Destacan los casos de exlíderes como Alfonso Guerra (PSOE), José Antonio Ardanza (PNV), Jordi Pujol (CiU) o Manuel Hergueta (CC), protagonistas, de un modo u otro, de la historia política española. Por otro lado, el uso de los datos cuantitativos se emplea con rigor para contrastar teorías previas e hipótesis contextuales, acumulando una gran cantidad de información sobre el rendimiento de los Gobiernos minoritarios que, sin ninguna duda, serán de obligatoria referencia para posteriores investigaciones.

Field concluye el libro con dos objetivos finales. En primer lugar, intenta aplicar el marco explicativo de la obra a diferentes casos de estudio como los de los países escandinavos, Canadá e India. En esta parte se echa de menos una explicación más detallada del contexto multinivel y partidista de cada uno de los casos y su comparación con España. No obstante, deja claro que deben ser posteriores investigaciones las que

profundicen en la cuestión. En segundo lugar, aborda el contexto político español desde las elecciones generales de 2011, pasando por la irrupción en el sistema de partidos de nuevos actores como Podemos y Ciudadanos, hasta llegar a las elecciones generales de 2015. Quizás esta sea la aportación menos lograda de la obra, puesto que, aunque su espacio de estudio se circunscribe al periodo 1982-2015, se echa en falta un razonamiento más exhaustivo del actual escenario político español, donde existe una crisis territorial alrededor de Cataluña que polariza e impide a los partidos estatales aproximarse a formaciones como ERC o PDeCAT, claves, por otro lado, en la estabilidad del Gobierno estatal. Hoy día no solo estaríamos asistiendo a un desprestigio de las formaciones nacionalistas catalanas, sino que se extiende a todos los partidos políticos subnacionales que tengan como objetivo primordial sus respectivos territorios autonómicos. Esto ha derivado en una parálisis gubernamental al considerar los partidos nacionales que un diálogo o acuerdo con estas formaciones conlleven costes electorales. Los que se han atrevido hacerlo, caso del PP en la negociación de Presupuestos Generales del Estado de 2017 con PNV, CC y NC, han sido acusados de beneficiar a determinados territorios en detrimento de otros. No obstante, existe una evidencia insoslayable: que los partidos nacionalistas/regionalistas siguen y seguirán siendo actores fundamentales en la gobernabilidad del Estado español, lo que corrobora, por otro lado, la máxima de Field de que todos los Gobiernos minoritarios españoles han tenido que apoyarse en este tipo de formaciones.

Con todo, *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España* de Bonnie N. Field es una aportación relevante en los estudios sobre la formación de Gabinetes y la política multinivel. Su gran capacidad de orientación y documentación sobre el caso español hacen de la obra una fuente importante de información, llamada a ser, sin lugar a dudas, una referencia en los estudios políticos comparados. La traducción al español del libro original en lengua inglesa hace que el estudio pueda llegar a un amplio público, tanto en países europeos que están familiarizados con los Gobiernos de coalición, como en países latinos que deseen afrontar posibles modificaciones en sus sistemas presidenciales.

Referencias

- Bale, Tim y Torbjörn Bergman. 2006. «A Taste of Honey Is Worse than None At All? Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand», *Party Politics*, 12 (2): 189-209. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068806061337>.
- Field, Bonnie N. 2005. «De-thawing Democracy: The Declive of Political Party Collaboration in Spain (1977-2004)», *Comparative Political Studies*, 38 (9): 1079-1103. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414005275235>.
- Field, Bonnie N. 2008. «Interparty Politics in Spain: The Role of Informal Institutions», en Bonnie N. Field y Kerstin Hamann (eds.), *Democracy and Institutional*

- Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230594982_3.
- Field, Bonnie N. 2009. «Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero», *South European Society and Politics*, 14 (4): 417-434. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740903503829>.
- Herman, Valentine y John Pope. 1973. «Minority Governments in Western Democracies», *British Journal of Political Science*, 3: 191-212. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000712340000778X>.
- Llera, Francisco J., José R. Montero y Francesc Pallarés. 1998. «Los partidos de ámbito no estatal en España: notas actitudinales sobre nacionalismos y regionalismos», en Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Pallarés, Francesc. 1991. «Estado Autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral», *Revista de Estudios Políticos*, 73: 281-323.
- Strøm, Kaare. 1984. «Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions», *Comparative Political Studies*, 17 (2): 199-227. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414084017002004>.

AYOZE CORUJO

Centro de Investigaciones Sociológicas

Nationalisms in the European Arena. Trajectories of transnational party coordination

Margarita Gómez-Reino. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, 222 pp.

La profesora Gómez-Reino analiza en este libro las trayectorias de coordinación en el espacio político europeo de dos familias de partidos políticos: los partidos nacionalistas minoritarios y los nacionalistas populistas. Los primeros difieren en sus demandas territoriales y en las políticas económicas y sociales que propugnan. Los segundos comparten una ideología basada en el nacionalismo, con posturas contrarias a la inmigración y al *establishment*. Este trabajo parte de conceptos fundamentales para el análisis político comparado como las familias de partidos (Mair y Mudde, 1998) y de las fracturas (*cleavages*) que los originan (Lipset y Rokkan, 1967) y supone una contribución fundamental a la literatura sobre la europeización de los partidos en los países de la Unión Europea (Almeida 2012; Caramani 2015) y la política europea actual y los partidos nacionalistas minoritarios y populistas (Kriesi *et al.* 2008; Mudde 2007).

Las dificultades para la inclusión de partidos concretos en una u otra familia quedan de manifiesto con un par de ejemplos. A pesar de la construcción tipológica y las diferencias empíricas que separan a los partidos nacionalistas minoritarios y populistas, algunos exhiben una doble pertenencia a las dos familias. Están incluidos en diferentes estudios en una u otra familia, el flamenco Vlaams Belang y la italiana Lega Nord, partido este último con un peculiar recorrido, cuyo origen ya fue cartografiado por la autora en un estudio pionero (2002), que arranca en la primera familia para situarse en la segunda en la actualidad.

