

# REVISTA REVISTA ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA

---

NÚMERO 68

JULIO 2025

In memoriam de Leonardo Morlino (28 Junio 1947-18 Junio 2025)

*Inmaculada Szmolka*

The Political Value of Disputable Knowledge.  
Theorising the Rhetorical Model in Parliamentary-Style Practices

*Taru Haapala y Kari Palonen*

Imaginarios energéticos y tensiones progresistas en América Latina: el caso de Argentina (2019-2023)

*Jorge Resina*

Juegos de frontera y condicionalidad coercitiva mutua entre España y Marruecos: la externalización del control migratorio frente a la ingeniería estratégica de las migraciones

*Augusto Delkáder Palacios*

Los gobiernos de coalición en las comunidades autónomas españolas (1980-2025). Un análisis longitudinal de sus características y rendimientos electorales

*Mateo Javier Hernández Tristán, Ángel Cazorla Martín y Alejandro Sánchez Muñoz*

¿Madrid global o castizo? Neoliberalismo y nacionalismo en el discurso de VOX y PP hacia la inmigración de origen latino

*Javier Zamora García, Sebastián Umpierrez de Reguero y Lisa Zanotti*

Iniciativas de seguridad y emergencias en las smart cities: Andalucía 2035

*Antonio M. Díaz-Fernández, Cristina del-Real, Francisco J. Gallardo Amores y Mariana Solari-Merlo*

Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana

*Alba Talón Villacañas y Sergio Belda-Miquel*

---



REVISTA ESPAÑOLA DE  
CIENCIA POLÍTICA

NÚMERO 68  
JULIO 2025

La Revista Española de Ciencia Política se publica tres veces al año, en marzo, julio y noviembre, por la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

© AECPA.

La RECP está incluida en las siguientes bases de datos: SCOPUS, ESCI (Emerging Sources Citation Index), ProQuest Social Science Journals, ProQuest Social Science Premium Collection, ProQuest Political Science, Academic Search Premier, Fuente Académica Plus, Political Science Complete, Worldwide Political Science Abstracts, DOAJ, DIALNET, ÍNDICES-CSIC, Ulrich's Periodicals Directory, Latindex y OCLC First Search. Asimismo, la versión electrónica de la RECP en texto completo está disponible en: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/index>.

### **Correspondencia**

Para envío de originales, véanse las instrucciones para los autores al final de la revista.

AECPA

Revista Española de Ciencia Política

Montalbán, 8. 28014 Madrid

Tel. y Fax: 915 232 741

E-mail: [recp@aecpa.es](mailto:recp@aecpa.es)

Edición a cargo de:

Composiciones RALI, S.A.

Costa, 12-14, 7º izda.

48010 Bilbao

Tel.: 944 432 962

Fax: 944 220 828

Información:

e-mail: [recp@aecpa.es](mailto:recp@aecpa.es)

[www.recpt.es](http://www.recpt.es)

<http://www.aecpa.es>

AECPA/RECP.

Montalbán, 8. 28014 Madrid

ISSN: 1575-6548

ISSN-e: 2173-9870

Depósito legal: M. 36.452-1999

Diseño de cubierta y compaginación: © Quod

## **Consejo de Redacción**

### **Editores**

Irene Delgado Sotillos, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Ángel Valencia Sáiz, Universidad de Málaga

### **Secretario**

Oriol Bartomeus Bayés, Universidad Autónoma de Barcelona

### **Consejo de redacción**

Oscar Barberá, Universitat de València  
Erika Jaráiz, Universidade de Santiago de Compostela  
Leticia Ruiz, Universidad Complutense de Madrid  
Carmelo Moreno, Universidad del País Vasco  
Carmen Navarro Gómez, Universidad Autónoma de Madrid  
Carmen Ortega Villodres, Universidad de Granada  
María Bustelo Ruesta, Universidad Complutense de Madrid

## **Consejo editorial**

Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca  
Donatella de la Porta, Instituto Universitario Europeo (Italia)  
Robert Fishmann, Universidad de Notre Dame (Estados Unidos)  
Sonia Fleury, Fundación Getulio Vargas (Brasil)  
Michael Keating, Universidad de Aberdeen (Reino Unido)  
Michael Lewis-Beck, Universidad de Iowa (Estados Unidos)  
Francisco J. Llera, Universidad del País Vasco  
Lourdes López, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Antonia Martínez Rodríguez, Universidad de Murcia  
Wolfgang Merkel, Social Science Research Center Berlin (Alemania)  
Leonardo Morlino, Luiss, Roma (Italia)  
Eva K. Østergaard-Nielsen, Universidad Autónoma de Barcelona  
Joaquín Abellán, Universidad Complutense de Madrid  
Carlos Alba, Universidad Autónoma de Madrid  
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona  
Xavier Ballart, Universitat Autònoma de Barcelona  
Arthur Benz, Univ Tecnica Darmstadt  
Ingrid van Biezen, Leiden University  
Anna Bosco, Università di Firenze  
Quim Brugué Universitat de Girona  
Esther del Campo, Universidad Complutense de Madrid

Carlos Closa, CSIC  
César Colino, UNED  
Josep M. Colomer, CSIC  
Maurizio Cotta, Università di Siena  
Bonnie Field, Bentley University  
Anika Gauja, University of Sydney  
William Genieys, CNRS  
Richard Gunther, Ohio State University  
Kerstin Hamann, University of Central Florida  
Paul M. Heywood, University of Nottingham  
Jacint Jordana, Universitat Pompeu Fabra  
Bahgat Korany, American University in Cairo  
José M. Magone, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Ramón Maiz, Universidad de Santiago de Compostela  
José Ramón Montero, Universidad Autónoma de Madrid  
Laura Morales, Science Po Paris  
Juan L. Paniagua, Universidad Complutense de Madrid  
Aníbal Pérez-Liñán, University of Pittsburgh  
Simona Piattoni, Università di Trento  
Inmaculada Szmolka, Universidad de Granada  
Joan Subirats Universitat, Autònoma de Barcelona  
Mariano Torcal, Universitat Pompeu Fabra  
Josep M. Vallès, Universitat Autònoma de Barcelona  
Fernando Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

La *Revista Española de Ciencia Política* ha obtenido la renovación del certificado de «Revista Excelente» otorgado por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) en la VIII Convocatoria de Evaluación de la calidad editorial y científica de las Revistas Científicas Españolas (2022).



---

# Sumario del número 68

In memoriam de Leonardo Morlino (28 Junio 1947-18 Junio 2025) <i>Inmaculada Szmolka</i> .....	11-16
<b>Artículos</b>	
The Political Value of Disputable Knowledge. Theorising the Rhetorical Model in Parliamentary-Style Practices <i>Taru Haapala y Kari Palonen</i> .....	19-42
Imaginarios energéticos y tensiones progresistas en América Latina: el caso de Argentina (2019-2023) <i>Jorge Resina</i> .....	43-72
Juegos de frontera y condicionalidad coercitiva mutua entre España y Marruecos: la externalización del control migratorio frente a la ingeniería estratégica de las migraciones <i>Augusto Delkáder Palacios</i> .....	73-99
Los gobiernos de coalición en las comunidades autónomas españolas (1980-2025). Un análisis longitudinal de sus características y rendimientos electorales <i>Mateo Javier Hernández Tristán, Ángel Cazorla Martín y Alejandro Sánchez Muñoz</i> .....	101-130
¿Madrid global o castizo? Neoliberalismo y nacionalismo en el discurso de VOX y PP hacia la inmigración de origen latino <i>Javier Zamora García, Sebastián Umpierrez de Reguero y Lisa Zanotti</i> .....	131-158
Iniciativas de seguridad y emergencias en las smart cities: Andalucía 2035 <i>Antonio M. Díaz-Fernández, Cristina del-Real, Francisco J. Gallardo Amores y Mariana Solari-Merlo</i> .....	159-189

Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana

*Alba Talón Villacañas y Sergio Belda-Miquel..... 191-217*

***Recensiones***

Peña-Ramos, José Antonio, Juan Díez Nicolás y Francisco José Llera Ramo (coord.) *La década del cambio en Andalucía. Un análisis multidimensional comparado.* Editorial CENTRA 2024

*Maria Nieves Lagares Diez..... 221-224*

Camargo Fernández, Laura *Trumpismo discursivo. Origen y expansión del discurso de la ola reaccionaria global.* Madrid: Editorial Verbum, 2024, 269 pp.

*David del Pino Díaz ..... 225-229*

Slobodian, Quinn. *Crack-Up Capitalism: Market Radicals and the Dream of a World without Democracy* London: Allen Lane, 2023, 33 6pp.

*Lucio Marinsalda Pastor ..... 231-235*

Rosanvallon, Pierre. *Les institutions invisibles.* Paris: Seuil, 2024

*Eguzki Urteaga..... 237-241*

González Cuevas, Pedro Carlos. *Historia de la derecha española. De la Ilustración a la actualidad (1789-2022).* Barcelona: Planeta, 2023

*Jan Mlčoch..... 243-247*

***Anuncios..... 249-254***

---

# Contents of issue 68

In memoriam de Leonardo Morlino (28 Junio 1947-18 Junio 2025) <i>Inmaculada Szmolka</i> .....	11-16
<b>Articles</b>	
The Political Value of Disputable Knowledge. Theorising the Rhetorical Model in Parliamentary-Style Practices <i>Taru Haapala and Kari Palonen</i> .....	19-42
Energy imaginaries and progressive tensions in Latin America: the case of Argentina (2019-2023) <i>Jorge Resina</i> .....	43-72
Border games and mutual coercive conditionality between Spain and Morocco: externalization of migration control versus strategic engineered of migrations <i>Augusto Delkáder Palacios</i> .....	73-99
Coalition governments in the Spanish autonomous communities (1980-2025). A longitudinal analysis of their characteristics and electoral performance <i>Mateo Javier Hernández Tristán, Ángel Cazorla Martín and Alejandro Sánchez Muñoz</i> .....	101-130
Global or traditional Madrid? Neoliberalism and nationalism in the discourse of VOX and PP on Latin American immigration <i>Javier Zamora García, Sebastián Umpierrez de Reguero y Lisa Zanotti</i> .....	131-158
Security and Emergency Initiatives in Smart Cities: Andalusia 2035 <i>Antonio M. Díaz-Fernández, Cristina del-Real, Francisco J. Gallardo Amores and Mariana Solari-Merlo</i> .....	159-189

Local Development Cooperation Policies as a Potential Co-Governance Tool in the Valencian Community <i>Alba Talón Villacañas and Sergio Belda-Miquel</i> .....	191-217
<b><i>Book reviews</i></b>	
Peña-Ramos, José Antonio, Juan Díez Nicolás y Francisco José Llera Ramo (coord.) <i>La década del cambio en Andalucía. Un análisis multidimensional comparado</i> . Editorial CENTRA 2024 <i>Maria Nieves Lagares Diez</i> .....	221-224
Camargo Fernández, Laura <i>Trumpismo discursivo. Origen y expansión del discurso de la ola reaccionaria global</i> . Madrid: Editorial Verbum, 2024, 269 pp. <i>David del Pino Díaz</i> .....	225-229
Slobodian, Quinn. <i>Crack-Up Capitalism: Market Radicals and the Dream of a World without Democracy</i> London: Allen Lane, 2023, 336 pp. <i>Lucio Marinsalda Pastor</i> .....	231-235
Rosanvallon, Pierre. <i>Les institutions invisibles</i> . Paris: Seuil, 2024 <i>Eguzki Urteaga</i> .....	237-241
González Cuevas, Pedro Carlos. <i>Historia de la derecha española. De la Ilustración a la actualidad (1789-2022)</i> . Barcelona: Planeta, 2023 <i>Jan Mlčoch</i> .....	243-247
<b><i>Announcements</i></b> .....	249-254

---

## In memoriam de Leonardo Morlino (28 Junio 1947-18 Junio 2025)

El 28 de junio, el profesor Morlino habría cumplido 78 años. Aunque profesor ya jubilado —emérito en la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) Guido Carli— seguía manteniendo una intensa actividad intelectual. Actualmente, estaba pendiente de publicar un libro y un artículo sobre la desigualdad y la democracia en Europa, que espero vean pronto la luz.

Hace apenas unos meses, releyendo por enésima vez su libro *Introducción a la investigación comparada*, no pude evitar escribirle para preguntar cómo se encontraba y expresarle cuánto ha significado su obra para mi propia investigación y docencia. Me respondió con cariño, sin mencionar su estado de salud, agradeciéndome mis palabras —“particularmente agradables” para un “estudiante mayor”, escribió— y compartiendo conmigo su artículo aún inédito. Tuve la oportunidad de colaborar con él en varias ocasiones y con este recuerdo quiero expresar la gran generosidad que siempre mostró hacia quienes nos acercamos a él, su interés por el trabajo de los demás, así como la profunda huella que el profesor Morlino ha dejado en varias generaciones de politólogos.

Esta generosidad la mostró también con la *Revista Española de Ciencia Política* (RECP). El profesor Morlino ya era miembro de su Consejo Editorial cuando asumí el cargo de coeditora de la revista oficial de la Asociación Española de Ciencia Política, en 2012. Intentando atraer firmas que publicasen en la RECP y ayudasen a la internacionalización de la revista, le escribí sin conocerlo personalmente y aceptó amablemente enviarnos un manuscrito, a pesar de todos los requisitos que le pusimos de que fuese original, no ser traducción de otro idioma y pasar la correspondiente evaluación por pares. Fruto de ello fue la publicación de su artículo “Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico” (2015), traducido al castellano de su manuscrito en inglés por Angustias Hombrado. Su lectura resulta obligada para comprender los actores y factores que intervienen en el éxito o fracaso de las transiciones a la democracia.

El nombre de Leonardo Morlino está estrechamente ligado al de los grandes polítólogos italianos, habiendo sido su contribución decisiva para la consolidación y proyección internacional de la ciencia política en Italia. Fue alumno y colaborador de Giovanni Sartori, considerado el padre de la moderna ciencia política italiana. Tras doctorarse en Ciencia Política en la Universidad de Nápoles en 1970, Sartori lo incorporó al Centro Cesare Alfieri de Política Comparada de la Università degli Studi di Firenze. Junto con su mentor, Morlino participó en la fundación de la *Rivista Italiana di Scienza Politica* (1971) y, cuando Sartori se trasladó a la Universidad de Stanford, asumió la función de editor (1977-1991). Desde las distintas posiciones docentes que mantuvo en la universidad de Florencia, Morlino contribuyó decisivamente a la formación y consolidación de la denominada escuela florentina de ciencia política, junto a académicos destacados como Alberto Spreafico, Maurizio Cotta, Gianfranco Pasquino y, posteriormente, Donatella Della Porta y Marco Tarchi. En 2010, Leonardo Morlino se incorporó a la universidad LUISS en Roma, en donde presidía el Research Center on Democracy, que se creó en 2004 de la fusión del anterior International Center on Democracy and Democratization (ICEDD con otros dos centros de investigación. A lo largo de su amplia trayectoria, el profesor Morlino desarrolló una intensa actividad docente e investigadora en otras prestigiosas universidades e institutos internacionales, entre ellos, la Universidad de Standford (1989-1990 1999 y 2002-2003), el Institut d'Etudes Politiques en París (1993-1995, 2006, 2009, 2013), el Nuffield College (1998 y 2007) y St. Anthony's College (2010) en Oxford y el Instituto Juan March (1995-1996) y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2007) en Madrid. Su dimensión internacional le llevó a presidir la International Political Science Association (IPSA) entre 2009 y 2012, tras haber sido vicepresidente (2006-2009) y miembro del comité ejecutivo (2003-2006). Anteriormente, había sido también presidente de la Società Italiana di Scienza Politica de 1998 a 2001.

Leonardo Morlino fue, es y será un referente imprescindible en la política comparada. Puede decirse de él que fue un “auténtico” comparativista. A lo largo de toda su obra, logró articular de manera rigurosa la tríada de teoría, método y análisis empírico, sin descuidar ninguno de estos pilares. Para cualquier comparativista resultan lecturas indispensables *La comparación en las ciencias sociales* (1994), editado junto con Giovanni Sartori; y, especialmente, las reflexiones sobre su amplia experiencia en el ámbito de la política comparada, *Introduzione alla ricerca comparata* (2005), traducido al castellano en 2010. Morlino concebía la comparación de forma amplia, asignándole tres funciones: cognitiva, describir otras realidades para conocer mejor los fenómenos estudiados; explicativa, encontrar las explicaciones causales más convincentes que se corroboran en los casos analizados; y, aplicativa, proponer soluciones a problemas políticos. Sus trabajos se distingúan por una exquisita rigurosidad conceptual y por el uso sistemático del método comparado, combinando la utilización de datos tanto cuantitativos como cualitativos. Además, Morlino prestó especial atención a la dimensión histórica de los procesos políticos y al contexto específico en el que estos se desarrollan.

El profesor Morlino fue un autor sumamente prolífico. Su legado intelectual lo conforman más de cuarenta libros y más de dos centenares de artículos y capítulos de libro en obras colectivas. Como él mismo reivindicaba, sus estudios se centraron en temas de especial relevancia política para el mundo en el que vivimos. Entre sus contribuciones, destacan sus investigaciones sobre el cambio político, en particular los procesos de democratización y consolidación democrática; los régimen híbridos; la calidad de la democracia; y, más recientemente, la relación entre la desigualdad y la democracia.

En sus estudios sobre el cambio político, Morlino abordó una amplia gama de procesos, tanto aquellos que implican un cambio de régimen como los que no. Se interesó por la quiebra de las democracias, las transiciones del autoritarismo a la democracia, la evolución de democracias de baja calidad hacia otras de mayor calidad, así como por los retrocesos en la calidad democrática, anticipándose a las actuales investigaciones comparadas sobre *democratic backsliding*. Entre sus numerosas publicaciones en este campo, hay que destacar monografías esenciales como *Democracy between consolidation and crisis. Parties, groups and citizens in Southern Europe* (1998); *Democrazie e democratizzazioni* (2003); y, *Changes for democracy: Actors, structures, processes* (2011), las dos últimas editadas posteriormente en castellano. En relación con las transiciones democráticas, Morlino identificó dos fases diferenciadas: establecimiento y consolidación, cada una de ellas caracterizada por su propia dinámica. En relación con la consolidación democrática, una de sus contribuciones más influyentes es su teoría del “anclaje democrático”. Analizando las transiciones democráticas del sur de Europa, Morlino señaló que se requieren anclajes para consolidar las nuevas instituciones democráticas y la sociedad civil. En Italia, tras la derrota del fascismo, fueron principalmente los partidos los que cumplieron esta función; en la España posfranquista fueron las élites; y, en Portugal y Grecia, los aparatos del estado. Ampliando los casos de estudio a otras regiones, Morlino reveló la importancia de otros anclajes adicionales: el clientelismo (América Latina) o los modos de liderazgo y el sistema de medios de comunicación (Europa Central y Oriental).

Por otra parte, Morlino fue pionero en el análisis de los regímenes híbridos. En el primer artículo escrito en castellano sobre este tema en 2008, Morlino definió los regímenes políticos híbridos como aquellos “régimes que han adquirido alguna de las instituciones y procedimientos característicos de la democracia, pero no otros, y al mismo tiempo conservan algunos rasgos tradicionales o autoritarios o, alternativamente, han perdido algunos elementos de la democracia y han adquirido otros autoritarios”. A partir de una caracterización adjetivada de la democracia, Morlino propuso una tipología de regímenes híbridos que incluía “democracias sin ley”, “democracias protegidas” y “democracias limitadas”. Morlino relacionó los regímenes híbridos con los procesos de cambio político, identificando cuatro posibles vías de surgimiento: desde la evolución de alguno de los distintos tipos de autoritarismo que han existido en anteriores décadas; desde un tipo de régimen autoritario tradicional, como una monarquía o sultanismo; de la crisis de una democracia previa; o, del resultado de un proceso de descolonización que no fue seguida ni de una estabilización democrática o

autoritaria. En 2021, realizó una revisión de su enfoque teórico sobre los regímenes híbridos para el *Routledge Handbook of Illiberalism*, proponiendo una nueva tipología de regímenes híbridos: democracia limitada, democracia sin estado y cuasidemocracia, basada en las dimensiones principales del concepto mínimo de democracia.

Otra gran aportación de Morlino a la ciencia política se produce en el ámbito de la democracia y, particularmente, de la calidad de la democracia. Morlino sostenía un concepto de la democracia, a la vez, normativo y empírico. Desde el punto de vista normativo, Morlino señalaba que era posible encontrar un acuerdo generalizado en la definición de la democracia como el conjunto de instituciones dirigidas a la consecución de la libertad e igualdad. Desde el punto de vista empírico, siguiendo la tradición de Robert Dahl, defendía una “definición mínima empírica” que casi todos los politólogos pueden aceptar: elecciones libres, competitivas, recurrentes, sufragio femenino y masculino, competencia entre más de un partido, fuentes alternativas de información, a lo que Morlino añadía la posibilidad de los elegidos de tomar decisiones sin la influencia fuerte o dominante de otros grupos, ya sean económicos, militares o externos. De acuerdo con su concepto de democracia, Morlino definía la democracia de calidad como “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos”. Morlino distingue la calidad de las democracias respecto al procedimiento, al resultado y al contenido. En relación con estos tres aspectos, Morlino identificó cinco principales dimensiones para evaluar la calidad de la democracia de forma empírica, en relación con tres aspectos: calidad con respecto al procedimiento, estado de derecho (*1-rule of law*) y la responsabilidad o rendición de cuentas tanto horizontal como vertical (*2-accountability*); calidad con respecto al resultado, satisfacción de los ciudadanos por la capacidad de las democracias para responder a sus demandas de los ciudadanos (*3-responsiveness*); y, calidad en cuanto al contenido, efectividad en el ejercicio de la *4-libertad* e *5-igualdad* política, social y económica. En función de la presencia o ausencia de estas dimensiones y la combinación entre ellas, Morlino identifica cinco tipos de democracia de calidad: efectiva, responsable, legítima, liberal, igualitaria y, en caso de que las cinco dimensiones estén presentes, perfecta. Su análisis de la calidad de la democracia puede considerarse un punto de partida en la reciente línea de investigación sobre la resiliencia democrática en política comparada.

El profesor Morlino, junto con otros de sus colegas, dedicó sus últimos años a estudiar en mayor profundidad los principios básicos de la democracia de la libertad y, especialmente, la igualdad. Después de varias publicaciones sobre el tema, en *Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession* (2020), Morlino y su equipo explicaron cómo y por qué la crisis económica de 2008 —la recesión más crítica desde la Gran Depresión de 1929— ha cambiado la implementación efectiva de los principios democráticos de libertad e igualdad en las democracias europeas. Se parte de la consideración de que los principios ideales de libertad e igualdad se formulan y se aplican de forma distinta y responden a diferentes posiciones e intereses, lo que influye en el alcance de estos principios en cada país. Uno de los muchos

aspectos a destacar en este libro es la idea de que no existe una tensión entre igualdad y libertad: la igualdad solo es posible si se garantizan y se aplican las libertades; y, al mismo tiempo, algunas dimensiones económicas y sociales de la igualdad, en materia de educación, salud y nivel de vida, son condiciones clave para apoyar las libertades y disfrutarlas.

El profesor Morlino nos ha dejado demasiado pronto, cuando todavía tenía muchas enseñanzas que ofrecernos en estos tiempos convulsos. Nos queda su amable recuerdo y su obra como legado.

Inmaculada Szmolka

*Profesora de Política Comparada en la Universidad de Granada*

iszmolka@ugr.es

## REFERENCIAS CITADAS Y OTRAS CONTRIBUCIONES SELECCIONADAS DE LEONADO MORLINO

- Morlino, Leonardo (1981): *Dalla democrazia all'autoritarismo. Il caso spagnolo in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino.
- Morlino, Leonardo (1985): *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: CEPC.
- Morlino, Leonardo (1998): *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (comp.) (1999): *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza editorial.
- Morlino, Leonardo (2004): “What Is a <Good> Democracy?”, *Democratization*, 11 (5): 10–32.
- Morlino, Leonardo (2008): “Regímenes híbridos o regímenes en transición”, *Sistema*, 207: 3-22.
- Morlino, Leonardo (2009): *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (edición italiana de 2003).
- Morlino, Leonardo (ed.) (2009): *Equality, Freedom, and Democracy*. Oxford University Press.
- Morlino, Leonardo (2010): *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morlino, Leonardo y Wojciech Sadurskiand (ed.) (2010): *Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern European Post-Communist Countries*. Routledge.
- Morlino, Leonardo (2011): *Changes for democracy: actors, structures, processes*. Oxford: Oxford University Press.
- Morlino, Leonardo (2015): “Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico”, *Revista Española de Ciencia Política*, 39: 17-42.

Morlino, Leonardo y Francesco Raniolo (2017): *The Impact of the Economic Crisis on South European Democracies*. London: Palgrave Macmillan.

Morlino, Leonardo (2021): “Hybrid Regimes”, en A. Sajó, R. Uitz & S. Holmes (eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 142–151). Routledge.

---

## Artículos



---

# The Political Value of Disputable Knowledge. Theorising the Rhetorical Model in Parliamentary-Style Practices

*El valor político del conocimiento disputable.  
Teorizando el modelo retórico en prácticas de estilo parlamentario*

TARU HAAPALA

Universidad Autónoma de Madrid

KARI PALONEN

University of Jyväskylä, Finland

**Cómo citar/Citation**

Haapala, T. and Palonen, K. (2025). The Political Value of Disputable Knowledge. Theorising the Rhetorical Model in Parliamentary-Style Practices. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 19-42. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.01>

**Abstract**

In this article, the value of knowledge in politics is re-examined from the perspective of the rhetorical tradition. This alternative model contends that, unlike the assumptions made by such influential strands of scholarship as epistemic governance and knowledge brokerage, the disputability of knowledge derives from both the political actor(s) and their audience(s). Our aim is to deal with scholarly knowledge as it plays an inherent part in the parliamentary procedures and practices, when debating the items on the agenda from opposing points of view. Our research approach is to discuss the ideas of two major political theorists, Max Weber and Quentin Skinner, who both consider knowledge in politics in terms of interventions in debate. The main finding is that both authors regard 'knowledge' either as new arguments contributing to an existing debate or as rhetorical moves to pursue new directions for debate. We examine this debate model of knowledge in relation to the practices of academic and parliamentary debates, the role of experts and officials in the parliamentary control practices, the rhetorical use of scientific knowledge by parliamentarians in the German Bundestag, and the role of parliamentarians as lay-scholars in the European Parliament. Finally, the debate model is applied to government officials' claims to monopolise the interpretation of the existing situation, thereby restricting the extent of legitimate political discussion: the point of parliamentary debate and the responsibility of politicians concerns the situational judgment as well as the evaluation of the alternatives.

Keywords: political theory, political knowledge, debate, scholarship and politics, parliamentary practice, Max Weber, Quentin Skinner

## Resumen

En este artículo, se reexamina el valor del conocimiento en la política desde la perspectiva de la tradición retórica. Este modelo alternativo sostiene que, a diferencia de las suposiciones realizadas por corrientes académicas influyentes como la gobernanza epistémica y la intermediación del conocimiento, la disputabilidad del conocimiento deriva tanto del actor o actores políticos como de su(s) audiencia(s). Nuestro objetivo es abordar el conocimiento académico como una parte inherente en los procedimientos y prácticas parlamentarias, especialmente en los debates sobre los temas en agenda desde puntos de vista opuestos. Nuestra metodología de investigación consiste en analizar las ideas de dos destacados teóricos políticos, Max Weber y Quentin Skinner, quienes consideran el conocimiento en política en términos de intervenciones en el debate. La principal conclusión es que ambos autores ven el 'conocimiento' ya sea como nuevos argumentos que contribuyen a un debate existente o como movimientos retóricos destinados a impulsar nuevas direcciones en la discusión. Examinamos este modelo de debate del conocimiento en relación con las prácticas de los debates académicos y parlamentarios, el papel de los expertos y funcionarios en las prácticas de control parlamentario, el uso retórico del conocimiento científico por parte de los parlamentarios en el Bundestag alemán, y el rol de los parlamentarios como académicos no especializados en el Parlamento Europeo. Finalmente, se aplica este modelo de debate a las afirmaciones de los funcionarios gubernamentales que buscan monopolizar la interpretación de la situación existente, restringiendo así el alcance de una discusión política legítima: el objetivo del debate parlamentario y la responsabilidad de los políticos radica en el juicio situacional y en la evaluación de las alternativas.

*Palabras clave:* teoría política, conocimiento político, debate, academia y política, práctica parlamentaria, Max Weber, Quentin Skinner.

---

## 1. INTRODUCTION: RE-ASSESSING THE VALUE OF KNOWLEDGE IN POLITICS

In everyday discourse, knowledge is commonly understood as ‘possession’, something that a person may or may not possess. For example, it was striking during the COVID-19 pandemic how medical and health experts were frequently interviewed as the ‘holders’ of key knowledge and the latest ‘facts’, which they were expected to reveal to a waiting world. In certain fields of academia, this process is known as ‘knowledge brokerage’, meaning the communication between scientists and the general public (Martini *et al.*, 2022). In this respect, it is assumed that knowledge can be mobilised (Mormina, 2022) and ‘moved’ around (Meyer, 2010: 119) as a transferable good. What the pandemic also clearly showed, however, was that ‘knowledge’ is disputable, since the ‘facts’ about the coronavirus and its impact on humans remained elusive and changeable.

In Spain, the pandemic increased political polarisation but, at the same time, it saw the consolidation of the citizens' initiative 'Science in Parliament' (*Ciencia en el Parlamento*) dating back to 2018. In March 2021, the Science and Technology Office of the Congress of Deputies, or Office C (*Oficina C*), was founded with the aim of 'promoting collaboration' between the Congress, the scientific community and the general public in 'addressing the legislative challenges the country faced' (Melchor *et al.*, 2024:10). This parliamentary science advice office was formed taking into account previous experiences in other countries as well as the explicit need to steer away from a 'reactive' model of scientific and technological advice for the executive and legislative branches and adopting a more 'proactive' system of providing scientific information to parliamentary actors (Santillán-García *et al.*, 2021: 294).

In an attempt to re-assess the value of knowledge for politics, this article will examine a different model of knowledge, based on the rhetorical tradition as expounded by various authors in the field of political theory, including Max Weber and Quentin Skinner. The use of this kind of knowledge involves 'intervening in pre-existing debates' (Skinner, 2018: 11). In such debates, the *speech act* is the operative mode with which one can offer a new argument or suggest a move in a new direction. Whether or not this expectation will be *realised* in the specific context does not depend on the actor(s) alone, but also on the response of the audience(s) concerned. This model illustrates that knowledge is not to be understood as the property or possession of the acting person (i.e. epistemic governance), nor as the actual content of the proposed argument or move alone. Instead, it is our contention that the condition of political knowledge is vested in *the recognition of procedures and practices for debating* a question from opposing points of view.

Two modes of debate — academic and parliamentary — will be considered from the standpoint of this alternative model of knowledge. Our main argument is that these two genres of debate, when viewed from the perspective of the rhetorical model of knowledge, are largely similar. Parliamentary debate is, however, more complex and more regulated than its academic counterpart and in this sense it is the former that provides a model for the latter, not vice versa (see also Wiesner *et al.*, 2017).

The application of knowledge in politics is more complicated than the simplistic assumption that political decisions are little more than opinions or conclusions based on scientific advice. Within the framework of the rhetorical perspective, we will illustrate that the decisive aspects of knowledge in politics relate to recognising the procedures and practices of debate for the public contestation of different arguments. At the same time, we acknowledge that scientific research can provide parameters for acting politically, by marking out what is — or is not — realistically possible. In some cases, it can even make clear what a person or group *wants to be done*, but it can never dictate what *ought to be done*. Max Weber formulated it succinctly: 'An empirical science cannot tell anyone what he *should do*, but only what he *can do* and — in some circumstances — what he *wants*' (Weber, 2004: 363).<sup>1</sup>

---

1. 'Eine empirische Wissenschaft vermag niemanden zu ehren, was er *soll*, sondern nur, was er *kann* und — unter Umständen — was er *will*.' (Weber, 1973: 151)

The structure of the paper is as follows: first, we set out the problematic aspects of knowledge as political practice, by examining the two currently common views of knowledge, namely, the relativistic and the scientific views and contrasting them to the rhetorical view of knowledge. This will be followed by a section elaborating on this alternative, rhetorical model of knowledge. It is discussed from the Weberian perspective, which sees ‘objectivity’ as a procedure of debate, further elaborated by a comparison between parliamentary and academic debate. Next, we will examine the implications of the rhetorical approach to knowledge for officials and will illustrate ways in which parliamentary control can be exercised on this knowledge. Following this, we analyse the different ways of using and controlling expertise in parliament; first in committees and then in the plenum, with specific reference to the role of parliamentarians as lay-scholars. By this, we mean experienced parliamentarians, who throughout their political career have dealt with a variety of questions and issues, often as members of different parliamentary committees, which has allowed them — even without having a background in the academic world — to develop a specialised competence to participate in scholarly debate in matters of politics. In the conclusion, we will discuss an example of the claim often made by officials to monopolise the interpretation of the existing situation, thereby restricting the extent of legitimate political discussion, emphasising our view on the value of parliamentary debate and arguing that politicians should not accept any such reduction of their political responsibility.

## 2. KNOWLEDGE AS POLITICAL PRACTICE: NEITHER RELATIVISM NOR SCIENTISM

Today, we can identify two prevalent (and yet contrasting) views with regard to the value of knowledge for political debate and decision-making. These are the *relativistic* and *scientific* views.

The *relativistic* view holds that there is no such thing as knowledge but only opinions. According to this view, the opinions of creationists, climate crisis denialists or anti-vaccination activists (to name but a few) should be treated with the same respect as those of scholars or investigative journalists. The inference is that political decisions are also merely matters of opinion, as ‘requested’ by electors in various polls and surveys.

Relativism, famously rebutted by Richard Rorty (1982: 166), is ‘the view that every belief on a certain topic, or perhaps *any* topic, is as good as every other. No one holds this view’. He further maintains: ‘When ... an alternative is proposed, we debate it, not in terms of categories or principles but in terms of various advantages or disadvantages it has’ (Rorty, 1982: 168). With this assessment, Rorty clearly belongs to the rhetorical tradition, emphasising the role of debate in producing political knowledge. For a relativist, in contrast, no real debate is possible. Elections and parliamentary debates are mere measurements of various opinions, as in the cases of opinion polls and surveys. Such a view, as famously expressed by US presidential aide Kellyanne Conway in 2017, claims to present ‘alternative facts’.

The main argument against relativism, similarly expressed by Rorty, is that — unlike answering questions in an opinion poll — scholarly arguments and parliamentary motions must be subjected to procedures of control, such as peer review in scholarly journals or the detailed treatment of issues by members and external experts in parliamentary committees. Both of these procedures evaluate the strengths and weaknesses of opposing views and arguments, finally leading to a balanced appraisal on the basis of a closer examination of the issues at stake.

The *scientificistic view* refers to commonly expressed claims that decision-making in politics must be ‘science-based’. This is not to dispute the existence and value of science and scholarship as such. Our aim in introducing this view is merely to put forward that this old *topos*, along with its interpretations, range and political implications, continues to be a common assumption in public debates. It holds on to the ‘superior’ authority of science as the guiding principle for parliamentary politics. It also plays a prominent part in government programmes and similar documents. The implied argument is that improved (or better governed) knowledge could terminate political controversies.

There is a long tradition dating back to Plato’s ‘philosopher kings’, continuing through claims of ‘scientification of politics’ by Saint-Simon and Engels with their idea of replacing governing by persons ‘by the administration of things’ (Engels, 1948: 343) and the case of ‘technocracy movement’, influential beyond academic debates in the post World War II US and Canada (see Burris, 1993), to replace political decisions with scientific expertise. In practice, the scientificistic view assumes a rule of experts who are not elected by and responsible to the citizens (see e.g. Merkel, 2023: 209–242). The ‘scientification’ aims at reducing politics to an application of the results of science without recognising the controversial and frequently contested character of knowledge. Even if all participants happen to share a similar interpretation of knowledge, there exists a ‘gap’ from knowledge to judgement and from judgement to decision. It is the politicians’ responsibility to identify both gaps and debate how to deal with them.

Our contention is that the scientificistic model relies largely on a misleading view of the contribution that scholarship makes to politics. The COVID-19 pandemic illustrated clearly that scientific knowledge often cannot provide a sufficient ‘basis’ or justification for political decisions. In many parliamentary democracies, expert advice has been challenged in recent years, specifically because there was not enough information or scientific evidence available to make proper judgements about the coronavirus. Instead, politicians had to use weak evidence to support the decisions that they were expected to make. The challenges to political decision-making are attributed to ‘scientific uncertainty’ that produces ‘conflicting values’ and results in ‘conflicting interpretations of evidence, public criticism and the contestation of the decision-making process’ (Mormina, 2022: 672).

The aim of this article is to introduce a third, *rhetorical* view, that has a long history but has not yet been studied from the point of view of *disputable* knowledge as an inherent part of parliamentary practice. Linguists have increasingly studied parliaments with discourse analytical approach (e.g. Wodak and van Dijk, 2000) or

Habermasian inspiration (Burkhardt, 2003). Political scientists have also been using a Habermasian-type concept of ‘deliberation’ (Steiner et al., 2004). With the exception of pragma-rhetorical approaches (see Ilie, 2010), such views, however, tend to assume that debate should ideally lead to a consensus. They judge the ‘quality’ of parliamentary debates by ‘discourse quality index’ (e.g. Steiner et al., 2004: 45–73), a top-down criteria set for parliamentarians, which ignores the value of politicians’ hands-on knowledge to assess it. Some politicians have also suggested that ‘scientific policy advice’ could help to simplify political decision-making. However, the main principle of parliamentary procedure lies in the recognition that all decisions are disputable as such and that the weighing of conflicting values and interpretations of different situations is an indispensable part of the political vocation (see Palonen, 2021: 134–136, 250–254).

In sum, for its focus on debate, the rhetorical view of knowledge promotes the recognition of disputability and deliberation. The scientific view is inadequate to deal with the controversial judgements on the value and significance of knowledge in parliamentary politics. Relying on scientific arguments alone cannot legitimise political decisions. And, without clear parliamentary dissent to voice valid concerns relating to those decisions, relativistic forces, for their part, including the proponents of ‘alternative facts’, can easily gain ground.

### 3. THE ‘OBJECTIVITY’ OF KNOWLEDGE RE-CONSIDERED: THE RHETORICAL MODEL

It is commonplace to understand knowledge as ‘objective’. Even in academia, the criteria for ‘objective’ and ‘objectivity’ are seldomly problematised. Max Weber, however, did precisely that in a thorough and unconventional manner in his article on ‘objectivity’ in 1904. Following Nietzsche, Weber emphasised that ‘all knowledge of cultural reality is always knowledge from a *specific point of view*’ (Weber, 1973: 181, 170; Weber, 2004: 381, 374). ‘Reality’ itself is inexhaustible in conceptual terms and possible definitions and perspectives are numerous. Knowledge is concerned with different interpretations of realities, not presumed ‘facts’ or a total view *à la* Hegel.

The question Weber puts forward with regard to ‘objectivity’ is this: how can we judge interpretations of reality? His approach is pragmatic, discussing the interpretations of reality that scholars have used in actual research practice, such as, for example, the conflict (*Methodenstreit*) between the historical and Austrian schools in economics. How are these interpretations related to past scholarship and the current state of affairs?

Max Weber quotes an exasperated Viennese student who felt he was confronted with ‘two sciences of economics’. For Weber, however, this is a regular occurrence for scholars: ‘[T]his is clear to anyone who observes the struggle about methods, “basic concepts” and presuppositions: the constant change of viewpoints and the continual redefinition of “concepts”’ (1973: 160–161; Weber, 2004: 367–368). In other words,

he does not regard the conflict relating to concepts, methods, approaches and perspectives between different schools of thought as exceptional, but rather as an inherent part of scholarly activity. The only form of ‘progress’, the only way to avoid stagnation, lies in the acceptance of revisions in the conceptual apparatus (Weber, 1973: 206-207; Weber, 2004: 398-399). Controversies are therefore part and parcel of scholarly life (Weber, 1973: 153; Weber, 2004: 363).