El libro se organiza en dos partes. En la primera se examinan las relaciones de estas dos familias opuestas de partidos nacionalistas con la integración europea. En la segunda se analizan las trayectorias de coordinación de ambas familias y su europeización desde 1979. El diseño de la investigación persigue la comparación sistemática entre ambos tipos de partidos y las repercusiones originadas por el proceso de integración y por su coordinación en la arena europea. La primera parte utiliza los datos de una conocida encuesta de expertos sobre las posturas de los partidos frente a la integración europea (Chapel Hill Expert Survey Trend File: <https://www.chesdata.eu>), complementada por la encuesta retrospectiva de Ray sobre las posiciones de los partidos sobre integración europea (1999-2010) junto con la encuesta de Ray-Marks-Steenbergen (1984-1999).

La segunda parte analiza datos del Parlamento Europeo y de entrevistas en profundidad con parlamentarios de ambas familias de partidos. Incluye como fuentes primarias entrevistas con eurodiputados y militantes, completadas con los programas políticos y los manifiestos electorales de los distintos grupos, las intervenciones en discursos plenarios en el Parlamento Europeo en Estrasburgo y datos descriptivos de su sitio web. Como fuentes secundarias se utilizan informes de prensa y la cobertura de los medios de comunicación de fuentes generales y especializadas de la Unión Europea.

Para analizar estos últimos datos la autora emplea la técnica del trazado del proceso (*process tracing*) lo que le permite seguir la lógica de la acción política y las opciones que sustentan las trayectorias y las consecuencias para la estructuración de las familias de partidos nacionalistas en la arena europea. Por ello, dicha técnica le ayuda a identificar las principales variables explicativas para exponer la coordinación transnacional de los partidos: las ideaciones y los factores ideológicos, las restricciones institucionales y los dilemas estratégicos que afrontan. A continuación se expone su argumento.

Los partidos nacionalistas en Europa se originan en la fractura (*cleavage*) centro-periferia según la conceptualización clásica de Lipset y Rokkan (1967) como producto del conflicto generado por la construcción nacional por parte del centro cultural y la desigual resistencia de algunas minorías étnicas, lingüísticas o religiosas en las periferias. El auge de los partidos nacionalistas populistas se considera el producto de una nueva fractura estructural en la política europea, un conflicto entre la integración y la demarcación —ganadores y perdedores de la globalización según Kriesi *et al.* (2008)—. Este nuevo conflicto se basa estructuralmente en la competencia económica (liberalización e integración del mercado) y la competencia cultural (inmigración y cuestiones multiculturales). La primera familia de partidos estaría moderada o intensamente a favor de la integración europea, mientras que la segunda se opondría vigorosamente.

El libro examina, primero, la maleabilidad ideológica de las familias de los partidos nacionalistas y su incorporación a la integración europea. En segundo lugar, el texto explora los desafíos que afronta la construcción de familias europeizadas de partidos nacionalistas. Aunque la división analítica y empírica entre las familias de los partidos nacionalistas minoritarios y populistas es el punto de partida de la investigación, la obra proporciona un marco teórico y conceptual común para analizar sus elementos débiles y «aproximados» en las ideologías de los partidos nacionalistas. El trabajo de Gómez-Reino describe específicamente los dilemas estratégicos que afrontan los partidos en la elección de crear nuevas agrupaciones políticas o unirse a las existentes.

La complejidad de la configuración ideológica de la familia de partidos nacionalistas minoritarios socava las parsimoniosas expectativas de la teoría de la fractura y sus predicciones sobre las posiciones de los partidos sobre la integración europea. La evolución de las posturas de la familia de partidos nacionalistas minoritarios muestra estabilidad en conjunto durante el período examinado. Sin embargo, la trayectoria de esta familia a nivel de la UE ilustra la creciente división entre la posición moderadamente proeuropea de la familia y la prominencia (*salience*) limitada y la importancia relativa de la integración europea para las estrategias de esos partidos. La autora confirma las posiciones proeuropeas moderadas y estables de esta familia en conjunto. Sin embargo,

las múltiples dimensiones de las ideologías de los partidos explican las dificultades de ubicar esta familia de partidos en una posición clara favorable a la integración europea.

Los especialistas argumentan que los partidos nacionalistas populistas tienen razones tanto ideológicas como estratégicas para abrazar un programa euroescéptico. Ideológicamente, el rechazo de la integración europea se basa en la defensa de la soberanía nacional y su oposición a la erosión de las identidades nacionales fuertes y exclusivas. Estratégicamente, los partidos nacionalistas populistas persiguen sus objetivos políticos y electorales presentándose como los únicos defensores de la soberanía y la cultura nacionales, amenazadas por el proceso de integración europea y la globalización. Las consideraciones ideológicas y estratégicas son equivalentes en la evolución del euroescepticismo de los partidos nacionalistas populistas. Durante el período posterior a Maastricht, esta familia se convirtió en un «catalizador de la disidencia» en contra de la Unión Europea (UE) en su búsqueda de la defensa de la soberanía política nacional frente al vaciamiento de las competencias estatales y la centralización de la UE. La firma del Tratado de Maastricht reforzó la posición antieuropea de estos partidos, así como la importancia de la cuestión para la competencia electoral. Aunque estos partidos no atesoran la propiedad del euroescepticismo, se han beneficiado en gran medida de la integración europea como una dimensión principal de la disputa política.

En contraste con la complejidad ideológica que caracteriza a la familia de los partidos nacionalistas minoritarios, la literatura especializada ha destacado cada vez más la homogeneidad ideológica de los partidos nacionalistas populistas. El nacionalismo, o el denominado nativismo para distinguir el tipo de nacionalismo, actúa como el vínculo ideológico de estos partidos. Este tipo de nacionalismo está directamente relacionado con su xenofobia y sus actitudes contra la inmigración. La antiinmigración es un rasgo ideológico indiscutible de los partidos nacionalistas populistas. También se incluyen otras características básicas para caracterizar a la familia del partido, como el populismo y el autoritarismo. Sin embargo, la literatura también subraya su propia ideología nacionalista como un factor que contribuye a la heterogeneidad de la familia.

La autora muestra que la familia de los partidos nacionalistas populistas ha subsumido la integración europea dentro del nicho de sus demandas programáticas internas. El rechazo a la integración europea vincula sus llamamientos programáticos antimigrantes con sus puntos de vista de sociedades culturalmente homogéneas y el rechazo a una sola identidad europea. La evolución de la posición y la prominencia de la integración europea revelan claramente la relevancia que se otorga a esta sobre las afirmaciones nacionalistas tradicionales y aisladas. Los datos también exponen que las expectativas de la teoría de la fractura con respecto a las posiciones polares de las familias de los partidos nacionalistas minoritarios y populistas sobre la integración europea no se cumplen por completo. La familia de los partidos nacionalistas populistas es la más euroescéptica desde 1996.

Las familias de partidos nacionalistas son las menores en el sistema de partidos europeo. El éxito y la representación de una multiplicidad de partidos políticos nacionalistas en el sistema europeo de partidos ha ampliado e incrementado el potencial para su europeización desde las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. En

1979, el primer Parlamento Europeo elegido solo incluía a un puñado de eurodiputados de la familia de los partidos nacionalistas minoritarios. Los partidos nacionalistas populistas no obtuvieron representación, pero la presencia de minorías y familias de los partidos nacionalistas populistas ha crecido claramente en la arena europea durante este período. La presencia electoral de los partidos nacionalistas minoritarios muestra un aumento gradual de 1979 a 2014, mientras que la de los partidos nacionalistas populistas aumentó muy notablemente en 2009 y 2014. Sin embargo, después de tres décadas de elecciones europeas, las familias de los partidos nacionalistas siguen siendo las más pequeñas del sistema de partidos europeo.

La «ola populista» en las elecciones europeas se atribuyó en gran medida al éxito de los partidos nacionalistas populistas en 2009 y, en particular, en las elecciones europeas de 2014. Las familias de los partidos nacionalistas minoritarios y populistas afrontan, como partidos pequeños, un escenario más difícil para completar su europeización. El número limitado de escaños que obtienen en el Parlamento Europeo limita su capacidad para formar grupos parlamentarios. Además, sus ideologías, eclecticismo y particularismo no facilitan su coordinación transnacional. Se enfrentan a un Parlamento Europeo estructurado en gran parte por familias de partidos tradicionales configuradas a lo largo de la dimensión izquierda-derecha. La formación de grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo y los europartidos enfrenta a las élites de los partidos transnacionales con un dilema crucial: coordinar esfuerzos para formar grupos parlamentarios únicos y europartidos bajo una sola bandera o integrarse en otras agrupaciones y europartidos.

La transposición automática de las familias de los partidos principales a los grupos parlamentarios europeos y europartidos contrasta agudamente con el difícil proceso de coordinación partidaria transnacional de los partidos nacionalistas minoritarios y su evolución desde 1979. Los vínculos transnacionales de los partidos nacionalistas minoritarios son complejos. Más allá de las restricciones impuestas por su menor tamaño, la trayectoria histórica de la coordinación partidaria transnacional responde a la ideología heterogénea y los dilemas estratégicos que afrontan estos partidos en la arena europea.

Históricamente, los partidos nacionalistas minoritarios son atraídos hacia la afiliación a las familias partidarias generales. Su heterogeneidad ideológica vincula las demandas nacionalistas de autogobierno con las ideologías tradicionales. La trayectoria de la coordinación partidaria transnacional de estos partidos ha evolucionado desde una dualidad fundamental con las tensiones entre la organización de estos partidos sobre la dimensión de la identidad como una fuerza política única en la arena europea o basando sus vínculos transnacionales en ideologías próximas desde dimensiones secundarias. El período entre 1979 y 1999 marcó la expansión de la Alianza Libre Europea (European Free Alliance: EFA) y la búsqueda de una coordinación partidaria transnacional común. Sin embargo, la activación de otras consideraciones ideológicas y estratégicas pronto restringió los cambios para la formación de una sola familia europea de estos partidos. En la EFA, las bases ideológicas de la coordinación transnacional de estos partidos vincularon los puntos de vista proeuropeos con un principio del

mínimo común denominador que permitía superar su heterogeneidad ideológica. Más de dos décadas después de la creación de la EFA, la construcción de una familia partidaria europeizada que representase a los partidos nacionalistas minoritarios ha dividido y consolidado las diferencias en las adscripciones de los partidos a los grupos parlamentarios y euro partidos.

Los modos de integración de los partidos nacionalistas populistas en el sistema de partidos europeo han seguido un curso marginal y sinuoso en las tres últimas décadas. Los heterogéneos partidos nacionalistas populistas quedaron rezagados respecto a todas las familias de partidos en sus intentos de cooperación partidaria transnacional. Los partidos nacionalistas populistas han luchado históricamente para desarrollar vínculos transnacionales en la arena europea y formar sus propios grupos políticos. Las dificultades de la coordinación partidaria transnacional han persistido a pesar de que su representación política en el Parlamento Europeo se ha más que duplicado desde los años ochenta del siglo pasado. Los dos últimos mandatos en el Parlamento Europeo (2009-2014 y 2014 hasta el presente) muestran la difícil transposición del éxito electoral en las elecciones europeas a la coordinación partidaria transnacional común.

La *famille spirituelle* de los partidos nacionalistas populistas es problemática y existen dilemas estratégicos involucrados en la formación de grupos con interacciones con el plano interno y efectos de reputación. La interacción o los efectos de contaminación del estigma político entre las arenas nacional y europea para esta familia de partidos son muy visibles. La relativa autonomía del proceso de coordinación partidaria transnacional se ve limitada por los vínculos entre ambos espacios de competición política. La posición cambiante de los partidos en el ámbito doméstico y el estigma político explican las oportunidades políticas y los vetos de los partidos sobre diferentes alternativas para la coordinación transnacional.