‘Objectivity’ refers to a procedure for debating the pros and cons of theories, concepts, perspectives, approaches, and so on. In instances where he identified a consensus among scholars within a discipline, Weber saw the danger of research stagnation (Weber, 1973: 184; Weber, 2004: 383). Accordingly, ‘objectivity’ in his view is not the quality of a person but a scholarly practice: if someone treats knowledge of a particular topic as their personal property, this would stop further debate, which in Weber’s terms is equivalent to abandoning the search for truth (1973: 160; Weber, 2004: 367). In contrast, adopting partial and partisan standpoints can potentially have a great heuristic value for debate in comparison with ‘middle ground’ positions (Weber, 1973: 154; Weber, 2004: 364).

Weber’s polemic approach was directed against the absence of a fair procedure for dealing with omnipresent academic disputes. For him, scholarly controversies are as regular, legitimate and valuable as those found in parliamentary politics. His preferred model of ‘fair play’ for dealing with controversies was the Westminster parliamentary procedure (Palonen, 2010). Similarly, when Quentin Skinner recommends reading philosophical treatises as speech acts in debates (2008b), he likewise directs attention to the context of the speech; in other words, to identifying the question to which the speech is trying to provide an answer (Skinner, 1969; see also Collingwood, 1978).

Weber’s rethinking of objectivity focused on the relationship between parliament and academia, making clear that parliamentary and academic modes of debate have many similarities. In the domain of political theory, Skinner (2008b) also recommended to his students that they should read Hobbes’ *Leviathan* as they would ‘read a speech in parliament’. Weber, for his part, emphasises that in the human sciences the only way to prevent stagnation lies in a constant struggle to judge the strengths and weaknesses of theories (1973: esp. 156-157, 206-207; Weber, 2004: 364, 399-400). In this way, Weber urges us to create new knowledge through a parliamentary style deliberation of *pro et contra*.

At the same time, of course, differences between the scholarly and the parliamentary modes of debate must be considered. Academic debate has, in principle, no time limit, whereas the early Westminster procedure already acknowledged that debates in parliament must be limited in duration. The motions made must include a resolution to vote and all speeches must refer to the motion and the resolution, for the purpose of achieving what should be done (Palonen, 2014). In more recent procedural literature, the debate itself is considered to be ‘the main process’, with the vote as the final step in the debate (Griffith and Ryle, 2003: 86). Academic debate generally follows an imperfect version of parliamentary debate without a final vote, but, as Skinner (2018)

points out, a scholar can still intervene in a debate in a manner that can help to serve the decision-making of politicians.

The supply of opposing views by scholars is important for novel takes on concepts and theories prevalent in political debates (see also Mill, 1991). It dispenses with the assumption of linear progress of scholarship, allowing to consider dominant trends as passing fashions and judgements on progress as revisable, while giving occasion to present dissenting voices and unconventional approaches in public discussions. Therein lies the value of disputable knowledge. Similar to parliamentary-style of politics, normatively speaking, academic scholarship should not leave any knowledge claims without examination and confrontation with alternative perspectives. Knowledge serves as a power share (*Machtanteil*) (see Weber, 1994a), but as such it is equally disputable and never justifies an unconditional *ex cathedra* authority of scholars, experts and specialists.

In summary, the rhetorical model of knowledge highlights the value of knowledge as a practice to create arguments from a plurality of standpoints. A parliamentary scholar can advise his or her readers to use procedural tools such as amendments, adjournments or questions of order as examples of rhetorical practices for re-evaluation, as well as the devaluation or neutralising of concepts (see Skinner, 1999 on *paradiastole*).

#### 4. THE PARLIAMENTARY CONTROL OF KNOWLEDGE

Weber's essay on 'objectivity' published in 1904 considers the nature of academic knowledge (*Erkenntnis*), but the perspectivist and controversial tone of his discourse and the demand for fair debate also embrace everyday knowledge (*Wissen*). In his polemic against the lack of parliamentary government in the German Empire, and in particular with his *Parlament* pamphlet published in 1918, Weber contributed to a broader interpretation of parliamentarism. He demanded the election of ministers from among the members of parliament and also argued in favour of the possibility to dismiss a government through a vote of no confidence, whilst further emphasising the duty of the government to respond to criticism from parliament in plenum and committees. More importantly, the pamphlet also dealt with the question of parliamentary control of the administration (Weber, 1984b: 226; Weber, 1994b: 165-166).

In Westminster, the parliamentary control of officials, especially through committees, had been regarded as a major aspect of parliamentary practice since the nineteenth century (see Bagehot, 2001). In the Wilhelmine *Reichstag*, ministers were regarded as officials. This meant that when an MP became a minister (in a federal state, since no *Reich* government existed at that time), he had to give up his parliamentary seat, whereas in Britain since the eighteenth century ministers remained as MPs (see Selinger, 2019). Weber referred to the German system the 'rule of officialdom' (*Beamtenherrschaft*) (1984b: 212-234; Weber, 1994b: 145-177). The key claim of officials in response to the concerns of parliamentarians — not only in the German Empire, but also more generally — was (and is) that they 'know better' than the parliamentarians, who they tend to treat as 'dilettantes' in policy matters.

Max Weber is often regarded as being a theorist of bureaucracy. This assumption neglects his crucial distinction between bureaucracy and bureaucratisation; the former being indispensable in a modern state, whereas the expansion of the bureaucratic style of thinking far beyond its legitimate limits was already a worrying world-wide tendency in Weber's time. Weber thought that while bureaucratisation could not be stopped, it was at least possible to develop counterweights to hold it in check. In his *Parlament* pamphlet, Weber asked how it might be possible to salvage any last remaining remnants of individual freedom against this overwhelming bureaucratisation trend. His answer was that a minimum of democracy could best be maintained by asking what bureaucracy cannot do (Weber, 1984b: 222; Weber, 1994b: 149).

Weber saw parliaments as being a proper counterweight to bureaucracy (1984b: 226; 1994b: 165) and he was interested in finding ways that would allow parliaments to assume power (1984b: 244; 1994b: 190). He does not dispute the superior knowledge of officials over MPs in routine policy issues, but for this very reason he regards parliamentary control of the officials' knowledge as the 'political key' to the parliamentary system. This position would not be tenable without Weber's re-thinking of the concept of objectivity as a procedure for enabling fair debate as the tacit background for decision-making (Palonen, 2010).

The government official and the (leading) politician are ideal types that have different responsibilities. The official follows instructions; the politician, struggling to deal with the opposing views of his adversaries, takes independent responsibility for his standpoint (Weber, 1984b: 222-224; Weber, 1994b: 159-161). In Weber's opinion, officials tend to be 'poor' politicians, doomed to fail when they try to act politically, because of their inability to engage effectively in controversies and to take a political stand in relation to them (1984b: 235; 1994b: 177-178). After recent events, however, we must add that political control of officials does not refer here to any arbitrary power of presidents or ministers over them. As parliamentarians scrutinise proposals of the officials, they must consider their arguments from the point of view of both the legality and the expediency of the measures.

Weber distinguishes three types of knowledge regarding officials in their interaction with parliamentarians: *Fachwissen* (specialised knowledge), *Dienstwissen* (official information) and *Geheimwissen* (secret knowledge or official secrecy). Each of them was used at times for legitimising the rule of officialdom but all three can be controlled by parliamentarians through a range of different procedures that make it possible for the parliamentarians to question the officials' knowledge and its use for the legitimising of their power (Weber, 1984b: 236-238; Weber, 1994b: 178-180).

According to Weber, the best way to control the officials' specialised factual knowledge lies in the cross-examination of officials from different bureaus and ministries, each of whom have their own interests. Officials tend to be blinded by the specific perspective of their position and their specialism (turning them into *Fachidioten*, as the German expression puts it), instead of attempting to judge issues politically through the consideration of opposing points of view. To counteract this failing, parliamentary committees use hearings attended by external experts (*Sachverständige*),

a procedure that allows the validity or the significance of the officials' knowledge to be disputed, thereby widening the knowledge horizon of the MPs in relation to the matters under discussion and making it possible for them to form an independent judgement of the relevant pros and cons (Weber, 1984b: 236; Weber, 2004: 178).

Another possibility for officials to gain the upper hand over politicians lies in the information that the former receive in their offices. Officials can rely on the information contained in documents, archives or other sources as a basis for justifying the government's policy. In Weber's time, the members of the Reichstag had no access to these sources and were therefore unable to dispute the information. Weber proposed that the members of parliamentary committees should have on-the-spot access to these sources (*Augenscheineinnahme*), as well as the opportunity to cross-examine officials about such sources (Weber, 1984b: 236; Weber, 2004: 178-179).

The most difficult type of knowledge for the parliamentarians to control relates to official secrets (*Dienstgeheimnis*), classically represented by the *arcana imperii* or secrets of the realm. In Weber's opinion, the modus of control for these secrets was provided by the so-called parliamentary right to inquiry (*Enqueterecht*). He thought that it would frequently be sufficient simply to 'threaten' officials with the setting up of a special parliamentary commission of inquiry. This would usually have the effect of persuading the government's chief administrators to divulge their secret knowledge. The Weimar constitution and the *Grundgesetz* of the Federal Republic both followed Weber's proposals in this respect, including the possibility to establish such commissions of inquiry in the Bundestag, with opposition members of the assembly as their chairs (Weber, 1984b: 236-237; Weber, 2004: 179-180).

Weber's classification of the types of knowledge used for securing the rule of officialdom and the counterbalancing procedural instruments of parliaments should be taken as examples, based on his knowledge of the Westminster parliament, and not as an exhaustive list of topics and controlling tools. Since Weber's time, both the British and the German parliaments have developed their own profiles of parliamentary control (for Britain, see Evans, 2017; for Germany, see Siefken, 2018).

Nevertheless, Weber's examples are still useful to illustrate the complex relationship between politics and knowledge. Parliamentarians acquire their knowledge through their practice of judging the strengths and weaknesses of motions and the arguments on which they are based, supplemented by their ability to 'weigh the power of words in party conflict' (Weber, 1984a: 187; Weber, 1994b: 127). In fact, Weber even goes so far as to argue that the officials would actually benefit from acknowledging the superiority of parliamentarians as the political actors *par excellence*, since this would allow them to learn how to appreciate both sides of the question under debate (1984b: 237; 1994b: 182). Under the aegis of parliamentary government, officials (in a manner similar to the external experts invited to attend parliamentary committees) would be subject to fewer restrictions to acquire knowledge or information and therefore more at liberty to open up new perspectives or to conduct new thought experiments. This would effectively put them on a more equal footing with the parliamentarians in the committee.

## 5. KNOWLEDGE AND DEBATE IN PARLIAMENTARY COMMITTEES

An appeal to knowledge-related terms is a recurrent aspect of parliamentary debate. If we look at the classical procedural commentaries of the British parliament, terms such as ‘evidence’, ‘testimony’, ‘inquiry’, ‘examination’, ‘investigation’ and so on are a regular part of the procedural language; more specifically of forensic rhetoric (see for example May, 1883; Redlich, 1905: esp. 450-462). In the law courts, such expressions are also a common part of the argumentation and, as such, are subject to controversy and disagreement.

Scholarly arguments are especially relevant in committee debates. In Westminster, select committees focus on the giving and examination of evidence, investigating topics that are related to items on the political agenda. Erskine May’s updated online treatise on Westminster procedure explains their power and usefulness as follows: ‘Select committees have become over recent years the principal mechanism by which the House discharges its responsibilities for the detailed scrutiny of government policy, spending and actions’ (UK Parliament, 2019: paragraph 38.1). Parliamentary committees also extend invitations to persons outside their own membership, including parliamentary officials, the government officials charged with preparing and defending the motions under discussion, officials from other departments, other civil servants, the representatives of interest groups and activist networks, and so on. The evidence given in the committee is submitted to debate, with the members of the committee judging its weight and significance for the motion and its resolution, each from their own perspective.

Committees frequently hear representatives from interest groups, who are expected to give their overtly partisan standpoints on specific motions on the political agenda. This generates healthy controversy, which involves investigating and passing judgement on the situation as a whole and on the suppositions on which the justification of the motion is based, as well as any possible unexpected consequences to which the approval of the motion might lead. Such partisan views help to widen the spectrum of considerations for the committee members, while at the same time effectively lobbying them for their support of the interest group’s own standpoint. The members must understand this double impact of inviting partisan experts to attend their committees.

Scholars are also regularly used as external experts. As far as this article is concerned, we are particularly interested in the use of this type of expertise in parliamentary debates. These experts’ scholarly knowledge of the subject matter rarely, if ever, exactly matches the issue on the agenda. It tends to be either more general than the content of the motion or, conversely, so specific that meaningful reflection on the motion’s presuppositions and/or its wider consequences is lacking. Experts cannot simply transfer their knowledge to the matter under discussion. This must be assessed for its relevance to the said matter, to be judged politically by the committee members.

Using an example from classical forensic rhetoric, we can further illustrate the nature of the disputes faced by parliamentarians and legal experts in committees. In his *Forensic Shakespeare* (2014), Skinner emphasises that, based on the pre-Ciceronian rhetoric of *Ad Herennium*, three types of controversies need to be distinguished: first,

there is legal controversy, arising “out of a text or something stemming from a text”; second, there is conjectural controversy “about some matter of fact” or, as Skinner adds, ‘about some mystery surrounding a matter of fact that needs to be resolved’; and third, there is juridical controversy, which relates to “whether something was justly or unjustly done” (Skinner, 2014: 23).<sup>2</sup> By analysing Shakespeare’s forensic plays, Skinner further demonstrates how the different parties involved in court cases might also disagree about which kind of controversy is at stake.

In similar vein, we can easily illustrate how comparable disputes occur in parliamentary controversies. For example, constitutional lawyers, statisticians and political scientists might all be invited by a committee as experts to discuss the principles and effects of electoral systems: whether, for instance, a proposed electoral reform will be compatible with the text of the constitution, or how it might alter the distribution of seats, or whether such changes would be fair or not. It is perfectly possible that these experts will disagree about which of these aspects should be considered as the most important one for the motion under debate. And even if the experts agree that the existing electoral system is not ‘fair’, there remains the question of just how ‘fair’ the proposed motion to change the system truly is, not only in terms of the legal framework, but also in terms of the degree of correspondence between the interpretations of reality and ‘fair play’ and the basic principle itself (for more on fair play and fairness in a Westminster procedural reform debate in 1882, see Palonen, 2014).

Within the current discourse on such matters, the fashionable term ‘science-based policy’ or even ‘science-based politics’ is increasingly prevalent. It can be, however, argued that the interpretations of the past can no longer be used to determine the future, not even in ‘conservative’ politics. In judging this future, we can concur with Reinhart Koselleck (1979) that the ‘horizon of expectation’ appears distinct from the ‘space of experience’. The judgement of the present situation is always selective and contrasting views on it offer acting politicians different choices about what is possible and what might be the realistic consequences of these choices. Although the quality of judgements past, present and future varies, it is up to the politicians themselves to debate and vote on the available alternatives.

## 6. APPEALS TO SCIENCE IN PLENARY DEBATES IN THE GERMAN BUNDESTAG

Our scholarly doubts concerning the justification of political decisions in the name of ‘science’ do not necessarily correspond with the actual use of the *topos* in parliamentary plenary debates. Whereas in the committees scholars can present their arguments in detail, in the plenary debates the options for appealing to or criticising the ‘authority of science’ are more general. For an understanding of the rhetoric of

---

2. Here, the double quotation marks refer to *Ad Herennium* in English translation.

'science' in politics, such appeals and critiques are nonetheless interesting, and it is also relevant to consider how the *topos* has changed over time.

To examine this kind of rhetoric, we analyse the expression 'scientific basis' (*wissenschaftliche Grundlagen*) in the German Bundestag plenary debates,<sup>3</sup> available online from the beginning of 1949 to the end of the nineteenth parliamentary term in 2021, and this in the form of a brief longitudinal study. The point is merely to present 'representative anecdotes' (in the sense of Burke, 1945) relating to the application of this expression. It should also be borne in mind that *Wissenschaft* in German refers to all kinds of scholarship, including the humanities. We regard appeals made to a 'scientific basis' in parliamentary plenum as rhetorical moves.

An overview of the general situation was obtained by a search for the term 'scientific basis' in the Bundestag online archives, which also indicated the frequency of term's use during different parliamentary cycles. This use grew slightly after the coalition of Social Democrats (SPD) and Free Democrats (FDP) took office in 1969. Since then, however, the level of use has remained stable, with the exception of a peak during the Christian Democrat (CDU) and Social Democrat (CSU) coalition governments of 2017-2021. For a more detailed analysis, we have chosen the two parliamentary terms of Konrad Adenauer's CDU coalitions with the FDP (1949-1957), one term of the SPD-FDP government of Willy Brandt and Helmut Schmidt (1972-1976), one term of Helmut Kohl's CDU-FDP coalition (1991-1994) following German reunification, one term of Gerhard Schröder's SPD-Green government (1998-2002) and one term of Angela Merkel's CDU-SPD coalition (2013-2017).

Numerous search results refer to policy reforms or preventive measures on matters such as health and medicine or the protection of environment. These references often appeal to the external expertise to be found in ministries or specialised institutes. As an example, Mechthild Heil (CDU) made reference to 'numbers, dates and facts' that could provide a scientific foundation for quality testing and mentions an exemplary reliable source to obtain this data (20 June 2014).

In some cases, new specialist offices are seen as a guarantee for scientific quality. For Rudi Walter (SPD), the newly founded Federal Environmental Office (*Umweltbundesamt*) would provide the necessary juridico-administrative basis for a new measure (18 June 1973). Similarly, Minister Hans-Dietrich Genscher (FDP) promised that the Federal Health Office (*Bundesgesundheitsamt*) would provide the scientific basis for the legal regulation in a study with a deadline (8 November 1973). Carl-Christoph Schweitzer (SPD), Professor of International Politics, refers to his upcoming book with Polish colleagues on 'scientific basis' (21 March 1973). These examples indicate that the social-liberal coalition was especially reliant on the use of

3. See the search conducted for this analysis in the official website of the German Bundestag using the key words 'Wissenschaftliche Grundlage'. Accessed 2 November 2023, [https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?term=%22wissenschaftliche%20Grundlage%22&f.herausgeber\\_dokumentart=Bundestag-Plenarprotokoll&rows=25&sort=basisdatum\\_auf](https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?term=%22wissenschaftliche%20Grundlage%22&f.herausgeber_dokumentart=Bundestag-Plenarprotokoll&rows=25&sort=basisdatum_auf)

'a scientific basis' for justifying its reforms, as a substitute for more intuitive judgements.

That being said, the coalition's critics also asked for more reliable prognoses based on scientific evidence. Ludwig Franz (CSU) asked for the expected number of conscientious objectors (*Kriegsdienstverweigerer*) if the conscience examination would be abolished (26 September 1974; see also Herbert Gruhl (CDU) on the expected number of household devices, 9 April 1975). Hans-Joachim Otto (FDP) asked for the 'scientific basis' of the red-green government's draft plan for the prohibition of alcohol advertising and its possible consequences for companies, citizens and the media (8 September 1999). In the subsequent debate, Otto and parliamentary state secretary Christa Nickels (Greens) both based their claims on conflicting 'scientific results'. Otto's arguments give an indication of how lobbyists can also legitimise their interests in the name of 'science'. In this case, the different judgements relating to the current situation were contested.

In a number of other cases, the issue was the replacing of outdated scholarly views with more recent ones. Joachim Singer (SPD) mentions that the critique of 'repressive drug policy' is shared by reasonable (*vernünftige*) CDU members, and argues for a new experiment on 'scientific basis' (*auf wissenschaftlicher Grundlage*) (1 July 1993). Responding to Brita Haßelmann's (Greens) question about voting rights for mentally disabled (*behinderte*) persons, parliamentary state secretary Günther Krings (CDU) refers to an interdisciplinary study as 'scientific basis' necessary to establish the appropriate conditions for such reform (19 March 2014).

The results of scientific studies were occasionally contested. Parliamentary state secretary Jürgen Schmude (SPD) disputed the results of a Polish study into the numbers of German refugees in Polish areas (6 November 1974). Monika Ganseforth (SPD) blames the lack of 'scientific basis' for climate-friendly traffic policy and sees the car lobby behind the recommendations of the government (21 September 1994). Michael Hufstedt (Greens) contests the numbers of the Minister of Economics with reference to studies of 'our scholars' (5 July 2002).