La posición de estos partidos en los sistemas de partidos nacionales, desde el *cordon sanitaire* hasta el potencial de coalición, y sus diferentes grados de estigmatización política configuran la medida en que las diferentes alianzas políticas transnacionales han llegado a existir. Los partidos políticos nacionalistas populistas están atrapados en una búsqueda permanente de aliados políticos aceptables. El resultado es una mayor fragmentación e inestabilidad de los vínculos de la familia de estos partidos en la arena europea. Los partidos nacionalistas populistas se dividen entre grupos políticos volátiles en el Parlamento Europeo, los no afiliados y los partidos políticos que escapan, cuando pueden, a otros grupos parlamentarios.

El aumento en la representación política de los partidos nacionalistas populistas en el Parlamento Europeo no se traduce completamente en su coordinación transnacional en la arena europea. El proceso político detrás de la coordinación partidaria transnacional se ha basado en el impacto de los requisitos impuestos por las normas de procedimiento y la interacción de las ideologías de los partidos y los dilemas estratégicos sobre la formación de grupos parlamentarios y europartidos. La creciente competencia política entre los partidos nacionalistas populistas ha dado lugar a la fragmentación de los grupos parlamentarios y los europartidos.

Los partidos nacionalistas populistas comparten una posición hostil contra la UE y opiniones similares sobre su déficit democrático y su falta de legitimidad política. Sin embargo, parece bastante obvio que, a pesar de las declaraciones de Marine Le Pen, el euroescepticismo «no es suficiente» para unificar a los partidos nacionalistas populistas y coordinarlos en la arena europea.

La evolución electoral de ambas familias de partidos nacionalistas muestra su peso diferencial durante el período examinado en el libro de Gómez-Reino, 1979-2014. Los partidos nacionalistas populistas han duplicado el tamaño de la familia de los partidos nacionalistas minoritarios durante este período. No hay duda de que las limitaciones geográficas de las familias de partidos y la limitada expansión electoral de los partidos nacionalistas los sitúan en una posición política diferente con respecto a las familias de los partidos principales, los liberales, los socialistas y los populares. Las principales familias de partidos basadas en divisiones funcionales estructuran la arena europea con legislaturas en el Parlamento Europeo dominadas por resultados centristas y mayorías favorables a la integración europea. En cambio, las familias de partidos nacionalistas se han mantenido al margen de las principales divisiones europeas.

El libro subraya que las familias de los partidos nacionalistas minoritarios y populistas comparten desafíos estructurales, electorales e institucionales similares en su búsqueda de la coordinación transnacional en la arena europea. La presencia territorial de ambas familias se ve limitada a pesar de que aumentó en las últimas tres décadas. Las normas institucionales formales que definen la coordinación transnacional en los grupos políticos en el Parlamento Europeo y en los europartidos desempeñan un papel crucial, a menudo descuidado en la literatura académica, limitando sus opciones. El libro ha demostrado que las familias de los partidos nacionalistas minoritarios y populistas difieren en sus trayectorias de coordinación transnacional, en la cadencia, las expectativas y los esfuerzos para consolidar la acción colectiva transnacional.

Se trata de un trabajo que reúne características muy elogiadas: es muy relevante en términos conceptuales y directamente políticos, su contribución metodológica comparativa y cualitativa es un soplo de aire fresco en un ámbito disciplinar en el que la estadística refinada trae consigo, con frecuencia, trivialidad analítica y, *last but not least*, es muy oportuno pues aparece en momentos populistas globales y con unas elecciones europeas en ciernes. El libro interesará a los lectores especializados en europeización, las familias de partidos y, en especial, a los concernidos con los partidos nacionalistas minoritarios y populistas y con la política en la Europa contemporánea, en general. Un detalle menor: el texto se habría beneficiado de una edición más cuidadosa pues las erratas no son infrecuentes. Tampoco resulta muy cómoda para el lector la ubicación de las notas y referencias al final de cada capítulo en vez de situar ambas al final para facilitar una lectura más fluida y la consulta de comentarios y fuentes.

Referencias

- Almeida, Dimitri 2012. *The Impact of European Integration on Political Parties. Beyond the Permissive Consensus*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203123621>.
- Caramani, D. 2015. *The Europeanization of Politics: The Formation of European Electorate and Party System in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge
- Gómez-Reino Cachafeiro, Margarita 2002. *Ethnicity and Nationalism in Italian Politics. Inventing the Padania: Lega Nord and the Northern Question*. Farnham: Ashgate.
- Kriesi, Hanspeter, Grande, Edgar, Lachat, Romain, Dolezal, Martin, Bornschier, Simon, Frey, Timotheos. 2008. *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790720>.
- Lipset, Seymour Martin, Rokkan, Stein. 1967. «Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments», en Lipset, S. M. 1985. *Consensus and Conflict. Essays in Political Sociology*. New Brunswick: Transaction Books: 113-185.
- Mair, Peter, Mudde, Cas. 1998. «The Party Family and Its Study». *Annual Review of Political Science*. 1: 211-229. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.211>.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>.

JOSÉ A. OLMEDA
UNED

Global, regional and local dimensions of Western Sahara's protracted decolonization: When a conflict gets old

Raquel Ojeda-Garcia, Irene Fernández-Molina y Victoria Veguilla (eds).
Nueva York: Palgrave Macmillan, 2017, 355 pp.