Governing CDU/CSU parliamentarians still tend to rely on 'the numbers' as a 'unitary scientific basis' for reducing disputes (Fritz Hellwig, 19 September 1955; see also Mechthild Heil (CDU) quoted above). This 'science on our side' *topos* is explicitly used when blaming the Greens of emotional politics, as can be seen, for example, in Arthur Auernhammer's (CSU) response to Harald Ebner's (Greens) accusation against agricultural chemical lobbyists (*Agrarchemielobbyisten*) (21 October 2016). Max Straubinger (CSU) claimed that the protection of consumers must have 'a scientific basis' instead of the 'gifts of the month' invented by the Greens (13 May 2016; see also Thomas Mahlberg (CDU), 21 January 2015). All these arguments date from the CDU-SPD coalition period.

In the first Bundestag term of Adenauer's CDU-FDP coalition, Herbert Kriedemann (SPD) warned against the overinterpretations of 'scientific socialism' (25 February 1953). Something of this *topos* still persists. For Gudrun Schaich-Walch (SPD), science-based knowledge is a necessary but not a sufficient ground for making

decisions (28 April 1994), whereas Ulrich Heinrich (FDP) expressed his preference for ‘scientific’ grounds over the ‘ideological’ politics of the red-green Schröder government (15 November 2001).

Compared with the scientific ideal, the Bundestag arguments on science are modest. Both the government and the opposition claim the support of ‘science’ for their own side, while disputing the ‘scientific basis’ for the arguments of the other side. Appeals to ‘science’ can be accompanied either by a rejection of outdated practices that no longer take account of the current state of research or by references to future policies that need to take scholarship more fully into account (see, for example, Anni Brandt-Elsweier (SPD) for the inclusion of more women-relevant themes in the health system, 8 November 2000). In practice, the rhetoric of ‘the scientific basis’ in the Bundestag most frequently refers to the present state of research. It is not generally acknowledged that scientific results themselves are disputable in principle, but Helmut Lippelt (Greens) noted already in 1990 that ‘science’ cannot be unpolitical any more.<sup>4</sup> This implies that all science has a political aspect, which does not make it less ‘scientific’.

## 7. A SPECIALISED KNOWLEDGE OF POLITICS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT: MEMBERS OF PARLIAMENT AS LAY-SCHOLARS

While the previous section illustrated examples of how parliamentarians use ‘the scientific basis’ in political debates, in this section attention will be turned to parliamentarians who participate in scholarly debates about politics. We will approach the parliamentarians’ use of procedural knowledge as their way of understanding knowledge as political practice. In this respect, we will argue that some professional parliamentarians can be defined as ‘lay scholars’ (or independent / non-professional scholars) when it comes to having a specialised knowledge of politics. This argument is inspired by recent scholarship in political theory relating to the European Union (EU), which considers the close relationship between political theorising and political practice (see in particular Kauppi and Palonen, 2022).

An interesting older example of how a non-academic politician has contributed to political scholarship is the British Labour politician Herbert Morrison (1888–1965). He was a ‘self-made man’, who sat in the House of Commons for decades and served as a deputy party leader and as a government minister in the Labour and war-time coalition governments, before finally being elevated to the House of Lords. In co-operation with Oxford University, Morrison published the book entitled *Government and Parliament. A survey from inside* (1954), when Labour was back in opposition. It describes the Westminster political system in the language of an insider, but without using the academic jargon of the time (Morrison, 1954). This makes it significantly different from later studies by parliamentary anthropologists (see Crewe, 2015).

4. ‘Wissenschaft ist politisch: sie kann nicht mehr unpolitisch sein’ (1 June 1990).

Morrison, who did not have a background in academia, was an established politician who over time gained such a high degree of political experience and developed such a faculty for shrewd political judgement that he eventually became knowledgeable enough to discuss, for example, the academic fashions underpinning government motions or the technocratic jargon of the European Council and the European Commission in their efforts to depoliticise policy proposals. During their long political careers, parliamentarians of this kind have dealt with a variety of questions, not least in their role as members in different parliamentary committees. This enables them to develop specialised knowledge that allows to participate meaningfully in scholarly debates relating to politics, even though they have no real experience of the academic world.

Using these criteria, we have selected two examples among recent Members of the European Parliament (MEPs), whose contributions to political debate will be examined in more detail. In the field of EU studies, committee work is regarded as forming the cornerstone not only for the Parliament's legislation, but also for promoting the political careers of MEPs through greater specialisation (Alexander, 2022: 901). Improved standards of professionalism through the acquisition of specialised knowledge in a certain policy area, such as the financial sector, the energy sector or digital communications, is now expected of all MEPs. However, the persistent image of the European Parliament (EP) as a forum dominated largely by specialised, technical expertise has recently been challenged. In fact, it has been illustrated that the EP's knowledge is primarily political rather than technical, and therefore subject to contestation in the EP's committee work (Elomäki and Haapala, 2024).

With all this in mind, two MEPs have been chosen for closer examination: Guy Verhofstadt and Sophie in 't Veld, both representing the Renew Europe political group in the EP. The former Belgian prime minister Guy Verhofstadt, a member of the Flemish liberal party (*Vlaamse Liberalen en Democraten* or VLD) was first elected to the Parliament in 2009 and he almost immediately became the leader of the ALDE political group (the name changed to Renew Europe in the run-up to the European elections of 2019). Since then, Verhofstadt has held several top positions in European politics, such as the EP's Brexit coordinator and the co-chair of the Conference on the Future of Europe.

A lawyer by training, Verhofstadt has contributed to scholarly debate by publishing various works on European politics. During his Belgian premiership and before entering the EP, his pamphlet *The United States of Europe: A manifesto for a new Europe* (2006) was published by the Federal Trust in London. In it, Verhofstadt (2006) presented a political analysis of the European constitutional crisis in 2005. He argued that the French and Dutch voters had not rejected the Constitution because it was too ambitious, but because it was not ambitious enough. Verhofstadt's interpretation of the resulting political crisis was that the political goals of the Constitution were not sufficiently clear. The main aim of his book was therefore to outline the goals that he thought were missing from the public debate of this crucial matter. In this way, he reinterpreted the crisis and reframed the political debate in accordance with his own analysis.

In the aftermath of the 2010 Eurozone crisis, Verhofstadt and the former co-chair of the European Green Party, Daniel Cohn-Bendit, co-wrote the pamphlet *For Europe! Manifesto for a postnational revolution in Europe*, which was eventually published in 2012. It was a blueprint for wide-ranging European reform and was translated into various European languages, including German and Spanish. The key message of the pamphlet was that Europe and its citizens should not settle for the status quo. At the same time, the book offered a re-interpretation of the Eurozone financial crisis: ‘This was not a crisis of the euro, and not even a crisis of the European single currency as such. What is certain is that, right from the very beginning, a grave fundamental error was committed, an almost fatal absurdity in the way the structure of the single currency was built’ (Cohn-Bendit and Verhofstadt, 2012: 33). By arguing that the Eurozone crisis was not really about the single currency, they presented a revisionist view of the political debate surrounding the crisis.

This re-interpretation of the Eurozone crisis does not take the standard political labels of the crisis at face value. According to Cohn-Bendit and Verhofstadt, the most serious political error had already been committed before the crisis happened:

On 1<sup>st</sup> January 2002, when the Euro was officially launched, its promoters knew full well that this would not be possible without laying the foundations of an integrated political and financial system; that is, a system at the European level. But since they could not agree on what that union should look like, they deluded themselves by saying that, thanks to the mere existence of the euro, an integrated economic and financial policy would automatically result (Cohn-Bendit and Verhofstadt, 2012: 33).

In other words, the Eurozone crisis was really about making (or not making) political decisions that had long been overdue. By avoiding tough political issues on the single currency, the inevitable and much needed increase of European integration was sidelined. What’s more, Europe’s political leaders camouflaged this reluctance to take their political responsibility in misleading economic and technocratic terms. The main conclusion of this interpretation was that the creation of the Euro and the subsequent crisis were a clear example of economic expertise being used by politicians as an excuse for failing to do what was politically necessary.

If we analyse Verhofstadt’s two pamphlets, they both seem to re-direct the political debate about both European crises in a direction that leads away from the commonly accepted narrative. In the case of the European Constitution, Verhofstadt argued that it became a crisis because the proposals were not clear and ambitious enough. In the case of the Eurozone, Verhofstadt and Cohn-Bendit claimed that the crisis was the result of a lack of political will.

Verhofstadt’s colleague in the Renew Europe group, Dutch MEP Sophie in ‘t Veld, is another example of a non-professional scholar who has extensive political experience and takes active part in public debate about European politics. In ‘t Veld represents D66, a centre-liberal political party in the Netherlands, named after the year of its foundation. She was first elected as an MEP in 2004, before which she was

a political assistant to MEP Johanna Boogerd-Quaak from the same party, who served two parliamentary terms in the EP from 1994 to 1999 and from 2003 to 2004.

In her book *The Scent of Wild Animals*, self-published in August 2021, Sophie in 't Veld argues for a reform of Europe's post-pandemic political institutions. The title of the book is taken from a quote by the founder of D66, Hans van Mierlo, speaking in the Dutch parliament in 1977: 'I really love the scent of wild animals in this building' (cited in English in the book). A former journalist, van Mierlo became the leader of his party, arguing for the radical democratisation of Dutch politics and its overemphasis on science-based policies.

In the book, MEP in 't Veld comments on the parliamentary control of public debates during the pandemic in similar terms:

Let there be no misunderstanding: listening to the experts and science is the sensible thing to do in a crisis, and I would not want to recommend otherwise. But the — false — impression was created that decisions were apolitical, that politics had been depoliticised and reduced to mere technocratic management on the basis of facts and figures. No need for public debate or parliamentary control. (in 't Veld, 2021: 13)

In her view, parliamentary control was sidelined during the COVID-19 crisis, with pandemic politics being reduced to little more than technocratic management. In this way, she describes the pandemic crisis management in a manner comparable with Verhofstadt and Cohn-Bendit, when they argued that the politics of the Eurozone crisis was camouflaged as mere technocratic governance by economic experts.

Strikingly, in 't Veld uses a rhetorical *topos* similar to the one found in the Bundestag's plenary sessions, mentioned earlier in this article in relation to 'science-based' politics. She juxtaposes old, ill-equipped governance methods with the new political tools that are needed to tackle the EU's challenges: 'Climate change... will put the solidarity and unity of the European Union severely to the test. [...] But the current European governance system is not equipped for challenges of this magnitude. It was designed for the world of the 1950s' (in 't Veld, 2021: 4). In her view, the political institutions of today's EU belong to a bygone era and were created with past problems in mind.

One of the main arguments in her book is that the EP should have full powers over the EU budget. Although those powers are currently still limited, the Parliament 'should use the powers it has more strategically and assertively' (in 't Veld, 2021: 54). In particular, she proposes that the Parliament should use its committees more effectively to scrutinise and 'get leverage' over certain policy areas in its dealings with the Commission: 'In my experience, the Commission (and member states) are extremely reluctant to provide full insight into the way money is spent [...]' ('t Veld, 2021: 55). She argues, in the Weberian sense, that the exercising of parliamentary scrutiny over the executive is needed: 'The Commission denies responsibility and usually fails to give serious answers to parliamentary questions' ('t Veld, 2021: 56). She also points out that, as things stand, the Parliament does not have 'the power to summon witnesses

or hear them under oath'. Even though it has conducted successful parliamentary inquiries in the past, including the Panama Papers tax evasion scandal, it cannot compel witnesses to attend its hearings.

When the Parliamentary committee for public health (ENVI) called in the CEOs of pharmaceutical giants to question them about delivery issues with the COVID vaccines in early 2021, it took considerable arm-twisting to make them come to Parliament. Parliament has no formal means to summon witnesses (in 't Veld, 2021: 58).

She suggests that the Parliament should use other means to put pressure on witnesses. In the case of businesses and organisations, the lobby register could include a clause that would make it obligatory for the registered companies to comply with parliamentary inquiries. Should they refuse, their accreditation would be withdrawn. With regard to member states of the EU and their government agencies, refusal to submit to parliamentary scrutiny should have some kind of 'political consequences', she argues ('t Veld, 2021: 58).

## 8. THE KNOWLEDGE OF EXPERTS AND POLITICIANS: THE DEBATE MODEL

In this paper, we have aimed to re-assess the value and weight of knowledge in parliamentary-style politics where its disputable character is recognised in debate. For this reason, we have proposed and examined two modes of debate — the academic and the parliamentary — from the perspective of an alternative, rhetorical model of knowledge. Our main argument is that these two genres of debate, when viewed in terms of the rhetorical model of knowledge, are largely similar. We analysed both genres with case examples of parliamentary practices in plenaries and in committees, as instances to illustrate relevant procedural activity. This, we contend, should make it possible to outline some avenues for further scholarly investigation into the political value of knowledge.

The aim was to challenge the prevalent views about political knowledge. We argue that while politics cannot be based on the 'relativistic' view, which assumes that political decisions are mere opinions (or 'alternative facts'), neither can it be governed by the 'scientistic' view, which would imply a neglect of their duties by politicians, while hiding their (political) decisions behind the authority of scholars or other experts. In an attempt to facilitate a better collaboration between the scholarly community and the parliament, the Spanish Congress' office of scientific advice was founded during the pandemic. The issue of providing scientific advice is not merely a matter of providing greater understanding between academia and parliaments. Based on our findings, it is the recognition of the value of disputable knowledge inherent in parliamentary procedures and practices that should be reconsidered by both scholars and politicians.

The claims made for science-based politics, much supported during the pandemic, have also led to demands that the government and the opposition should share the same view on the political situation when science dictates it. But who could act as the external authority in such a situation?

To take an example, experts working for the Ministry of Finance in Finland publish a report before every parliamentary election on the current position and the expected future of the economy and its political implications. In the latest report, published in 2022, the abstract in English is entitled: ‘An innovative and sustainable Finland. Outlook review by officials at the Ministry of Finance’ (Ministry of Finance, 2022: 6). It would appear that the report acknowledges that decisions are made by politicians, but its aim is nevertheless to calibrate the ‘necessities’ to which politicians must adapt their decisions. The report was, of course, criticised by academic economists and other scholars, as well as by politicians. Even so, it still shaped agenda-setting during the electoral campaign and the negotiations of the programme for the new governmental coalition, almost as if the report were an *ex cathedra* authority, whose detractors have since been accused of failing to recognise the need for a ‘shared overall picture’ of the situation.

From the perspective of the debate model, such a view overlooks the fact that the conclusions of officials and experts are not beyond debate. Quite the reverse. In a parliamentary system, it is the duty of politicians to thoroughly evaluate seemingly authoritative reports from opposing points of view. The report in the Finnish example was neither debated in the parliament’s financial committee nor in its constitutional committee, which is responsible for demarcating the boundaries between administrative and parliamentary powers. To demand that there should be a ‘shared picture’ of the situation as the ‘basis’ for economic policy violates elementary parliamentary principles and ignores parliament’s ability to contribute to the controlling of academic and administrative knowledge.

This is where the two views of the relationship between politics and expertise clash with each other. For the ministry’s experts, ‘factual’ knowledge forms a foundation that should be respected by all, which leaves a value conflict to be decided politically. Our focus on debate as the key to knowledge also regards the interpretation of the situation as a political question. It is not a statement of facts, but a judgement of present and future possibilities compatible with those facts, with all their strengths and weaknesses, which therefore remain ‘controversial’ and disputable in principle. When it comes to judging situations and prospects, politicians with experience of parliamentary-style debating procedures, evaluating the pros and cons of the various available alternatives, should be regarded as more reliable than officials with their monocratic view of knowledge.

The language of finance ministries — and not just in Finland — tends to assume tacitly that there is a single ‘wise’ economic and financial policy, with its own principles and maxims as part of the *Staatsräson*. This is the heritage of the Schmollerian view of economics as *Weltanschauung*. A major impulse for Weber’s re-thinking of objectivity and his emphasis on the need for the parliamentary control of officials was

to insist that there are alternative ways of political thinking and judgement — also in matters of economics.

### Acknowledgements

This study was conducted as part of Taru Haapala's research project The Political Knowledge of Parliaments: Science, Political Debates and Democracy (2021-2026) within the Tomás y Valiente fellowship programme of the Madrid Institute for Advanced Study (MIAS) and Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

### List of references

- Alexander, David A. 2022. "Expertise, turnover and refreshment within the committees of the European Parliament: as much like Sisyphus pushing the boulder up the mountain as we may think?", *Journal of European Integration*, 44(7): 899-917.
- Bagehot, Walter. 1867/72 [2001]. *The English Constitution*, ed. by P. Smith. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burke, Kenneth. 1945 [1969]. *A Grammar of Motives*. Berkeley: University of California Press.
- Burkhardt, Armin. 2003. *Das Parlament und seine Sprache. Studien zu Theorie und Geschichte parlamentarischer Kommunikation*. Tübingen: Niemayer.
- Burris, Beverly H. 1993. *Technocracy at Work*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Cohn-Bendit, Daniel and Guy Verhofstadt. 2012. *For Europe! Manifesto for a postnational revolution in Europe*. Munich: Carl Hanser Verlag.
- Collingwood, Robin George. 1939 [1978]. *An Autobiography*. Oxford: Clarendon Press.
- Crewe, Emma. 2015. *The House of Commons, an Anthropology of MPs at Work*. London: Bloomsbury.
- Elomäki, Anna and Taru Haapala. 2024. "Politics of expertise in the European Parliament: discursive constructions and contestations of expertise by party-political actors", *Journal of European Integration*, 46(3): 321-339.
- Engels, Friedrich. 1878 [1948]. *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft*. Bücherei des Marxismus-Leninismus, 3. Berlin: Dietz. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59814-6>
- Evans, Paul. (ed.) 2017. *Essays on the History of Parliamentary Procedure*. London: Bloomsbury.
- Griffith, John, Aneurin Grey and Michael Ryle. 2003. *Parliament: Functions, Practices and Procedures*, 2nd edition by R. Blackburn and A. Kinnon. London: Sweet & Maxwell.