Desde que se firmó el alto al fuego entre Marruecos y el Frente Polisario en 1991, el conflicto territorial sobre el Sahara Occidental parecería haber quedado atascado en un callejón sin salida. Así lo han juzgado los analistas y observadores que, fijándose sobre todo en los esfuerzos frustrados de la diplomacia internacional y en los discursos dominantes de la dirigencia política, llevan años concluyendo que el conflicto se encuentra suspendido en un estado de «suma cero» muy poco esperanzador. Como señala Irene Fernández Molina en su introducción, una de las autoras y editoras de este volumen, durante un largo periodo la investigación científica sobre el Sahara Occidental no solo ha sido escasa, sino que, además, se ha visto bastante limitada al análisis macropolítico del contencioso. Como resultado se ha instalado una narrativa única que explica y retrata el conflicto como reflejo del dilema entre los principios éticos de la legalidad internacional y los imperativos de la *realpolitik*. Dicha narrativa, aun siendo válida, también es producto de una mirada alejada de las políticas locales y realidades sociales que rigen el día a día de las personas más afectadas por el conflicto.

Es precisamente la hipermetropía de este retrato anquilosado de la macropolítica la que viene a corregir *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization: When a Conflict Gets Old*. Si bien es cierto que *las reglas* del tablero político mundial se han mantenido bastante estables desde 1991 hasta hoy, esta obra colectiva deja claro que reproducir un retrato estéril del conflicto oscurece la manera en la que el infatigable paso del tiempo está transformando el tablero político *de facto*. Junto a otras obras recopilatorias que se han publicado en los últimos cuatro años (Barreñada y Ojeda, 2016; Boulay y Freire, 2017; Gimeno y Correale, 2015) este volumen es lectura obligada para cualquier persona que pretenda entender la complejidad política, económica y sociocultural del conflicto del Sahara más allá de la escasa y repetitiva información que facilitan los medios de comunicación.

En lugar de centrar su atención en las causas que se encuentran en la raíz del conflicto, las editoras privilegian el análisis diacrónico sobre el sincrónico, para no perder de vista el objetivo central, que consiste en ofrecer una descripción detallada de cómo ha madurado el conflicto e interrumpir el discurso dominante que lo imagina

congelado en el tiempo. Con vistas a ofrecer un retrato «multidimensional» del conflicto, las editoras de este volumen reúnen los resultados de investigaciones provenientes de disciplinas académicas distintas (principalmente la ciencia política, la sociología y la antropología social) y las organizan en tres partes que corresponden a tres escalas geográficas diferentes: global, regional y nacional/local. Esta última escala, la nacional/local, la dividen, a su vez, en dos subapartados: el primero dedicado a la gobernanza actual del Sahara Occidental y el segundo al desarrollo de la identidad y la resistencia saharauí.

La primera parte, reservada a la escala de lo global («Global Level», pp 35-98) es quizás la que más continuidades apunta a la hora de evaluar la maduración del conflicto desde el alto fuego. Anna Theofilopoulou describe la evolución de proceso de paz desde 2004, apuntando que su ineficacia se debe principalmente a la pretensión de buscar soluciones técnicas para un problema de voluntades políticas. A su vez, Jacob Mundy explica la durabilidad del conflicto en función del papel que ha jugado para la reproducción de la hegemonía mundial de EE. UU. desde el final de la Guerra Fría hasta nuestros días. Por su parte, María Luisa Grande Gascón y Susana Ruiz Seisdedos hacen balance del papel que ha jugado la Unión Europea en el conflicto y caracterizan su postura de «ambivalente». En esta primera parte, se echa en falta un capítulo dedicado a analizar el papel que ha jugado España en la maduración del conflicto, tanto desde su Gobierno como desde su sociedad civil plurinacional.

La segunda parte del volumen está dedicada a la escala de lo regional, («Regional levels», pp 99-186). Inmaculada Szmolka analiza las consecuencias que ha tenido la protesta de *Gdeim Izik* y las protestas marroquíes del 20 de febrero de 2011 para el desarrollo del conflicto. Muestra cómo estas protestas desencadenaron una serie de reformas políticas que, sin embargo, ni lograron mejorar las condiciones socioeconómicas de los saharauis que viven bajo el régimen marroquí ni avanzaron la resolución del conflicto territorial. Centrándose en la cuestión de la seguridad, Luis Martínez y Rasmus Alenius Boserup desmontan el mito colonial de que el Sahel constituya una zona caótica y carente de gobierno, retratando la manera en la que desde su independencia los Estados de Libia y Argelia han llevado a cabo una estrategia gubernamental que convertía al Sahel en una franja de amortiguamiento entre el Magreb y el África subsahariana. Sin embargo, destacan la manera en la que el colapso del régimen de Qadhafi ha aumentado el poder y la presencia de distintos grupos armados a lo largo de la región.

A su vez, Miguel Guindo y Alberto Bueno desentrañan los factores que podrían conducir a la desestabilización del actual papel que desempeña el Frente Polisario desde la administración de la RASD dentro de la estrategia de seguridad e inteligencia argelina. Finalmente, en un capítulo centrado en la política exterior argelina, Laurence Thieux señala la continuidad de su compromiso por la defensa del principio de autodeterminación nacional y de su apoyo al liderazgo del Frente Polisario desde el inicio del contencioso hasta nuestros días. En esta parte de lo «regional», hubiera sido bien interesante y pertinente un capítulo dedicado a analizar el

papel que juega el Estado mauritano, y mucho más importante quizá. Finalmente, el papel que juega la sociedad Mauritana en la reproducción del conflicto y en la reproducción de la identidad saharauí.

Como ya se ha indicado, la tercera parte del volumen se centra en los niveles nacional y local («National and Local Levels») y está a su vez dividida en dos subapartados. Dentro del primer subapartado, dedicado a la gobernanza actual del Sahara Occidental («Governance of the Western Sahara Territory», pp. 187-256), Raquel Ojeda García y Ángela Suárez Collado describen y valoran hasta qué punto el programa de «regionalización avanzada» que ejecuta el Gobierno de Marruecos desde principios del año 2010 ha aumentado la autonomía de sus provincias. Las autoras concluyen que la reforma actual provee de una autonomía menor de la que representaría la propuesta marroquí de autonomía para el Sahara Occidental.