- Ilie, Cornelia (ed.) 2010. *European Parliaments under Scrutiny. Discourse strategies and interpretative Practices*. Amsterdam: Benjamins.
- Kauppi, Niilo and Kari Palonen. 2022. Introduction, in Niilo Kauppi and Kari Palonen (eds) *Rhetoric and Bricolage in European Politics and Beyond: The Political Mind in Action*. Cham: Palgrave Macmillan: 1-10.
- Koselleck, Reinhart. 1979. *Vergangene Zukunft*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Martini, Carlo, Davide Battisti, Federico Bina and Monica Consolandi. 2022. “Knowledge Brokers in Crisis: Public Communication of Science During the COVID-19 Pandemic,” *Social Epistemology*, 36(5): 656-669.
- May, Thomas Erskine. 1883. *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. 9<sup>th</sup> edition. London: Butterworths.
- Melchor, Lorenzo, Carolina Cañibano, Kristian Krieger and José Real-Dato. 2024. *The Spanish scientific and technical advisory ecosystem for public policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/452411>
- Merkel, Wolfgang. 2023. *Im Zwielicht. Zerbrechlichkeit und Resilienz der Demokratie im 21. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Campus.
- Meyer, Morgan. 2010. “The Rise of the Knowledge Broker”, *Science Communication*, 32(1): 118-27.
- Mill, John Stuart. 1859 [1991]. “On Liberty”, in *On Liberty and other writings*. Stefan Collini (ed). Cambridge: Cambridge University Press: 1-115.
- Ministry of Finance (Finland). 2022. *Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022* [An innovative and sustainable Finland: Outlook review by officials at the Ministry of Finance]. Publications of the Ministry of Finance, 2022: 77, Helsinki. Accessed on 19 February 2024: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-205-5>
- Mormina, Maru. 2022. “Knowledge, Expertise and Science Advice During COVID-19: In Search of Epistemic Justice for the ‘Wicked’ Problems of Post-Normal Times”, *Social Epistemology*, 36(6): 671-85.
- Morrison, Herbert. 1954. *Government and Parliament. A survey from the inside*. Oxford: Oxford University Press.
- Palonen, Kari. 2010. *”Objektivität” als faires Spiel. Wissenschaft als Politik bei Max Weber*. Baden-Baden: Nomos.
- Palonen, Kari. 2014. *The Politics of Parliamentary Procedure. The formation of the Westminster procedure as a parliamentary ideal type*. Leverkusen: Budrich.
- Palonen, Kari. 2021. *Politik als parlamentarischer Begriff. Perspektiven aus den Plenarbatten des Deutschen Bundestags*. Leverkusen: Budrich.
- Redlich, Josef. 1905. *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Rorty, Richard. 1982. *Consequences of Pragmatism: Essays, 1972-1980*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Santillán-García, Azucena, E Oliver, Grigorian Shamagian L, Climent AM, Melchor L. 2021. [#CienciaenelParlamento: the need for a parliamentary office of science

- and technology advice]. *Gaceta Sanitaria*, 35(3):293-297. DOI: 10.1016/j.gaceta.2019.08.004.
- Selinger, William. 2019. *Parliamentarism: From Burke to Weber*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siefken, Sven T. 2018. *Parlamentarische Kontrolle im Wandel*. Baden-Baden: Nomos.
- Skinner, Quentin. 1969. "Meaning and Understanding in the History of Ideas," *History and Theory*, 8: 3-53.
- Skinner, Quentin. 1999. "Rhetoric and Conceptual Change," *Finnish Yearbook of Political Thought*, 3:60-73, <https://journal-redescriptions.org/articles/abstract/10.7227/R.3.1.5/>
- Skinner, Quentin. 2008a. *Hobbes and Republican Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Quentin. 2008b. *Quentin Skinner Interviewed by Alan Macfarlane*, 10 January 2008, <http://www.alanmacfarlane.com/DO/filmshow/skinnertx1.htm>
- Skinner, Quentin. 2014. *Forensic Shakespeare*. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin. 2018. *From Humanism to Hobbes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, Jörg, André Bächtiger, Marcus Spröndl and Marco R. Steenbergen. 2004. *Deliberative Politics in Action. Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UK Parliament. 2019. *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (25<sup>th</sup> edition, 2019), online and free to use. <http://erskinemay.parliament.uk>
- in 't Veld, Sophie. 2021. *The Scent of Wild Animals*. Self-publication. Accessed on 19 February 2024: <https://www.sophieintveld.eu/nl/publicaties>
- Verhofstadt, Guy. 2006. *The United States of Europe: A manifesto for a new Europe*. London: The Federal Trust.
- Weber, Max. 1904 [1973]. "Die 'Objektivität' der sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Erkenntnis'," in Johannes Winckelmann, (ed.), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr: 146-214.
- Weber, Max. 1917 [1984a]. "Wahlrecht und Demokratie in Deutschland," in Wolfgang J. Mommsen and Gangolf Hübinger, (eds.), *Max-Weber-Studienausgabe I/15*. Tübingen: Mohr: 155-189.
- Weber, Max. 1918 [1984b]. "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland," in Wolfgang J. Mommsen and Gangolf Hübinger, (eds.), *Max-Weber-Studienausgabe I/15*. Tübingen: Mohr: 202-302.
- Weber, Max 1919 [1994a]. "Politik als Beruf", in Wolfgang Schluchter and Wolfgang J. Mommsen (eds), *Max-Weber-Studienausgabe I/17*. Tübingen: Mohr: 35-88.
- Weber, Max. 1994b. *Political Writings*, ed. by P. Lassman and R. Speirs. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 2004. "The 'Objectivity' of Knowledge in Social Science and Social Policy," trans. by Keith Tribe, in Sam Whimster, (ed.), *The Essential Weber*. London: Routledge: 359-404.

- Wiesner, Claudia, Taru Haapala and Kari Palonen. 2017. *Debates, Rhetoric and Political Action. Practices of Textual Interpretation and Analysis*. London: Palgrave Macmillan.
- Wodak, Ruth and Teun A. Van Dijk (eds.). 2000. *Racism at the Top. Parliamentary discourses on ethnic issues in six European states*. Klagenfurt: Drava.

Presentado para evaluación: 19 de febrero de 2024.

Aceptado para publicación: 21 de mayo de 2025.

#### TARU HAAPALA

Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid

[taru.haapala@uam.es](mailto:taru.haapala@uam.es)

<https://orcid.org/0000-0002-0562-0685>

Taru Haapala is a Tomás y Valiente researcher at the Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid. Affiliated also as a fellow at the Madrid Institute for Advanced Study (MIAS), she is the PI of the research project The Political Knowledge of Parliaments: Science, Political Debates and Democracy (2021-2026). Since June 2024, she has the accreditation of Profesora Contratada Doctora awarded by ANECA.

#### KARI PALONEN

Department of Social Sciences and Philosophy, University of Jyväskylä, Finland

[kari.i.palonen@jyu.fi](mailto:kari.i.palonen@jyu.fi)

<http://orcid.org/0000-0001-7274-1690>

Kari Palonen is professor emeritus of Political Science at the University of Jyväskylä, Finland. He has published extensively on four fields: the concept of politics, conceptual history, Max Weber, and parliamentarism. Palonen's latest books are the "Politik als parlamentarischer Begriff" (2021) and "At the Origins of Parliamentary Europe" (2024).

---

# Imaginarios energéticos y tensiones progresistas en América Latina: el caso de Argentina (2019-2023)

*Energy imaginaries and progressive tensions in Latin America: the case of Argentina (2019-2023)*

JORGE RESINA

Universidad Complutense de Madrid

## Cómo citar/Citation

Resina, J. (2025). Imaginarios energéticos y tensiones progresistas en América Latina: el caso de Argentina (2019-2023). *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 43-72. Doi: <https://doi.org/10.21308/fecp.68.02>

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo contribuir al estudio de los imaginarios energéticos en América Latina mediante el análisis de un caso específico: el de Argentina durante el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2023). En concreto, el trabajo explora las tensiones que surgen dentro del ámbito progresista entre las miradas más desarrollistas, que promueven la extracción de recursos naturales, y el auge de valores ambientales, que reclaman un mayor respeto por la naturaleza. Para ello, emplea el concepto de imaginarios socio-técnicos como herramienta analítica y examina la política gasífera argentina, con especial interés en la explotación del yacimiento Vaca Muerta. A partir del análisis de 47 discursos presidenciales y 13 entrevistas semi-estructuradas, se identifican cuatro imaginarios energéticos: el nacional-popular, el neo-desarrollista, el ambientalista y el socio-liberal que, enraizados en distintas tradiciones políticas, revelan diversas formas de imaginar la energía y su relación con la sociedad. Por último, la investigación concluye con una discusión sobre las dificultades que enfrentan los gobiernos progresistas de la región en la formulación de políticas energéticas.

*Palabras clave:* Imaginarios socio-técnicos, análisis de discurso, narrativas, energía, transición energética, extractivismo, progresismo, gobiernos de izquierda, América Latina, Argentina.

## Abstract

This article aims to contribute to the study of energy imaginaries in Latin America by analysing a specific case: Argentina during the government of Alberto Fernández (2019-2023). Specifically, the paper explores the tensions in the progressive sphere between more developmentalist visions, which promote the extraction of natural resource, and the rise of environmental values,

which demand greater concern for nature. To do this, it employs the concept of socio-technical imaginaries as an analytical tool and examines Argentina's gas policy, with a particular focus on the exploitation of the Vaca Muerta field. Based on the analysis of 47 presidential speeches and 13 semi-structured interviews, four energy imaginaries are identified: the national-popular, the neo-developmental, the environmentalist and the socio-liberal, which, rooted in different political traditions, reveal diverse ways of imagining energy and its relationship with society. Finally, the study concludes with a discussion of the challenges faced by progressive governments in the region when formulating energy policies.

*Keywords:* Socio-technical imaginaries, discourse analysis, narratives, energy, energy transition, extractivism, progressivism, left-wing governments, Latin America, Argentina.

---

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de transición energética y el mayor conocimiento sobre los impactos de la extracción de recursos naturales han acrecentado en los últimos años el interés sobre los debates en torno a la energía (Delina, 2018a; Sarrica et al., 2016; Sovacool, 2019). Una discusión que adquiere relevancia en aquellos países ricos en recursos, en especial del denominado Sur Global, que encuentran en su explotación una vía para el desarrollo (Jasanoff y Simmet, 2021). Entre ellos, el caso de América Latina se vuelve particularmente interesante, debido tanto a su abundancia como a su tradición exportadora, creando en algunos de sus países una identidad nacional asociada, por lo general, al uso de combustibles fósiles (Bebington y Bebbington, 2012; Coronil, 1997). Se trata de una visión que, bajo distintos esquemas y formas de explotación, ha generado consensos transversales de fondo sobre la necesidad de utilizar estos recursos como principal estrategia de crecimiento económico (Svampa, 2015).

Este artículo se interroga por la vigencia de estos consensos y, en concreto, se pregunta por las tensiones que han surgido en los últimos años en el ámbito progresista de la región. Cuestión relevante por, al menos, dos factores. El primero es que han sido precisamente gobiernos progresistas los que más han impulsado la extracción de recursos durante las primeras décadas del siglo XXI (Kingsbury, 2021; Riofrancos, 2020; Veltmeyer, 2022). El segundo tiene que ver con el aumento de voces críticas en las bases electorales de estos gobiernos, entre las que los valores ambientales empiezan a ganar peso, y cuestionan las habituales estrategias de desarrollo, demandando un modelo más respetuoso con la naturaleza (Berros, 2021; Munck y Delgado Wise, 2018; Resina, 2020, 2022). Una discrepancia que abre una incógnita sobre cómo los "progresismos de nueva generación" van a encarar, por un lado, el desarrollo económico y, por el otro, el cuidado y protección del medio ambiente, sin que ambos objetivos entren en colisión (Svampa, 2022).

Para abordar estas tensiones, el trabajo parte de una aproximación teórica basada en el concepto de imaginarios socio-técnicos acuñado por Jasanoff y Kim (2009), con un creciente uso en las investigaciones sobre energía. Con la noción de imaginarios

energéticos se pretende estudiar cuáles son las formas de imaginar la energía, a qué representaciones se asocia y qué expectativas de futuro se generan.

La energía es uno de los elementos que más imaginarios sociales ha alimentado. Ello se debe a la mutua relación de dependencia que existe entre energía y sociedad. Cada tipo de energía cuenta con rasgos que favorecen o limitan un modelo concreto de desarrollo, al igual que cada modelo de desarrollo demanda un tipo de energía frente a otra. Esto le otorga a la energía una influencia clave tanto en la conformación de las sociedades, ya que puede definir relaciones económicas, políticas y sociales, como en la creación de expectativas de futuros -el descubrimiento de un recurso abre nuevas posibilidades de organización social- (Schmelzer y Büttner, 2024).

Con el propósito de obtener mayor conocimiento empírico de estas tensiones, el artículo aborda el caso de Argentina durante el Gobierno del peronista Alberto Fernández (2019-2023). Para ello, se centra en el análisis de las distintas visiones progresistas -gubernamentales y no gubernamentales- que surgieron durante su mandato con el objetivo de identificar, primero, cuáles son los principales imaginarios energéticos que emergen y, segundo, caracterizar qué aspectos entran en conflicto.

Se trata de un caso significativo por dos razones. La primera es que Argentina posee una importante cantidad de fuentes de energía con, entre otras, la segunda reserva de gas y la cuarta de yacimientos petroleros no convencionales más grandes del mundo (situadas ambas en Vaca Muerta, Neuquén). La segunda es que el Ejecutivo de Fernández se caracterizó por otorgarle una posición prioritaria a los hidrocarburos, en especial al gas, con la puesta en marcha de políticas de estímulo a la producción (Plan Gas.Ar) y la construcción de infraestructuras orientadas a su distribución (Gasoducto Presidente Néstor Kirchner).

Para identificar estos imaginarios, se han analizado 47 discursos de Alberto Fernández referidos a la energía a lo largo de su mandato, y se han celebrado 13 entrevistas de carácter semi-estructurado. Para la selección de las personas entrevistadas se siguió un criterio de heterogeneidad estructural, y se identificaron a los actores acorde a su propia percepción como progresistas, comprendiendo así a distintos sectores del peronismo, representantes del radicalismo y miembros de otras fuerzas o sensibilidades políticas (Partido Socialista, PTS-Frente de Izquierdas, fundaciones e intelectuales).

El análisis deja como resultado la emergencia de cuatro imaginarios diferenciados: el nacional-popular, vinculado a los sectores más militantes del peronismo; el neo-desarrollista, manejado sobre todo por funcionarios del Gobierno y fundaciones próximas al mismo; el ambientalista, predominante en el discurso de los sectores activistas, intelectuales y organizaciones más a la izquierda; y el socio-liberal, propio del radicalismo argentino, asociado históricamente a la Unión Cívica Radical (UCR).

Estos imaginarios revelan cómo a través de la energía se puede proyectar y reforzar diferentes proyectos políticos. De igual manera que la energía nuclear y los reactores se convirtieron en un factor identitario nacional clave para la Francia post Segunda Guerra Mundial, contribuyendo a consolidar el proyecto político de Charles De Gaulle (Hecht, 2009), este trabajo evidencia la importancia que el gas adquiere en la

Argentina actual, en especial tras el descubrimiento de reservas en Vaca Muerta. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en el caso francés -en el que los funcionarios lograron instalar una narrativa hegemónica de Francia como país nuclear-, el caso argentino deja una lectura mucho más fragmentada, en la que aunque el consenso en torno a la explotación del gas parece predominante, emergen fisuras sobre el sentido de Argentina como país gasífero.

A partir de aquí, el artículo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se aborda el concepto de imaginarios sociales y, más en concreto, se examina la idea de imaginarios socio-técnicos y la importancia que tiene la energía en este tipo de imaginarios. En la siguiente sección, se presenta el diseño metodológico, las técnicas de investigación utilizadas y la forma en la que se realizó el análisis empírico. En el tercer apartado, se muestran los resultados del análisis, a través de la exposición de los distintos imaginarios energéticos y los aspectos clave que los definen, así como las diferencias identificadas. Por último, el artículo concluye con una valoración sobre la aportación de los imaginarios socio-técnicos como herramienta analítica y el caso argentino en el estudio de la energía.

## MARCO TEÓRICO

Entender la energía como fuente de imaginarios sociales lleva, primero, a acotar qué son y cómo operan estos imaginarios para, segundo, indagar en qué manera se ha conceptualizado la energía como imaginario. De modo general, los imaginarios sociales remiten a las distintas formas de imaginar la sociedad. Acorde a Taylor (2004), son las vías en que la gente imagina y proyecta su existencia en el mundo y, siguiendo a Castoriadis (1997), se distinguen por su carácter instituyente y ser intersubjetivos.

El primer rasgo hace referencia a la capacidad de imaginación política. Las imágenes que se generan no solo tienen un carácter evocador y descriptivo de la realidad, sino también performativo. Es decir, los imaginarios son creadores de realidad e instauran posibles horizontes. Operan como un dispositivo que actúa sobre nuestra mirada, y establecen algún tipo de orden frente al magma de significaciones sociales, lo que dota de sentido la vida social (Castoriadis, 1997; Domingues, 2016; Sancho Larrañaga y Riff-Pavón, 2022; Vindel, 2020). El segundo aspecto tiene que ver con la naturaleza relacional de los imaginarios, ya que emergen a partir de las distintas interacciones sociales. Es a través de ellas que se crean las condiciones simbólicas que posibilitan la acción, y surgen las creencias, valores y símbolos compartidos que permiten interpretaciones colectivas de la realidad (Baczko, 1984, cit. en Natalucci y Ferrero, 2021: 1484; Castoriadis, 1997; Ferrero, 2016).

De esta forma, los imaginarios cumplen una doble función. Por un lado, son generadores de identidades colectivas y, por el otro, proveen las bases para un entendimiento común que hace posible una sensación compartida de legitimidad (Taylor, 2004). Adquieren así una dimensión normativa, al delimitar el rango de soluciones que son concebibles, y crean también expectativas sobre qué se puede esperar de los

otros, de las instituciones y de la propia sociedad (McAfee, 2017). En ese proceso las narrativas tienen un papel esencial, en especial en la construcción de relatos sobre el pasado, lo que permite crear implícitos, naturalizar unas ideas frente a otras y producir un determinado sentido común. Ezrahi (2012) los ha considerado como una “ficción necesaria” para la democracia, al dotar a la comunidad de una serie de referentes comunes.

Sin embargo, los imaginarios no pueden considerarse neutrales, ni tampoco estáticos, ni totalmente coherentes o establecidos, ya que son espacios en disputa, sujetos a lógicas de poder (Ballo, 2015, cit. en Movik y Aluche, 2020). Son resultado de las distintas tensiones que surgen, por una parte, entre el sujeto individual y lo colectivo y, por otra, entre las distintas propuestas de orden social, narrativas sobre el pasado o visiones sobre qué futuro es deseable. De igual manera, la emergencia de nuevos acontecimientos, los cambios en la relación de fuerzas o las relecturas sobre el presente pueden alterar o reforzar unos imaginarios frente a otros (Death, 2022; Machin, 2022).

A ese respecto, en la última década, en el ámbito de las Ciencias Sociales ha adquirido una importancia creciente el estudio de un tipo específico de imaginario, de carácter científico y tecnológico, que responde tanto a la necesidad de la gente de reducir la incertidumbre sobre el futuro, como a encontrar promesas de un futuro mejor (Rudek, 2022; Torres & Niewöhner, 2023). Acuñado originalmente por Jasanoff y Kim (2009, 2015), estos imaginarios socio-técnicos plantean la relevancia de la ciencia y la tecnología en la manera en la que imaginamos el futuro, y su relación con la construcción nacional y el orden socio-político. Se trata, por tanto, de un concepto que enmarca y representan futuros deseables, conecta con tradiciones del pasado y une a miembros de una comunidad mediante percepciones compartidas sobre lo que debería ser o no realizado, habilitando o restringiendo acciones y naturalizando vías para pensar mundos posibles (Jasanoff y Kim, 2015). De esa forma, estos imaginarios no sólo describen qué futuros son alcanzables, sino que también prescriben qué políticas ha de promover el Estado para lograrlo (Cain, 2024).

En esta conceptualización, la energía ocupa un papel central (Christiansen y Carton, 2021; Genus et al., 2021). De hecho, el trabajo inicial de Jasanoff y Kim (2009) indaga desde una perspectiva comparada en cómo la energía nuclear crea imaginarios colectivos asociados a distintos proyectos tecnológicos en EEUU y Corea del Sur. Desde entonces, son diversos los trabajos que abordan de manera específica la idea de imaginarios energéticos, y que se interrogan sobre cómo un país se imagina su posición en el mundo, su futuro o su modelo de desarrollo a partir de la energía, y cuáles son las visiones colectivas de lo que significa una buena sociedad atendiendo a los diferentes recursos con los que cuenta. Detrás de estos interrogantes se encuentran, en muchas ocasiones, visiones contrapuestas -que pueden ir desde pequeña a gran escala- sobre cómo ha de ser el crecimiento de un país, su tipo de producción, quién se beneficia de las actividades extractivas o cuál es el nivel de riesgo tolerable (Barandiarán, 2019; Bollman, 2022; Chateau, Devine-Wright y Wills, 2021; Movik y Allouche, 2020; Tidwell y Tidwell, 2018).

Como se señalaba al inicio, estos estudios han cobrado especial interés en contextos de transición energética, así como en países del denominado Sur Global, sobre todo en aquellos ricos en recursos naturales, en los que se plantean diversos dilemas sobre las consecuencias de su explotación (Benediktsson, 2021). Una tendencia que nos informa sobre varias cuestiones acerca de cómo estudiar imaginarios energéticos. La primera es la significación local y culturalmente situada que tienen estos imaginarios, cuya articulación depende de las características propias de los contextos nacionales (Delina, 2018b). La segunda es que no son resultado exclusivo de una visión construida desde las instancias de gobierno, sino también desde otros actores (empresas, fundaciones, movimientos sociales, etc.). En ese sentido, aunque pueda existir un imaginario dominante, puede haber también otros que compiten, lo que da lugar a imaginarios rivales o que son co-producidos (Carvalho, Riquito y Ferreira, 2022; Jasannoff y Kim, 2015). Y la tercera es que, si bien no determinan necesariamente agendas, estos imaginarios sí tienen capacidad para influir en su contenido, así como en la postura general de aceptación o rechazo hacia una determinada política energética, al estimular creencias, visiones o valores sobre qué energías fomentan mejores modelos de desarrollo (Levenda et al., 2019; Movik y Allouche, 2020).