Laura Feliu y María Angustias Parejo comparten los resultados de una investigación que trata de comprender cómo entienden su propia identidad los parlamentarios marroquíes para el Sahara Occidental (MMPWS). Aunque los mismos apuntan a que los MMPWS aceptan en general el discurso oficial del Gobierno marroquí y, más en concreto, el plan de autonomía para el Sahara que se propuso 2007, las autoras califican su posición de ambigua y paradójica, pues en su mayoría también avalan la identidad saharauí y defienden las demandas sociales y económicas de la población saharauí. Finalmente, Victoria Veguilla ofrece un riguroso retrato de las transformaciones demográficas, electorales y urbanísticas que vive la ciudad de Dakhla desde el alto al fuego hasta hoy, detallando la manera en la que la emergencia de una nueva generación, conocida como los *dakhlán*, nacidos en la ciudad, pero cuyos padres provienen de ciudades en territorio marroquí, comienzan a cambiar el equilibrio de poder que se vive en la ciudad.

La segunda subsección se centra en el desarrollo de la identidad y de la resistencia saharauí («Sahrawi resistance and Identity», pp. 257-333). Claudia Barona y Joseph Dickens Gavito repasan la trayectoria de la resistencia saharauí organizada en el territorio del Sahara Occidental desde sus inicios contra el Estado colonial español, y culminando con la protesta de Gdeim Izik. Por su parte, Isaías Barreñada comparte los resultados de su investigación con saharauíes residentes en Tarfaya, la región que se convirtió en refugio y espacio de reorganización política para muchas familias que huyeron de la colonia del Sahara Español en el desenlace de las insurrecciones de 1956. El autor defiende que unos de los efectos colaterales de los esfuerzos del régimen marroquí por borrar la frontera entre el Sahara Occidental y la región de Tarfaya ha sido la de facilitar el contacto entre las familias saharauíes dispersas a lo largo del territorio, lo que ha favorecido la resedimentación de su identidad y lucha común. Partiendo de sus conocimientos etnográficos, Konstantina Isidoros recalca que la geografía territorial del Sahara Occidental en torno a la que gira la disputa política no se corresponde con la geografía cultural desde la que emerge el sentido de lo autóctono entre los saharauíes. En su análisis de cómo se construye la pertenencia entre las personas saharauíes, la autora nos acerca a los lazos de parentesco, los espacios (destacando la

importancia del espacio de la *khayma*, que en hassanía significa tienda, hogar y familia a la vez), las solidaridades (*asabiya*) y las economías políticas (siempre cruzadas por las relaciones de género) que construyen el sentimiento de pertenencia al territorio-espacio del Sahara. Por su parte, centrándose en el análisis etnográfico del sistema electoral que practica el Frente Polisario desde su estado en el exilio (la RASD), Alice Wilson demuestra que votar constituye una de las prácticas mediante la cual los saharauis reproducen su proyecto nacionalista desde el exilio, permitiéndoles además la posibilidad de imaginarse como una comunidad transterritorial y de ensayar su derecho (infringido) a la autodeterminación como pueblo.

A modo de conclusión, Francesco Cavatorta comparte una discusión general acerca del desarrollo del conflicto, pero los lectores no encontrarán en este volumen una reflexión que haga balance de la investigación que recoge el mismo. Leyéndose de principio a fin, no queda claro qué se gana con partir de una mirada más diacrónica que sincrónica para entender el conflicto del Sahara Occidental. En cambio, queda bastante claro que la fortaleza de la obra está en su atención a la escala y en su mirada multidisciplinar, lo que permite un retrato bastante *único*, no solo de cómo se desenvuelve el conflicto en sí, sino también del amplio abanico de perspectivas desde el que se vive y comprende el mismo. En este sentido, quizás la principal ausencia del volumen es una aportación que tuviera en cuenta la experiencia de un conjunto de actores que, no por encontrarse dispersos y entre escalas geográficas, ha dejado de jugar un papel crucial en el desarrollo del conflicto: la creciente diáspora saharauí.

El rigor y la amplitud de la investigación que recoge este volumen lo convierte en un recurso de enorme interés para un amplio espectro de lectores, a saber: expertos académicos en la región del Norte de África, profesionales de la política y del sector de la cooperación internacional, activistas de derechos humanos, asociaciones solidarias, y también para una nueva generación de dirigentes de la región que pronto tomarán las riendas del conflicto. Por último, este volumen será asimismo de gran interés para una nueva generación de investigadores provenientes de la región, que podrán también contribuir a este trabajo con sus propias aportaciones y perspectivas. Parece evidente que, solo construyendo sobre esta comprensión multidimensional del conflicto que nos ofrecen Raquel Ojeda García, Irene Fernández Molina y Victoria Veguilla en este esfuerzo colectivo, se podrán desarrollar voluntades, herramientas y senderos que conduzcan a la descolonización definitiva del Sahara Occidental.

Referencias

- Barreñada, Isaias y Raquel Ojeda (eds.) 2016. *Sahara Occidental, 40 años después*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Boulay, Sébastien y Francisco Freire (eds.). 2017. *Culture et Politique dans L'Ouest Saharien. Arts, Activisme et État Dans un Espace de Conflits (Algérie, Mali, Maroc, Mauritanie, Sahara Occidental)*. Igé: L'Étrave- La Talbotière.

- Boulay, Sébastien y Francesco Correale (coords). 2018. *Sahara Occidental: Conflit Oublié, Population en Movement*. Tours : Presses Universitaires Francois-Rabelais.
- Gimeno, Juan Carlos y Francesco Correale (coords.). 2015. «Sahara occidental: mémoires, culture, histoires», *Les Cahiers d'EMAM*, 24-25. Disponible en: <https://bit.ly/2VyT3qG>.

VIVIAN SOLANA
Carleton University

Poder global: una mirada desde la sociología del poder

Ferrán Izquierdo Brichs y John Etherington. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2017, 242 pp.

Escrito por los profesores Ferran Izquierdo Brichs y John Etherington, de la Universidad Autónoma de Barcelona, *Poder global: una mirada desde la sociología del poder* supone un análisis crítico en un sistema global en el que el poder queda estructurado alrededor de la ideología neoliberal. En este sentido, este análisis emerge de la necesidad de un cambio en la teoría de las relaciones internacionales debido al progresivo nacimiento de un nuevo régimen de poder, carente de control democrático y cada vez más oligárquico, donde son las élites globales las que toman las decisiones más importantes (Izquierdo y Etherington, 2017: 11).

La obra recensionada aparece tras tres décadas de un neoliberalismo creciente que ha pasado a dominar las políticas públicas y la gobernanza global, provocando un cambio significativo en los paradigmas (Torres, 2014: 193). Este contexto de globalización neoliberal ha permitido la construcción y el asentamiento de una hegemonía dominante cada vez en más áreas; una realidad que ha sido reforzada por la academia, donde, como la propia obra argumenta, parece haberse pasado de la preeminencia de la defensa de las élites estatales y sus intereses con el realismo, a la de la defensa de las élites globales (Izquierdo y Etherington, 2017: 46).

En este nuevo escenario, la obra se enmarca dentro del campo de estudio de la democracia global, preocupado por la consecución de un sistema político global más democrático. Asimismo, se encuentra alineada con la sociología crítica, que en la tradición del materialismo histórico toma como punto de partida el legado Gramsci y su aportación al estudio de las hegemonías y la transformación social en las formaciones capitalistas (Orlando Alfaro, 2007: 580). *Poder global: una mirada desde la sociología del poder*, queda insertado en los estudios críticos de la globalización, como los impulsados por la obra de David Harvey y Susan George, los de William I. Robinson (2014), David Rothkopf (2008) y Jonathan Nitzan y Shimshon Bichler (2009).

La herencia disciplinar queda impresa en el emplazamiento del concepto de poder como columna vertebral del libro. En torno a él se han construido, de un modo u otro, las distintas teorías de las relaciones internacionales, cuya exposición y análisis sirven de apoyo para el desarrollo de esta innovadora e interesante obra que, a su vez, facilita la comprensión de un presente en el que las grandes decisiones se toman al margen de

la mayoría social. El enfoque analítico de la obra va más allá, pues supera los límites de las relaciones internacionales. Este se basa en la sociología del poder, una teoría en la que el profesor Ferrán Izquierdo cuenta con una dilatada experiencia investigadora, especialmente vinculada con la realidad del mundo árabe. Mencionada trayectoria queda plasmada en obras como *Poder y Felicidad, Una propuesta de sociología del poder* (2007), *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo* (2009), *Political Regimes in the Arab World* (2012) y *Political Islam in a Time of Revolt* (2017).

La sociología del poder parte de la idea de que las relaciones sociales, económicas y políticas, son competitivas y continuas —siempre que se establezcan en organizaciones jerarquizadas—, y se convierten en relaciones de poder y por el poder. En este sentido, la teoría referida hace del poder un factor analítico fundamental (Izquierdo, 2007: 1). Así, entroncando con la dilatada trayectoria de este concepto en el ámbito de las relaciones internacionales, el poder, junto a su transnacionalización, supone el punto de encuentro y concepto nuclear que permite el desarrollo del análisis a partir del cuestionamiento del porqué del funcionamiento del sistema global.

Con base en lo anterior, la obra se estructura en siete capítulos. El primer capítulo, apelando a la posibilidad de un nuevo periodo de *longue durée* de Braudel, plantea qué ocurre cuando los recursos y los sistemas de acumulación de poder varían. Nos sitúa en un escenario donde el régimen de poder cambia, plantea sus consecuencias, su carácter de amenaza y la necesidad de ampliar el estudio de las relaciones de poder al ámbito global. El segundo capítulo, entendiendo que los procesos de acumulación de poder ya no tienen dimensión geográfica debido a la pérdida de territorialidad del poder, recurre a la sociología del poder como marco teórico para analizar este sistema donde los actores primarios juegan en un tablero ya global. Serán precisamente esta teoría y su desarrollo los que, acompañados de un extraordinario análisis de las principales teorías de las relaciones internacionales y vinculados a la evolución de las sociedades desde el feudalismo a la actualidad, darán cuerpo al resto de la obra.

El tercer capítulo se centra en el carácter sistémico de la sociología del poder. En él se repara en la importancia de los sistemas, la dependencia entre sistemas inferiores y superiores, así como la importancia de un análisis basado en la evolución histórica, siguiendo a Stephen Gill. Asimismo, siguiendo a Wallerstein, se plantea la necesidad de analizar los mecanismos de larga duración donde se desarrollan las fases —segmentos en los que se han de dividir las transformaciones de *longue durée*— y suceden acontecimientos, pues en ellos se sitúa la estructura profunda del sistema. A partir de aquí serán la asumida necesidad de identificar la tipología de los actores, su relevancia, las dinámicas que rigen sus relaciones, los recursos de poder de que disponen, su peso en el sistema y los elementos estructurales que lo configuran, los que compongan el contenido de este apartado.

El cuarto capítulo se detiene en el análisis de los actores. Se plantea que en una sociedad jerarquizada, aquellos que pasan a formar parte de la jerarquía son las élites, las cuales inevitablemente entrarían en una dinámica de competición por el poder. Por otro lado, se encuentra la población, que en calidad de actor supone población movilizadora. Desde un enfoque humanista, se entiende que la actuación de élites globales y

población quedan definidas por el sistema, que es quien determina sus movimientos, basados en la acumulación diferencial del poder en el caso de las élites y en la necesidad de resistencia y transformación en el caso de la población.

Las relaciones que se establecen entre estos actores son analizadas en el quinto capítulo. Este parte da cuenta de la existencia de dos dinámicas relacionales, circular en el caso de las élites, y lineal en el de la población. Las primeras son definidas como relaciones circulares debido a que no tienen fin y se alimentan a sí mismas. En este sentido, el objetivo prioritario de las élites que controlan las jerarquías es la acumulación diferencial de poder, de más poder que los otros individuos de la élite. Por el contrario, las relaciones de la población tienen un carácter lineal, pues cuentan con un inicio y un final. Se reflexiona así sobre la competición y las alianzas, y se desemboca en la cooperación y el conflicto.