A partir de estos fundamentos, los imaginarios energéticos se constituyen en una herramienta analítica interesante para la Ciencia Política, en tanto que permiten rastrear en el discurso político aquellos aspectos referidos a la energía y ponerlos en relación con una visión más general sobre la sociedad, la tecnología y el papel del Estado. De esa lectura, puede inferirse también qué valores políticos se asocian a una determinada fuente de energía, el peso que adquiere en la historia de un país, o las potenciales alternativas de futuro, creando escenarios que transitan desde la utopía hasta lo distópico.

## METODOLOGÍA

Este trabajo se centra en un caso concreto, el de Argentina durante el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), con el propósito de identificar qué imaginarios energéticos específicos surgieron durante este periodo dentro de una discusión más amplia entre los distintos sectores progresistas del país. La elección del caso se debe tanto a la importancia histórica que la extracción de recursos fósiles ha tenido para Argentina<sup>1</sup>, como a la renovada relevancia que, en las últimas décadas, ha adquirido la energía en el ámbito progresista, sobre todo después del proceso de expropiación de acciones a Repsol llevado a cabo por el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) en

1. Primero considerado un país petrolero y después gasífero, debido al descubrimiento de estas fuentes de energía en Comodoro Rivadavia (Chubut), en 1907, y Loma La Lata (Neuquén), en 1977, respectivamente, Argentina ha desarrollado también una institucionalidad propia orientada a la energía, entre las que destaca la creación de YPF en 1922 y Gas del Estado en 1944.

2012, y que supuso la recuperación por parte del Estado del 51 % de las acciones de la emblemática compañía Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)<sup>2</sup>. Junto a ello, las exploraciones realizadas en el yacimiento de Vaca Muerta, que auguran nuevos y abundantes recursos de gas y petróleo, y la prioridad dada por el Gobierno de Fernández a la política gasífera suponen un terreno fértil para el análisis de visiones en disputa<sup>3</sup>.

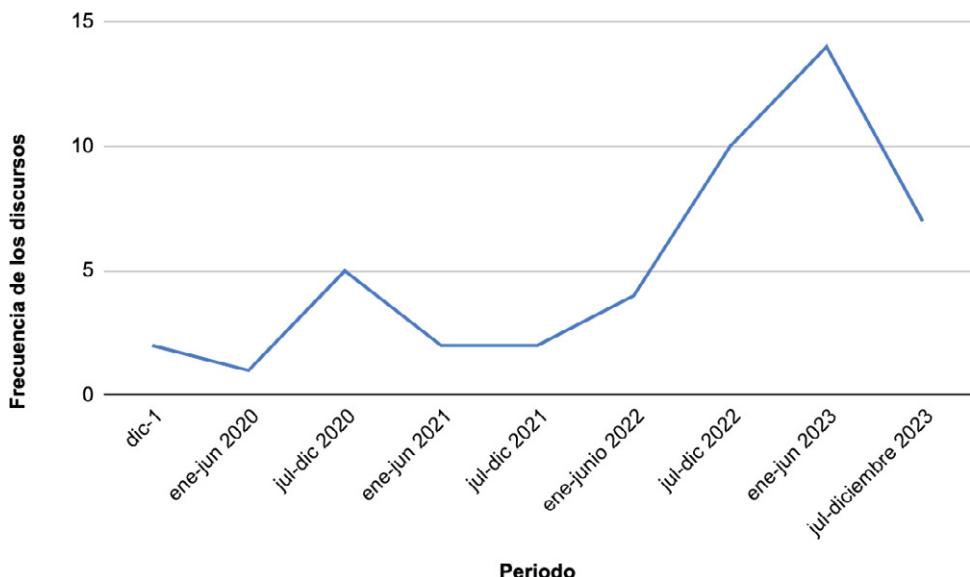
Para el estudio de los imaginarios, se ha partido de una aproximación metodológica que considera que éstos se encuentran en distintas unidades de sentido, siendo los discursos uno de los medios más fructíferos. A través del lenguaje, los diferentes actores construyen narrativas que dan sentido a sus acciones, así como a los acontecimientos y eventos de la realidad social que los rodea. Es a partir de estas narrativas que se articulan argumentos y se representan relaciones de poder, lo que permite captar subjetividades y reconocer los imaginarios emergentes (Aunphattanasilp, 2019; Dorn, 2024; Van Dijk, 2002). Es desde esta perspectiva que se han utilizado dos estrategias metodológicas que tienen como centro el estudio de las narrativas, y que son el análisis de los discursos del Presidente argentino y la realización de entrevistas a actores clave.

Por un lado, se analizaron 47 discursos de Alberto Fernández a lo largo de sus cuatro años en la Presidencia. Esta selección se realizó a partir de la búsqueda de términos clave relacionados con la energía (como “desarrollo”, “gasoducto”, “hidrocarburos” o “YPF”) en la página web presidencial, de forma que se pudieran localizar los principales discursos pronunciados por el mandatario en los que se hiciera referencia a cuestiones energéticas. Como puede verse en el Gráfico 1, la distribución a lo largo del tiempo es desigual, siendo más frecuente durante el segundo semestre de 2022 y el primero de 2023. Este aumento se debe a un cambio en la agenda gubernamental, ya que si durante los dos primeros años de mandato de Fernández, el discurso público se centró sobre todo en la gestión de la pandemia, en la segunda mitad la energía adquirió un papel prominente, con hitos como la celebración de los cien años de YPF o la inauguración del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner. Esta variación en la visibilidad del tema permite analizar tanto la reordenación de las prioridades del Gobierno como la evolución del discurso energético y de los imaginarios con los que busca legitimar su política.

- 
2. Esta compra se produjo después de la privatización de la compañía durante la década de los años noventa con el Gobierno de Carlos Saúl Menem.
  3. Como principal política de Fernández, destaca el Plan Gas.AR, orientado a incentivar inversiones estables mediante un sistema de precios fijos a largo plazo, mientras que en el terreno de las infraestructuras, sobresale la construcción del primer tramo del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner (con una extensión de 573 kilómetros, que une las localidades de Tratayén, en Neuquén, con Salliqueló, Buenos Aires) y el proyecto de una planta de licuefacción en Bahía Blanca, con la que se pretendía licuar el gas de Vaca Muerta para exportarlo desde el puerto de la ciudad al exterior. Sin embargo, con la llegada al poder de Javier Milei, este proyecto ha quedado en *stand-by*.

GRÁFICO 1.

DISTRIBUCIÓN DE LOS DISCURSOS DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Por el otro, se celebraron un total de 13 entrevistas. Todas ellas fueron realizadas durante el trabajo de campo que se llevó a cabo en Buenos Aires y Santa Fe (Argentina) entre el 2 y el 29 de agosto de 2023 (ver Anexo 1). Para la selección de entrevistas, se empleó un muestreo intencional, con el propósito de cubrir distintas posiciones dentro del ámbito político progresista del país. Para la identificación de las personas a entrevistar, se partió de una identificación previa de actores clave y, a partir de los primeros entrevistados, se siguió una técnica de bola de nieve, lo que permitió localizar y contactar a nuevos informantes. De esta manera, el conjunto de entrevistados incluye cinco perfiles diferentes: nivel gubernamental, visión provincial, mundo intelectual, movimientos de base, y especialistas. Mientras que ideológicamente se cubren distintas vertientes dentro del ámbito del peronismo, el radicalismo y otras posiciones de izquierda (socialismo, trotskismo, ambientalismo).

Las entrevistas tuvieron un carácter semi-estructurado y se organizaron en torno a tres ejes: soberanía energética, problemáticas del desarrollo y tensiones en la izquierda. La duración de las entrevistas osciló entre 31 a 78 minutos. La mayoría de los encuentros fueron presenciales y casi todas las entrevistas fueron grabadas, todas ellas con el consentimiento expreso de los informantes, quienes autorizaron la inclusión de su nombre en este trabajo.

Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas y procesadas con apoyo del software AtlasTi, lo que facilitó el trabajo de codificación y la identificación de temas, a través de aquellas categorías más significativas. De este modo, tanto para el análisis

de las entrevistas como de los discursos de Fernández, se siguió una aproximación cualitativa de tipo inductivo: primero se señalaron y codificaron aquellas ideas y conceptos clave, así como aquellas figuras retóricas (metáforas, metonimia) y elementos simbólicos relevantes para la construcción de narrativas y argumentos, para después realizarse un proceso de reagrupación de categorías de acuerdo a los siguientes diez temas: valor político, soberanía energética, representación del Estado, política energética, rol de YPF, Gasoducto Néstor Kirchner, relato sobre el pasado, proyección de futuro, transición energética, y tensiones medioambientales. Posteriormente, se comparó el contenido de cada categoría y se estableció una relación entre ellas para diferenciar los distintos imaginarios. De esta forma, el proceso inductivo realizado permitió identificar patrones en el material empírico sin partir de hipótesis previas ni categorías predefinidas, lo que favoreció una aproximación más abierta y matizada a los imaginarios en disputa (Gibbs, 2012).

## ANÁLISIS

Del análisis de los discursos de Alberto Fernández y de las entrevistas realizadas, se han identificado cuatro imaginarios: el de corte nacional-popular, el neo-desarrollista, el ambientalista y el socio-liberal. Los dos primeros imaginarios emergen del discurso del Presidente Argentino, Alberto Fernández, quien combina y alterna imágenes de ambos. En el caso del primer imaginario, está además presente en el discurso de aquellos sectores vinculados a movimientos políticos próximos -no sin tensiones- al Gobierno, como el Movimiento Evita o el Frente Patria Grande. El segundo se identifica sobre todo en el discurso de los funcionarios de Gobierno y fundaciones próximas. El tercero emerge de las fuerzas más a la izquierdas y del activismo ambientalista, mientras que el cuarto se proyecta desde sectores del radicalismo.

### *Imaginario nacional-popular*

Este imaginario se asienta en la idea nacional-popular que tradicionalmente han manejado los sectores más militantes del peronismo. Derivado de ello, el concepto de soberanía energética ocupa un lugar central. Por un lado, se asocia con la imagen de autoabastecimiento, por la que Argentina cuenta con abundantes recursos que le permiten ser autosuficiente y, por otro, con una noción de autonomía entendida como autogobierno e independencia frente al exterior y las lógicas del mercado internacional. En este esquema, el Estado ocupa un rol fundamental, como un agente activo, responsable del manejo y explotación de los recursos. Su acción ha de empujar hacia una producción nacional suficiente que reduzca la dependencia de las importaciones y garantice la soberanía popular, gracias a una mayor capacidad para controlar precios, mantener tarifas bajas y ofertar una energía barata.

Esta idea de soberanía se concreta en tres símbolos, que se representan como condición de posibilidad para lograr el autoabastecimiento: YPF, Vaca Muerta y el Gasoducto Néstor Kirchner. YPF adquiere un carácter icónico, como buque insignia. Fundada en 1922, su propia historia refleja el desarrollo industrial del último siglo, hasta el punto de que se establece una analogía entre su situación y la del país: cuando YPF está fuerte, Argentina goza de autonomía. Se diferencia así entre momentos de avance, asociados a impulsos nacionalizadores, con las figuras de Mosconi, Perón y CFK como referencia, y otros de retroceso, marcados por las privatizaciones y el neoliberalismo, propios de los períodos de dictadura militar y los Gobiernos de Menem y Macri.

Los actos de celebración por su aniversario promovidos por el Gobierno en 2022 refuerzan su simbolismo y la existencia de una memoria y cultura propias. Se ensalza la figura de sus trabajadores, denominados “ypefianos”, y su historia contiene no solo momentos de desarrollo tecnológico sino también momentos de lucha, como el origen de los piqueteros durante 2001, cuando trabajadores desempleados de la compañía comenzaron a cortar rutas. En este relato, se otorga especial importancia a la expropiación de acciones a Repsol durante el mandato de CFK en 2012, representado como un proceso de renacionalización de la compañía. Acorde a la analogía entre YPF y el país, este hito se presenta como un momento refundacional para Argentina, de recuperación de los intereses nacionales y restauración de la soberanía popular.

“En los momentos buenos y en los momentos malos de la Argentina aparece YPF cruzando todos los imaginarios sociales. La nacionalización de YPF fue un paso de mucha importancia y una de las medidas más profundas en términos de soberanía política que tomó el Gobierno de Cristina Kirchner” (E13. Leonardo Grosso)

Dentro de este imaginario, Vaca Muerta se asocia a la acción de una YPF fuerte, como resultado de un ejercicio de soberanía, con capacidad para explotar el yacimiento y asegurar la autonomía. De igual manera, la construcción del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner constituye un nuevo hito del mismo proceso, con un fuerte grado de simbolismo. Primero porque se trata de una obra financiada con el Aporte Solidario de Grandes Fortunas y, segundo, por la elección de su nombre, que le confiere el carácter de obra identitaria, al evocar la Presidencia de Kirchner. Esta identidad se proyecta sobre el gasoducto, considerada la mayor obra realizada en democracia, y que es representada como resultado del compromiso político con un modelo de desarrollo federal, que conecta a todo el país, y garantiza la independencia.

“Para nosotros es claramente una obra identitaria. Identitaria no solamente de una etapa política, por el nombre de Néstor Kirchner, sino también de un modelo de país. Para nosotros la soberanía energética está incluida dentro de un modelo de país que tiene un proyecto de vida, y que tiene un proyecto político, que es un país que reivindica la idea de vivir con lo nuestro, y la Argentina para los argentinos” (E1. Leandro Busatto)

La utilización de las fuentes de energía se aborda desde otra idea troncal del pensamiento peronista, la noción de justicia social. La discusión no se sitúa tanto en si han de explotarse o no recursos, sino en quién se beneficia de dicha explotación. La principal preocupación es que haya una dirigencia política que cuente con autonomía y que vele porque los resultados de la extracción reviertan en los propios argentinos y no vayan destinados a otros intereses ajenos al país, como el pago de la deuda al FMI, lo que reproduciría una lógica de dependencia. En este punto, se percibe como debilidad el hecho de que sean las provincias las titulares de los recursos, frente al control directo del Estado central, ya que se considera que son más vulnerables a las presiones de las empresas extranjeras, y abre la puerta a unos términos de intercambio desiguales.

La idea de justicia social atraviesa también la comprensión de la transición energética que, vista con cierta lejanía, se considera un proceso más propio de los países desarrollados. En un esquema norte-sur, se aplica la idea de justicia social, por la que Argentina es representada como un país periférico, que tiene todavía un camino por recorrer, y que cuenta con grandes reservas de petróleo y gas que ha de aprovechar si quiere lograr el autoabastecimiento.

Sin embargo, esta extracción genera contradicciones, ya que si, por un lado, supone una oportunidad para el país, por el otro, también implica riesgos, debido a su impacto ambiental. Estas tensiones son representadas como un efecto de la lógica del capitalismo mundial y la subordinación económica que vive el país, caracterizado como flexibilidad ambiental. Para mitigar estos costes, se proponen dos medidas: la primera, contar con más controles, lo que implica reforzar la presencia del Estado sobre estos procesos, de forma que se garantice el cuidado del medio ambiente, y la segunda, la importancia de que exista una licencia social, de forma que la población y las comunidades afectadas participen y se beneficien de la explotación.

“A veces el debate queda encapsulado en la cuestión ambiental, pero en realidad esconde otras cosas (...) Muchas veces el conflicto y la visión ambiental es por la preocupación por el ambiente, pero también es porque... che, no nos llega nada de esto (...) qué beneficio concreto tiene la comunidad de esa explotación de recursos, por ahí después el argumento para frenar el proyecto es ambiental, pero no es solo ambiental... che y a nosotros qué nos toca, al pueblo qué le toca” (E6. Itai Hagman)

### *Imaginario neo-desarrollista*

Este imaginario se caracteriza por tener un enfoque marcadamente economicista. Los recursos naturales son vistos como un recurso económico, que constituyen un potencial factor de crecimiento y desarrollo, y que pueden posibilitar un cambio en la matriz productiva argentina, que permita superar la dependencia agroexportadora y transitar hacia un país energético. Se trata de una mirada neo-desarrollista, basada en fundamentos de neo-estructuralismo, con la que se plantea un modelo de desarrollo endógeno, pero al mismo tiempo orientado hacia el exterior. La lógica que subyace es

que se produzca energía suficiente no sólo para frenar las importaciones, sino también para exportar, de manera que, internamente, se creen polos de desarrollo, con la creación de industria con valor agregado y empleos cualificados y, hacia fuera, se generen divisas que permitan afrontar los pagos de deuda externa.

Desde esta óptica, la noción de soberanía energética pierde peso. Se considera una idea anticuada, que responde al pasado, y que no sirve para explicar el contexto económico actual, marcado por una mayor interdependencia. Se trata de una mirada de economía mixta, en la que adquiere importancia la competencia en el mercado internacional y los movimientos geopolíticos, y se toma como referencia aquellos países con tradición en el manejo de hidrocarburos que han logrado un crecimiento sostenido, como Noruega.

La lectura que se hace es que, debido a la coyuntura internacional, marcada por el contexto de transición energética y el ataque de Rusia a Ucrania, el mundo demanda nuevos proveedores y fuentes de energía, en especial de gas. Se presenta así una oportunidad inmejorable para Argentina, que cuenta con los recursos necesarios que el mundo ahora necesita. En concreto, Vaca Muerta aparece en el centro, como corazón energético del país, sobre cuyo yacimiento se genera una gran expectativa, como esperanza de futuro, capaz de responder tanto a esa demanda interna como externa de energía.

“El gas natural de Vaca Muerta es nuestro Messi. Tú no puedes jugar un partido sin Messi. Tiene que estar en la cancha. Después tenés todo lo demás (...) El mundo necesita gas. Ahí tenemos que apuntar, y además no sabemos por cuánto tiempo, y tenés que ser competitivo con otros países” (E5. Juan José Carvajales)

Sin embargo, la interpretación es que la posesión por sí sola de estos recursos no garantiza ni el crecimiento ni el desarrollo del país, ya que se necesita de una acción institucional coherente que permita su explotación efectiva. Y la percepción es que Argentina es un actor que corre por detrás en el mercado internacional debido, sobre todo, a la falta de tecnología e infraestructuras y que de no ponerse los medios necesarios para remediarlo, se perderá una oportunidad histórica. Se requiere la acción activa del Estado, que es representado como motor del desarrollo, orientado a estimular el mercado y ejercer un papel articulador, con capacidad para convocar al capital privado.

Dentro de este marco, YPF cumple esa función específica en el sector de la energía. Se trata de la empresa emblemática argentina, cuyo peso histórico la avala y que puede desempeñar un liderazgo institucional, tomar decisiones clave e invertir en infraestructuras y tecnologías que atraigan la participación de empresas nacionales e internacionales. Si bien, a diferencia del imaginario nacional-popular, aparece inserta en un ecosistema, que ha de estimular, y que está compuesto por actores públicos y privados.

“Tenés que buscar una política pública mixta, que tenga una pata estatal, pero que también tenga una pata de estímulo de inversión privada. Hoy no resolvés solamente con una cosa o la otra. Creo que el arte de la política pública hoy es encontrar el mix,

entre Estado y mercado (...) Ahí el rol de YPF es fundamental, imprescindible. Imprescindible que esté en este juego. Ahora, con YPF solo no alcanza, sin YPF creo que es imposible" (E3. Matías Kulfas)

La concreción de esta política pública durante el Gobierno de Fernández fue el Plan Gas.Ar, representado como un instrumento exitoso gracias a su inusitado consenso y continuidad. Basado en una estrategia que actúa tanto sobre la oferta de energía (mediante precios estables) como sobre su demanda (con subsidios) -para favorecer la inversión a medio y largo plazo-, se presenta como resultado de la iniciativa del Estado pero, sobre todo, de la concertación entre actores públicos y privados.

"Hoy estamos ganando en soberanía energética, cuando muchos nos decían que esto era imposible de hacer, que esto era un trabajo mucho más largo y que no íbamos a llegar a tiempo, bueno ahí está: cuando nos ponemos todos de acuerdo, como bien dijo Sergio [Massa], cuando nos ponemos todos de acuerdo las cosas funcionan, cuando todos tenemos la misma voluntad las cosas funcionan, cuando empresarios, trabajadores, el Estado tienen la vocación de resolver problemas, que la Argentina tiene, las cosas funcionan. Y acá tenemos la mejor prueba (Discurso Alberto Fernández, 12-05-2023)

Una idea de consenso que se amplía a la discusión general sobre la explotación del gas como estrategia prioritaria del país, cuyo acuerdo ha permitido llegar a resultados tangibles, como el Gasoducto Néstor Kirchner y la construcción de una planta de licuefacción en Bahía Blanca.

"El tema del gas y del gasoducto fue casi una de las pocas políticas que generó consenso en casi todos los espacios políticos. Las críticas podrían haber estado en términos de la demora en hacerlo o no, o en qué momento y demás, pero básicamente fue una política de consenso" (E4. Cecilia Nicolini)

Una asunción que se refuerza con el argumento de que se trata de una energía " limpia", apropiada para el contexto de transición energética. El gas se presenta como una fuente menos contaminante que otras, como el carbón, que Argentina apenas produce, y se hace referencia a la decisión del Parlamento Europeo de julio de 2022 por la que se declara actividad económica sostenible.

"Una producción de un recurso que es necesario para el desarrollo sostenible de la Argentina y del mundo, porque hoy hay mucho de inversión con respecto a energías limpias, pero también hay una producción insuficiente. Entonces, no se llega, y ahí lo que nosotros vemos es una gran oportunidad para la Argentina, ¿por qué? Porque hay un recurso de transición que es el gas" (E7. Santiago Cafiero)

Se instaura así un marco que reduce el dilema sobre los costes medioambientales de su extracción, en varios sentidos. Primero, el uso de técnicas como el *fracking*,

empleada en Vaca Muerta, y que ha causado controversia en otros países por su impacto, se enmarca en un discurso técnico, por el que el desarrollo tecnológico aminora y mitiga costes. Segundo, los conflictos con las comunidades en el territorio se consideran un asunto más propio de otros países con población indígena (como Ecuador o Bolivia) y no de Argentina, con mucha menor presencia. De igual manera, a los activistas ambientales se les caracteriza como una minoría intensa, desconectada de la realidad del país, que adopta discursos ecológicos propios de otros contextos, como Europa. Y tercero, se considera que Argentina ya hizo su parte en la transición energética y que ahora debe crecer, de forma que corresponde a otros países avanzar más, ya que los esfuerzos han de ser proporcionales.

### *Imaginario ambientalista*

Este imaginario se despliega a partir de una mirada ecologista. Surge del discurso de las fuerzas más a la izquierda y de los activismos, y tiene como tema principal los efectos medioambientales que provoca la explotación de recursos naturales. En base a este argumento, se rechazan las políticas energéticas aplicadas por el Gobierno de Alberto Fernández, ya que consideran que contribuye a expandir la frontera del extractivismo fósil y que reproduce un patrón de crecimiento neoliberal.

Desde esta visión, la soberanía energética se caracteriza como un concepto vacío de contenido, que responde a una cuestión de marketing del gobierno, orientado a una estrategia electoral, con la que se intenta legitimar y normalizar la extracción de hidrocarburos. En contraposición, se plantea la idea de seguridad energética como un enfoque más apropiado, con el que se busca garantizar que el país cuente con un modelo sostenible que no ponga en riesgo la naturaleza, basado en energías renovables y que no esté sujeto a las normas del mercado.

Este imaginario rompe también con el relato sobre la renacionalización de YPF. Se considera que se ha construido en torno a los acontecimientos de 2012 una narrativa épica que no se corresponde con la realidad, ya que la expropiación emprendida por CFK se caracterizó por ser un proceso de compra de acciones que supuso la creación de una empresa mixta antes que una verdadera nacionalización. Este proceso se representa además como una sucesión de movimientos y acuerdos opacos que favorecieron a las grandes compañías privadas por encima de los intereses nacionales. De estos negocios ocultos se desprenden prácticas corruptas a través de un entramado de empresas matrices que tienen filiales en paraísos fiscales, lo que favoreció una fuga masiva de capitales.

“Lo más grave de todo es que yo tuve que ir a la justicia para obtener un fallo de la Corte Suprema para que me dieran el contrato y ahí descubrir que había empresas *offshore* radicadas en paraísos fiscales. Eso fue el primer contrato... después, nadie sabe qué hay en esos contratos” (E2. Rubén Giustiniani)

En esta mirada hay una lectura de un Estado debilitado, que está sometido a la voluntad de las empresas transnacionales y a intereses privados, y cuya política energética no tiene tanto que ver con las necesidades del país como con un mandato de los mercados internacionales. El hecho de que las provincias sean las propietarias de los recursos favorece esta lógica, ya que se encuentran en una posición de debilidad que termina por provocar un intercambio desigual frente a estas empresas a las que, en muchas ocasiones, se entregan elevados porcentajes de regalías como garantía de inversión.

Dentro de este marco, se señala que la política sobre el gas, como principal apuesta energética del Gobierno, se ha implementado sin apenas discusión, ni en el Congreso ni socialmente. Se plantea que existe un consenso exportador, que nadie cuestiona, y que está orientado a incrementar la producción de hidrocarburos para su exportación con el propósito de conseguir dólares que permitan afrontar el pago de la deuda con el FMI.

“Algunas de las obras de infraestructura claramente tienen que ver no con el problema del autoabastecimiento energético, no con las necesidades energéticas de la población, que en la propia provincia de Neuquén, tiene todavía un porcentaje muy alto de gente que todavía se calefaccionan con leña. No tiene que ver con eso, sino con el mandato exportador que, en el contexto del acuerdo con el FMI, que plantea es necesario conseguir dólares para pagar la deuda. Existe un consenso entre las principales fuerzas políticas en cumplir ese consenso exportados con más extractivismo” (E8. Esteban Martine)

Se rechaza sobre todo la estrategia en torno a Vaca Muerta por su fuerte impacto ambiental, en especial por el uso de la técnica del *fracking*, y los riesgos que implica, a nivel sísmico, en el consumo de agua o en la generación de residuos. Se considera que quienes niegan estos efectos o son negacionistas o, cuanto menos, manejan una idea engañosa de transición energética. También se rechaza por sus costes, ya que para poder implementarla, el Estado ha de cargar con los gastos de infraestructuras, subsidiando prácticamente a las empresas privadas. En ese sentido, se estima que el Gasoducto Presidente Néstor Kirchner no debería haberse construido, por su enorme inversión, y que el dinero debería invertirse en otras fuentes de energía alternativas, que garantizarían además el autoabastecimiento del país.

Como alternativa, este imaginario propone una representación de la transición energética como transición eco-social justa. Con este planteamiento se proyecta la urgencia de establecer un pacto social amplio, que reconozca la presencia de pueblos originarios y que incluya consultas a las comunidades en los territorios de extracción. Se plantea, en consonancia, la imagen de un Estado abierto a la participación, que articule su política energética con el sistema científico e impulse energías renovables en función de las cualidades climáticas y de la deliberación descentralizada de cada comunidad y que, en paralelo, promueva nuevas formas de propiedad de las empresas energéticas que favorezca el control de los trabajadores, así como una reforma tributaria que corrija las desigualdades.

### *Imaginario socio-liberal*

Este imaginario refleja la visión del radicalismo y muestra una preocupación central por la recuperación de la institucionalidad del país, lo que considera el problema más grande que impide que Argentina se desarrolle acorde a los recursos naturales con los que cuenta. De ello se desprenden dos imágenes principales. La primera es la de un pasado dorado, en la que se presenta un país con abundantes recursos y un desarrollo institucional que le permitieron no solo ser autosuficiente, sino también situarse a la cabeza mundial de la energía, al nivel de otras potencias como Australia. La segunda es la de la decadencia, que se sitúa en la década de los años noventa y que continúa hasta hoy, asociada al desfalco del Estado y el fin de la política energética y la autosuficiencia.

Cada uno de estos imaginarios se asocia a un relato determinado sobre la historia política del país. El primero de ellos hace referencia a las presidencias radicales de Hipólito Yrigoyen, primero, y de Raúl Alfonsín, después, como hitos del desarrollo. YPF -fundada en 1922 por Yrigoyen- aparece representada como la compañía más importante de Argentina, por su capacidad aglutinante y su visión estratégica, constituyéndose en la verdadera columna vertebral del sistema energético. Su creación se asocia a la noción de soberanía energética, aunque con una concepción distinta a la del peronismo, más asociada a la idea de seguridad energética y la garantía de un suministro estable. Una situación que se considera plenamente conseguida en 1989, cuando Argentina logra el autoabastecimiento, como resultado de las políticas de Alfonsín.

El segundo relato gira en torno a la llegada de Carlos Menem al poder. La privatización de YPF emprendida por su Gobierno, caracterizada de saqueo, supuso una ruptura histórica del modelo de desarrollo que había distinguido a Argentina hasta ese momento, con un cambio de tendencia que implicó el fin de la autosuficiencia y el inicio de un periodo en el que el país comienza a importar energía y a hacer un uso creciente de divisas para afrontar su pago.

Es este segundo relato el que va a permear buena parte de los imaginarios radicales, impregnados de una combinación de crítica y escepticismo sobre el presente y futuro energético del país. El Estado se representa como un proyecto fallido, asociado a prácticas oscuras e intereses particulares, y la energía aparece capturada por la política electoral, como un instrumento de adhesión de votos a través del congelamiento de tarifas y la provisión de subsidios. De esta forma, se llega a la conclusión de que la energía no es vista más como una política pública, debido a una ausencia generalizada de estrategia de desarrollo.

“La Argentina fue un lugar en crecimiento, como fue Australia, que concitó un gran flujo de personas, y que tuvo una etapa muy gloriosa. Todo eso lamentablemente se perdió (...) Ahora tiene un PIB estancado, y crece la pobreza (...) ¿Cómo se logra bajar la pobreza? Tengo que crear trabajo e ingresos genuinos para que los pobres que no tienen ingresos y tienen subsidios tengan un trabajo digno. Bueno, no hay una idea de desarrollo en Argentina. Desde hace mucho tiempo la Argentina no tiene una idea de qué hacer” (E10. Jorge Lapeña)

Es en este marco en el que se interpreta la política energética de Alberto Fernández. Se cree que su estrategia del gas responde a impulsos, sin una estrategia coherente, que refleja un comportamiento irracional. Se considera irreal que, como proyecta el Gobierno, Argentina pueda desempeñar un papel relevante en el plano internacional, puesto que no puede competir ni va a convertirse en una referencia del tipo de Noruega, al no tener condiciones para ello. En una lógica similar, la apuesta por Vaca Muerta se califica de idea infantil, ya que para poder extraer los recursos del yacimiento se requiere del desarrollo de una infraestructura que no existe y que no se puede financiar.

“Sacar esos recursos no es una tarea fácil, porque tiene un costo y requiere inversiones. Una vez que esté ese recurso en la superficie tiene que ser competitivo, porque la Argentina es un país en términos cuantitativos marginal en el mundo del petróleo y el gas. Sus reservas y recursos no autorizan a pensar que Argentina sea un gran jugador en los mercados internacionales” (E11. Gerardo Rabinovich)

Los intentos por generar esa infraestructura, como sucede con la construcción del Gasoducto Néstor Kirchner, se valoran como un exceso estéril, que supone un altísimo coste a un Estado que está además fundido económico. Sobre este aspecto se subraya de nuevo la idea de irracionalidad, puesto que consideran que si va a ser una compañía privada la que va a explotar y beneficiarse de los recursos, debería ser ella la que sufrague los costes que conlleva dicha extracción, y no el Estado subsidiando las condiciones para hacerla posible. Además, se estima que se trata de un esfuerzo poco productivo, al generar poco valor agregado y tener escaso impacto en la creación de empleo.

De manera alternativa, asociado a esa idea de recuperación de la institucionalidad y racionalidad que se vincula a la visión radical, se plantea un modelo energético que vaya en consonancia con el contexto global. Se asume así los postulados europeos de transición energética y se considera que el futuro sensato de Argentina habría de pasar por invertir en fuentes renovables y en la tecnología que haga posible su desarrollo, en detrimento de la energía fósil. Como argumento complementario, aunque sin ser un tema principal, se utiliza la preocupación ambiental.

### *Discusión*

Estos imaginarios revelan diferentes concepciones sobre cómo organizar la sociedad y el rol del Estado en la política energética. Se basan en distintas tradiciones políticas, con sus propios símbolos y referencias identitarias, y proyectan modelos alternativos de desarrollo, así como visiones divergentes de futuro, tal y como se detalla en el Anexo 2. Sin embargo, estos imaginarios no operan de manera aislada y, a pesar de tener intereses que no siempre coinciden, pueden articular algunas narrativas compartidas sobre las soluciones políticas, configurando así coaliciones discursivas (Hajer,

1995). Este es el caso de los dos primeros imaginarios, que conviven dentro del Gobierno de Fernández, en contraste con el ambientalista y el socio-liberal. De esta forma, el peronismo, aun con sus discrepancias internas -que, en ocasiones, se traducen incluso en enfrentamientos-, funciona como factor diferenciador.

Si bien, dentro del ámbito peronista, se establece una tensión entre dos maneras de comprender y proyectar la energía, que conviven no solo entre las distintas organizaciones y sectores del peronismo, sino también en el propio discurso de Fernández: una relacionada con la autosuficiencia y la autonomía política, la otra con la exportación y el desarrollo económico. El primer imaginario refleja una mirada más política, de raíz nacional-popular, por la que el gas es representado y reproduce al mismo tiempo preceptos clásicos del peronismo, como son la independencia, la soberanía y la justicia social. A través de la energía se proyecta la imagen de un país soberano, con autonomía y capacidad de decidir sobre su propio destino, en la que el desarrollo se asocia a la idea de redistribución, y sus principales referencias son el primer mandato de Perón y los Gobiernos de Néstor y, sobre todo, Cristina Fernández de Kirchner.

Por su parte, el segundo imaginario maneja otros referentes, en los que la narrativa política épica pierde peso y gana importancia la economía y una mirada más técnica -de hecho es la que se proyecta desde los funcionarios del Gobierno-, orientada a lograr un desarrollo que permita consolidar la posición de Argentina en el mundo. El gas aparece representado así como la gran oportunidad para sacar al país de una posición marginal y convertirlo en una potencia al nivel de los países europeos, pero para ello es fundamental establecer una política pública que permita maximizar los recursos y garantizar su exportación.

En cuanto a los imaginarios no peronistas, aunque de tradiciones muy distintas -izquierda socialista y radicalismo-, ambos comparten una visión crítica sobre lo que consideran un falso consenso en torno a la energía, que caracterizan como resultado de la falta de debate, así como del papel del Estado, que representan como débil y sujeto a intereses particularistas. El tercero de estos imaginarios se distingue por su mirada ecologista, por la que la estrategia energética del Gobierno se percibe como una ampliación de la frontera extractivista. El valor fundamental que comparten es la idea de una transición eco-social justa, plantean la necesidad de romper con los imaginarios de desarrollo clásicos y proyectan un futuro alternativo, basado en la sostenibilidad ambiental y en el que la participación tanto de las comunidades como de los trabajadores es clave.

El cuarto imaginario refleja una mirada socio-liberal, asociada al radicalismo clásico de la UCR, la otra gran tradición política argentina. Comparte con el peronismo la idea de que Argentina es un país con abundantes recursos naturales, pero difiere sobre la política energética que ha de implementarse. A diferencia del neo-desarrollismo, propone un rol preponderante de los inversores privados, debido a una baja valoración del desempeño del Estado argentino en la gestión de la energía. Esta visión se sustenta en una lectura nostálgica de la historia del país, que contrasta dos tradiciones. Por un lado, identifica los momentos exitosos del siglo XX con los gobiernos radicales de Yrigoyen y Alfonsín, que asocia a una racionalidad económica

que permitió el desarrollo y el autoabastecimiento energético. Y, por el otro, caracteriza la etapa de Gobierno de Menem como el origen de la irracionalidad que condujo al declive del desarrollo energético y al inicio de un Estado fallido, imposibilitando la consolidación de un país políticamente normal, situación que, desde esta perspectiva, han perpetuado los posteriores gobiernos peronistas hasta la actualidad.

## CONCLUSIONES

Este artículo contribuye al estudio de los imaginarios energéticos en América Latina a través del análisis de un caso concreto. En términos generales, explora los dilemas que surgen en países ricos en recursos naturales y con tradición extractiva del Sur Global en una coyuntura de transición energética. En ese contexto, se centra en las tensiones crecientes dentro del ámbito progresista, debido a la persistencia del extractivismo como motor del desarrollo, por un lado, y a una demanda cada vez más fuerte de respeto a la naturaleza, por el otro.

Para ello, se ha partido del concepto de imaginarios socio-técnicos como marco analítico que permite identificar las distintas formas en que puede imaginarse la energía, y se ha aplicado al periodo de Gobierno de Alberto Fernández en Argentina, relevante tanto por la importancia que la política energética tuvo durante su mandato como por las distintas corrientes progresistas que tiene el país. El método empleado, a través del análisis del discurso del Presidente y de entrevistas semi-estructuradas a actores que representan distintas sensibilidades del progresismo argentino, ha permitido identificar cuatro imaginarios, que se corresponden con las visiones nacional-popular, neo-desarrollista, ambientalista y socio-liberal.

A partir de esta diferenciación, el caso argentino aporta algunas claves para reflexionar sobre el estado del debate de la energía en América Latina. Por un lado, la dependencia que los proyectos progresistas siguen teniendo de la extracción de recursos naturales como motor del desarrollo, en especial en países, como es el caso de Argentina, con abundantes fuentes de hidrocarburos y una fuerte cultura fósil. Y, por el otro, la incapacidad que todavía muestran los proyectos más ambientalistas para plantear una alternativa sólida que permita dejar atrás las prácticas extractivistas.

Otra de las conclusiones que deja el estudio se relaciona con la mayor fragmentación del campo progresista, donde a la ya tradicional distinción entre corrientes históricas, se añade la irrupción de nuevas demandas, que incluyen desde las de carácter más identitario hasta reivindicaciones asociadas a las nuevas formas de trabajo o el reconocimiento de nuevos derechos. Esto, unido al paulatino debilitamiento de las organizaciones políticas clásicas -incluso en un país con una tradición tan fuerte como Argentina- configura una mayor heterogeneidad en las bases sociales progresistas, que dificulta a su vez la construcción de un imaginario compartido.

Estas tensiones abren las puertas a futuras investigaciones de carácter comparado en la región, con otros casos de Gobiernos progresistas que enfrentan dilemas semejantes, y en los que colisiona el discurso más desarrollista con el reconocimiento de

nuevos derechos a la naturaleza, como son los casos de Chile con Gabriel Boric, Colombia con Gustavo Petro, Brasil con Lula da Silva o México, en donde el mandato de Andrés Manuel López Obrador dejó fuertes tensiones con comunidades y pueblos indígenas por su ambiciosa política energética, y en donde ahora se abre un interrogante en torno a la figura de la nueva Presidenta, Claudia Sheinbaum, de marcado perfil ambientalista.

Por último, el ascenso al Gobierno del paleolibertario Javier Milei en Argentina abre también una nueva fuente de investigación, que amplíe el espectro ideológico e incluya el estudio de distintas propuestas, más allá de los sectores progresistas. Este trabajo habría de abordar tanto los imaginarios que emergen dentro del ámbito de la derecha radical que encabeza el propio Milei como, sobre todo, el impacto que aquellos tienen en el discurso progresista y su posible reposicionamiento en busca de nuevas alternativas.

### *Agradecimientos*

El autor agradece de manera especial a Valeria Berros, Mariano Schuster, Camila Perochena, Matías Kulfas, Cecilia Güemes y Francisco Alfonsín por su apoyo en la elaboración de este trabajo, así como la atención dispensada por todas las personas entrevistadas.