El capítulo sexto presenta y analiza los recursos por los cuales se compite para obtener poder. Se entiende que el Estado, el capital y las corporaciones, la información, la ideología, la coacción y la población —no movilizadas— conforman los recursos centrales, si bien se considera que no todos suponen lo mismo en términos de poder. Se manifiesta la importancia de su control, pero también su papel como atractivo de alianzas. Asimismo, se analiza la evolución del control de estos recursos y las nuevas dinámicas en el sistema global. Por último, el capítulo séptimo se centra en la estructura, entendida como el marco en el que se mueven los actores y como variable en la relación de poder, así como en su dualidad dimensional: estática, en el caso de la referida a las relaciones circulares, y dinámica, en el caso de las relaciones lineales.

Con todo, el texto supone una herramienta útil para el análisis social, no solo del sistema global, sino de los subsistemas regionales, estatales, subestatales, tribales, etc. Induce así a la necesidad de analizar los sistemas superiores, al entender que las relaciones de poder, los recursos y los actores de los sistemas inferiores dependerán de las relaciones de poder de los sistemas superiores. Por otra parte, supone una contestación a las dinámicas de la globalización, que encuentra sus orígenes en la década de los noventa y principios del siglo XXI, cuando quienes no la aceptaron como inevitable ofrecieron resistencia. Entonces los cambios no fueron encaminados a la desglobalización, sino al aumento de la capacidad negociadora. Hoy, desde un enfoque más conservador, las críticas emanan desde dentro de las sociedades dominantes que permitieron su consecución, adoptándose como solución una desglobalización selectiva que afecta a la culturas y personas, pero que queda intacta en el ámbito financiero (Castells, 2017: 36).

Aquí, el análisis de Ferran Izquierdo y John Etherington permite comprender la realidad y el nivel de amenaza al que nos enfrentamos. En ella, las élites globales, inmersas en una feroz competición por el poder, racionalizada y justificada por la ideología hegemónica que les favorece, se presentan como la gran amenaza para la capacidad decisoria de la población y, por tanto, para su felicidad. En contraposición, movimientos sociales y políticos transnacionales como los de los indignados y la Primavera Árabe, ponen de manifiesto el carácter amenazante de la sociedad movilizadora y evidencian el rechazo de una concepción del mundo propia de unas pocas élites e

impuesta sobre la mayoría. En este sentido, recientemente hemos asistido a un periodo alejado de lo que Gramsci define como «tiempos normales», es decir, aquellos en los que la conducta es sumisa y subordinada (Gramsci 1980: 327). Sin embargo, hoy hemos vuelto a los «tiempos normales», una situación sobre la que *Poder global: una mirada desde la sociología del poder* invita a reflexionar, ofreciendo no solo una argumentación al respecto, sino aportando vías para la democratización, la liberación y la transformación de estos tiempos jerárquicos.

El contenido teórico y analítico de la obra recensionada supone una herramienta de gran utilidad para investigadores y académicos de las relaciones internacionales, especialmente en lo que a movimientos sociales y relaciones de poder se refiere. Sin embargo, la dicotomía élite/recurso puede presentarse como un problema para la categorización de según qué actores en determinados escenarios. Estas categorías se presentan como hegemónicas y dejan poco espacio a la existencia de posiciones intermedias. Del mismo modo, se echa de menos una mayor profundización en la viabilidad de la movilización y el cambio social que se presentan como necesarios. Se incide en su necesidad y se plantea la existencia de dos únicos caminos evolutivos para estos movimientos. Por un lado, conformarse con una recompensa que solucione su demanda inicial; por otro, que este se constituya en una nueva élite. Por último, se echa en falta un mayor protagonismo de otras variables para la construcción del análisis, pues el gran peso conferido a la variable *clase* deja poco espacio a otras como pueden ser la *raza* o el *género*.

Referencias

- Castells, Manuel. 2017. «¿Es reversible la globalización?», *Vanguardia Dossier*, 65: 32-36.
- Gramsci, Antonio. 1980. *Selections from the Prison. Notebooks of Antonio Gramsci*. Nueva York: International Publishers. Disponible en: <https://bit.ly/2Esoz2T> [consulta: 20 de octubre 2018].
- Izquierdo Brichs, Ferran. 2007. «Poder y Estado rentista en el mundo árabe», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 2: 1-31.
- Izquierdo Brichs, Ferrán y John Etherington. 2017. *Poder global: una mirada desde la sociología del poder*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Nitzan, Jonathan y Shimshon Bichler. 2009. *Capital as power: A study of order and creorder*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203876329>.
- Orlando Alfaro, Salvador. 2007. «La hegemonía y lo social: una aproximación desde la sociología crítica», *Revista Realidad*, 114: 579-593. Disponible en: <https://www.lamjol.info/index.php/REALIDAD/article/view/5143> [consulta: 19 de octubre 2018].
- Robinson, William. I. 2014. *Global capitalism and the crisis of humanity*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Rothkopf, David. 2008. *Superclass: The global power elite and the world they are making*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2015. «Global Democracy». Disponible en: <https://stanford.io/2XwnMXz> [consulta: 20 de octubre 2018].
- Torres, Carlos A. 2014. «El neoliberalismo como nuevo bloque histórico», *Perfiles Educativos*, 144 (36): 190-206. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-2698\(14\)70631-2](https://doi.org/10.1016/S0185-2698(14)70631-2).
- Vallejo, Cristina. 2017. «La antiglobalización: del subcomandante Marcos a Trump». Contexto. Disponible en: <https://bit.ly/2NCzMIL> [consulta: 21 de octubre 2018].

AIRY DOMÍNGUEZ TERUEL
Universidad Autónoma de Barcelona