### *Referencias*

- Aunphattanasilp, Chumpol. 2019. “Civil society coalitions, power relations, and socio-political ideas: Discourse creation and redesigning energy policies and actor networks in Thailand”, *Energy Research and Social Science*, 58, 101271. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2019.101271>
- Baczko, Bronislaw. 1984. *Memorias y Esperanzas Colectivas*. París: Payot.
- Ballo, Ingrid. 2015. “Imagining energy futures: sociotechnical imaginaries of the future Smart Grid in Norway”, *Energy Research & Social Science*, 9, 9-20. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.08.015>
- Barandiarán, Javiera. 2019. “Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia”, *World Development*, 113, 381-391. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.09.019>
- Bebbington, Denise H. y Anthony Bebbington. 2012. “Post-What? Extractive Industries, Narratives of Development, and Socio-Environmental Disputes across the (Ostensibly Changing) Andean Region”, en Havard Haasrstad (ed.) *New political spaces in Latin American natural resource governance*. Springer.
- Benediktsson, Karl. 2021. “Conflicting imaginaries in the energy transition? Nature and renewable energy in Iceland”, *Moravian Geographical Reports*, 29 (2), 88-100. <http://dx.doi.org/10.2478/mgr-2021-0008>

- Berros, Valeria. 2021. "Challenges for the Implementation of the Rights of Nature: Ecuador and Bolivia as the First Instances of an Expanding Movement", *Latin American Perspectives*, 48 (3), 192-205. <https://doi.org/10.1177/0094582X211004898>
- Bollman, Melissa. 2022. "Frames, fantasies, and culture: Applying and comparing different methodologies for identifying energy imaginaries in American policy discourse", *Energy Research and Social Science*, 84, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102380>
- Cain, Anna. 2024. "Energy justice of sociotechnical imaginaries of light and life in the bush", *Renewable and Sustainable Energy Transition*, 5, 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.rset.2023.100073>
- Carvalho, Antonio, Mariana Riquito y Vera Ferreira. 2022. "Sociotechnical imaginaries of energy transition: The case of the Portuguese Roadmap for Carbon Neutrality 2050", *Energy Reports*, 8, 2413-2423. <https://doi.org/10.1016/j.egyr.2022.01.138>
- Castoriadis, Cornelius. 1997. "El imaginario social instituyente", *Zona Erógena*, 35, 1-9.
- Chateau, Zoé, Patrick Devine-Wright y Jane Wills (2021). "Integrating sociotechnical and spatial imaginaries in researching energy futures", *Energy Research and Social Science*, 80, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102207>
- Christiansen, Kirstine L. y Wim Carton. 2021. "What 'climate positive future'? Emerging sociotechnical imaginaries of negative emissions in Sweden", *Energy Research and Social Science*, 76, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102086>
- Coronil, F. 1997. *The magical state: Nature, money, and modernity in Venezuela*. University of Chicago Press.
- Death, Carl. 2022. "Africanfuturist Socio-Climatic Imaginaries and Nnedi Okorafor's Wild Necropolitics", *Antipode*, 54 (1), 240-258. <https://doi.org/10.1111/anti.12764>
- Delina, Laurence. 2018a. *Accelerating Sustainable Energy Transition(s) in Developing Countries. The Challenges of Climate Change and Sustainable Development*. Routledge.
- Delina, Laurence. 2018b. "Whose and what futures? Navigating the contested coproduction of Thailand's energy sociotechnical imaginaries", *Energy Research and Social Science*, 35, 48-56. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.045>
- Domingues, José M. 2016. "The imaginary and politics in modernity: the trajectory of Peronism", *Thesis Eleven*, 133 (1), 19-37. <https://doi.org/10.1177/0725513616636384>
- Dorn, Felix M. 2024. "Towards a multi-color hydrogen production network? Competing imaginaries of development in northern Patagonia, Argentina", *Energy Research and Social Science*, 110, 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103457>
- Ezrahi, Yaron. 2012. *Imagined democracies: Necessary political fictions*. Cambridge University Press.

- Ferrero, Juan P. 2016. "Postneoliberal protest in Latin America as a struggle over the name of the people", *Journal of Political Ideologies*, 22 (1), 52-73. <https://doi.org/10.1080/13569317.2016.1255466>
- Genus, Audley, Marfuga Iskandarova, Gary Goggins, Frances Fahy y Senja Laakso. 2021. "Alternative energy imaginaries: Implications for energy research, policy integration and the transformation of energy systems", *Energy Research and Social Science*, 73, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101898>
- Gibbs, Graham. 2012. *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Ediciones Morata.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.
- Hecht, Gabrielle, 2009. *The radiance of France. Nuclear power and national identity after World War II*. The MIT Press.
- Jasanoff, Sheila y Sang-H. Kim. 2009. "Containing the atom: Sociotechnical imaginaries and nuclear power in the United States and South Korea". *Minerva*, 47 (2), 119-146. <http://dx.doi.org/10.1007/s11024-009-9124-4>
- Jasanoff, Sheila y Sang-H. Kim. 2015. *Dreamscapes of modernity : sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. The University of Chicago Press.
- Jasanoff, Sheila y Hilton R. Simmet. 2021. "Renewing the future: Excluded imaginaries in the global energy transition", *Energy Research & Social Science*, 80, 1-10. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2021.102205>
- Kingsbury, Donald V. 2021. "Latin American Extractivism and (or after) the Left", *Latin American Research Review*, 56 (4), 977-987. <https://doi.org/10.25222/larr.1668>[Opens in a new window]
- Levenda, Anthony M., Jennifer Richter, Thaddeus Miller y Erik Fisher. 2019. "Regional sociotechnical imaginaries and the governance of energy innovations", *Futures*, 109, 181-191. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.03.001>
- Machin, Amanda. 2022. "Climates of democracy: Skeptical, rational, and radical imaginaries", *WIREs Climate Change*, 13 (4), 1-13. <https://doi.org/10.1002/wcc.774>
- McAfee, Noëlle. 2017. "Neo-liberalism and other political imaginaries", *Philosophy and Social Criticism*, 43(9), 911-931. <https://doi.org/10.1177/0191453717713808>
- Movik, Synne y Jeremy Allouche. 2020. "States of Power: Energy Imaginaries and Transnational Assemblages in Norway, Nepal and Tanzania", *Energy Research and Social Science*, 67, 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101548>
- Munck, Ronaldo y Raúl Delgado Wise (eds.) (2018). *Reframing Latin American Development*. Routledge.
- Natalucci, Ana y Juan P. Ferrero. 2021. "Social mobilization and political change in countries governed by the left: The cases of Argentina and Brazil", *British Journal of Sociology*, 72 (5), 1479-1496. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12894>
- Resina, Jorge. 2020. "Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina", *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 31, 1. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT31>

- Resina, Jorge. 2022. "Se viene el estallido. Enojo y movilizaciones en América Latina", en *América Latina, un nuevo escenario*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Mira Editores.
- Riofrancos, Thea. 2020. *Resource radicals: From petro-nationalism to post-extractivism in Ecuador*. Duke University Press.
- Rudek, Tadeusz J. 2022. "Capturing the invisible. Sociotechnical imaginaries of energy. The critical overview", *Science and Public Policy*, 49 (2), 219-245. <https://doi.org/10.1093/scipol/scab076>
- Sancho Larrañaga, Roberto e Ignacio Riff-Pavón. 2022. "Análisis semiótico del discurso: identificando representaciones e imaginarios sociales", en Felipe Aliaga (ed.), *Investigación sensible. Metodologías para el estudio de imaginarios y representaciones sociales*. Bogotá: USTA.
- Sarrica, Mauro, Sonia Brondi, Paolo Cottone y Bruno M. Mazzara. 2016. "One, no one, one hundred thousand energy transitions in Europe: The quest for a cultural approach", *Energy Research & Social Science*, 13, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.019>
- Schmelzer, Matthias y Melissa Büttner. 2024. "Fossil mentalities: How fossil fuels have shaped social imaginaries". *Geoforum*, 150, 1-11. <https://doi.org/10.1086/596640>
- Sovacool, Benjamin K. 2019. *Vision of energy futures. Imagining and Innovating low-carbon transitions*. Routledge.
- Svampa, Maristella. 2015. "Commodities consensus: Neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America", *South Atlantic Quarterly*, 114 (1), 65-82. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>
- Svampa, Maristella, 2022. "Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina", *Documentos de trabajo nº especial FC/Oxfam Intermón*, Madrid: Fundación Carolina/Oxfam Intermón. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFO02>
- Taylor, Charles. 2004. *Modern social imaginaries*. Duke University Press.
- Tidwell, Jacqueline H. y Abraham S. D. Tidwell. 2018. "Energy ideals, visions, narratives, and rhetoric: Examining sociotechnical imaginaries theory and methodology in energy research", *Energy Research and Social Science*, 39, 103-107. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.005>
- Torres, Itzell y Jörg Niewöhner. 2023. "Whose energy sovereignty? Competing imaginaries of Mexico's energy future", *Energy Research and Social Science*, 96. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102919>
- Van Dijk, Teun. 2002. "El análisis crítico del discurso y el pensamiento social", *Athenea Digital*, 1, 18-24. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n1.22>
- Veltmeyer, H. (2022). "Extractivism and beyond: Latin America debates", *The Extractive Industries and Society*, 11, 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101132>
- Vindel, Jaime. 2020. *Estética fósil*. Barcelona: Arcadia.

## ANEXO 1. ENTREVISTAS REALIZADAS

Código Entrevista	Nombre persona entrevistada	Cargo que ocupa al momento de la entrevista	Descripción del perfil	Fecha de celebración	Forma de realización (grabación)	Lugar	Duración (minutos)
E1	Leandro Busatto	Diputado provincial Santa Fe. Jefe del Bloque Justicialista CFK	Encabezó en 2011 la lista provincial de Jóvenes para la Victoria, vinculada a CFK	2/08/2023	Presencial (sí)	Santa Fe (despacho del entrevistado)	31 minutos
E2	Rubén Giustiniani	Diputado provincial Santa Fe	Dos veces Senador Nacional y también Diputado Nacional. Fue presidente del Partido Socialista	2/08/2023	Presencial (sí)	Santa Fe (despacho del entrevistado)	46 minutos
E3	Matías Kulfas	Profesor de Economía de la Universidad Nacional de San Martín	Fue Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación Argentina, durante el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2022)	9/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (despacho del entrevistado)	44 minutos
E4	Cecilia Nicolini	Secretaria de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fue asesora presidencial de Alberto Fernández, con un rol destacado durante la gestión de la pandemia	14/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (despacho de la entrevistada)	40 minutos

Código Entrevista	Nombre persona entrevistada	Cargo que ocupa al momento de la entrevista	Descripción del perfil	Fecha de celebración	Forma de realización (grabación)	Lugar	Duración (minutos)
E5	Juan José Carbajales	Director de la consultora Paspartú	Fue subsecretario de Hidrocarburos de Argentina durante el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2020)	15/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (cafetería)	73 minutos
E6	Irai Hagman	Diputado nacional por la ciudad de Buenos Aires	Dirigente destacado del movimiento Patria Grande y del Frente de Todos	22/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (despacho del entrevistado)	35 minutos
E7	Santiago Cafiero	Canciller Gobierno de Argentina	Jefe de Campaña de Alberto Fernández (2019) y después Jefe de Gabinete (2019-2021)	23/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (despacho del entrevistado)	34 minutos
E8	Esteban Martíne	Concejal Neuquén	Miembro del PTS - Frente de Izquierda Unidad. Colaborador de La Izquierda Diario	24/08/2023	Online (sí)	Buenos Aires-Neuquén (a través de Google Meet)	58 minutos
E9	Maristella Svampa	Investigadora Superior del Conicet y profesora de la Universidad Nacional de La Plata	Referencia del ambientalismo en América Latina	25/08/2023	Presencial (no)	Buenos Aires (cafetería)	42 minutos

Código Entrevista	Nombre persona entrevistada	Cargo que ocupa al momento de la entrevista	Descripción del perfil	Fecha de celebración	Forma de realización (grabación)	Lugar	Duración (minutos)
E10	Jorge Lapena	Presidente del Instituto Argentino de Energía “General Mosconi”	Secretario de Energía de la Nación y Subsecretario de Planificación Energética durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1988)	25/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (sede Instituto Mosconi)	78 minutos (se realiza conjuntamente con la entrevista E11)
E11	Gerardo Rabinovich	Presidente Asociación Latinoamericana de Economistas de Energía (ALADEE)	Vicepresidente Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”	25/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (sede Instituto Mosconi)	78 minutos (se realiza conjuntamente con la entrevista E10)
E12	Ana Aneise	Investigadora Fundación Fundar	Fue integrante de Jóvenes por el Clima Argentina	25/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (cafetería)	38 minutos
E13	Leonardo Grosso	Diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires	Dirigente político del Movimiento Evita	29/08/2023	Presencial (sí)	Buenos Aires (despacho del entrevistado)	40 minutos

Fuente: elaboración propia.

**ANEXO 2. COMPARACIÓN DE LAS DISTINTAS CATEGORÍAS EN LOS CUATRO IMAGINARIOS IDENTIFICADOS**

<b>Imagenario / Categoría</b>	<b>Imagenario nacional-popular</b>	<b>Imagenario neo-desarrollista</b>	<b>Imagenario ambientalista</b>	<b>Imagenario socio-liberal</b>
Valor político central	Autonomía política	Desarrollo económico	Ecologismo	Recuperación de la institucionalidad
Concepción de la soberanía energética	Concepto troncal, se vincula con la noción de soberanía política	Concepto desfasado, que no responde al contexto internacional actual	Significante vacío, que cumple una función de marketing político	Término de referencia, aunque sin grandes connotaciones ideológicas, asociado a la seguridad energética, y a un pasado de autoabastecimiento
Representación del Estado	Agente activo, motor e impulsor de la producción nacional	Cumple un rol articulador, coordina y convoca al capital privado	Estado debilitado, sometido a la voluntad de empresas	Estado fallido, asociado a corrupción política y políticas privatizadoras del menemismo
Valor simbólico de YPF	Buque insignia del desarrollo argentino. Se construye un relato sobre su renacionalización durante la Presidencia de CFK en 2012	Cumple un papel estratégico, de liderazgo institucional, en el estímulo de la política energética	Rompe con el relato de la renacionalización, lo representa como una empresa mixta, asociada a negocios oscuros y beneficios privados	Gran referencia del desarrollo argentino del pasado, hoy síntoma de la pérdida de brújula sobre la política energética del país
Imagen sobre la política energética	Preponderancia para lograr la justicia social, a través de una producción destinada a la redistribución	Importancia clave del gas, como energía de transición, que abre la oportunidad al crecimiento del país	Una política destinada a incrementar la explotación de recursos, que amplía la frontera extractivista	Reflejo de un comportamiento irracional, supone un gasto elevado y es irreal que el país llegue a ser un actor global

<b>Imaginario / Categoría</b>	<b>Imaginario nacional-popular</b>	<b>Imaginario neo-desarrollista</b>	<b>Imaginario ambientalista</b>	<b>Imaginario socio-liberal</b>
Gasoducto Néstor Kirchner	Importante valor simbólico, que refleja la idea de integración federal del país	Ejemplo de los resultados que puede dar una buena política pública, se identifica con el acuerdo y la conciliación	Supone una obra que favorece el extractivismo, cuya construcción implica el coste medioambiental	Una infraestructura muy costosa, financiada por un Estado fundido, que busca atraer sin éxito inversiones privadas
Relato sobre el pasado	Hay una continuidad en el proceso nacional-popular, que tiene como grandes hitos el primer mandato de Perón y la Presidencia de CFK	Parte de una lectura peronista, centrada en una tradición más desarrollista y orientada a la economía de mercado	Rechazo tanto del relato nacionalista como del desarrollista, a modo de crítica del peronismo como proyecto de izquierda	Añoranza de los Gobiernos radicales de Yrigoyen y Alfonsín, donde se representa un país avanzado (Argentina fue Australia)
Proyección de futuro	Argentina tiene un camino por recorrer, posibilidad de autoabastecimiento	Hay una oportunidad histórica para convertirse en potencia mundial (referente Noruega)	Necesidad de trabajar en un modelo alternativo, responsable con el medio ambiente y basado en consultas a las comunidades	Pesimismo debido al funcionamiento de la política. La alternativa pasa por un proceso de racionalización, que apueste por energías renovables
Transición energética	Se considera un relato propio de los países desarrollados, y no adecuado para un país periférico como Argentina	Se entiende que Argentina ya hizo su parte en la transición, y que ahora corresponde a otros países realizar esfuerzo	Argentina va en dirección contraria, es necesario plantear la transición en términos de transición eco-social justa	Se identifica la idea de transición energética a los planteamientos europeos, basada en el impulso de energías limpias

<b>Imaginario / Categoría</b>	<b>Imaginario nacional-popular</b>	<b>Imaginario neo-desarrollista</b>	<b>Imaginario ambientalista</b>	<b>Imaginario socio-liberal</b>
Tensiones medioambientales	Se asumen las contradicciones, aunque se interpreta que los costes ambientales son efectos del capitalismo	Se enmarca en un plano técnico, en el que la tecnología es clave para aminorar los costes ambientales	Se considera un problema crucial, en un país donde se apuesta por energías fósiles y mecanismos agresivos de extracción ( <i>fracking, off shore</i> )	No hay una preocupación expresa, pero se considera que el futuro de la energía del país ha de ir en consonancia con las tendencias mundiales basadas en energías limpias

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 03 de agosto de 2024.  
Aceptado para publicación: 07 de marzo de 2025.

JORGE RESINA

Universidad Complutense de Madrid

jresina@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0121-2374>

Doctor en Ciencia Política, es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es co-director del Grupo de Investigación Movilización, Contienda Política y Cambio Social (MOVICON), e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de California, San Diego (UCSD), la Universidad de Cambridge y la Scuola Normale Superiore, entre otras, y ha trabajado para distintas instituciones relacionadas con América Latina.

---

# Juegos de frontera y condicionalidad coercitiva mutua entre España y Marruecos: la externalización del control migratorio frente a la ingeniería estratégica de las migraciones

*Border games and mutual coercive conditionality between Spain and Morocco: externalization of migration control versus strategic engineered of migrations*

AUGUSTO DELKÁDER PALACIOS

Universidad Complutense de Madrid

## Cómo citar/Citation

Delkáder Palacios, A. (2025). Juegos de frontera y condicionalidad coercitiva mutua entre España y Marruecos: la externalización del control migratorio frente a la ingeniería estratégica de las migraciones. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 73-99. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.03>

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la dimensión migratoria y fronteriza de las relaciones hispano-marroquíes. En particular, estudiamos los juegos de frontera llevados a cabo por España y Marruecos. Son tres los factores explicativos fundamentales de los juegos de frontera: la securitización y externalización de la política migratoria de la Unión Europea y España, la ingeniería estratégica de las migraciones ejercida por Marruecos y la existencia de territorios de soberanía contestada, como son Ceuta y Melilla. Lo abordamos desde los enfoques teóricos de la Teoría de la Securitización y de la Ingeniería Estratégica de las Migraciones (*weaponization*). Los resultados muestran la existencia de multitud de juegos de frontera realizados por ambos países con diferentes objetivos y efectos. Concluimos que los juegos de frontera son prácticas de condicionalidad coercitiva mutua entre España y Marruecos y se enmarcan en una lógica conflictiva con el esquema “externalización versus *weaponization*”. Este estudio ayuda a comprender mejor la brecha Norte Global-Sur Global, donde se practican la externalización y la ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*) como formas de coerción, viéndose reequilibradas las relaciones de poder.

*Palabras clave:* Migración; Juegos de frontera; Securitización; Externalización; *Weaponization*; Relaciones España-Marruecos.

## Abstract

This article aims to analyze the migratory and border dimension of Spanish-Moroccan relations. In particular, we study the border games played by Spain and Morocco. There are three fundamental explanatory factors for border games: the securitization and externalization of the Migration Policy of the European Union and Spain, the strategic engineered of migration exercised by Morocco and the existence of territories of contested sovereignty, such as Ceuta and Melilla, and, to a lesser extent, the Canary Islands. We approach it from the theoretical approaches of Securitization Theory and Strategic Engineered Migration (weaponization). The results show the existence of a multitude of border games carried out by both countries with different objectives and effects. We conclude that the border games are practices of mutual coercive conditionality between Spain and Morocco and they are framed in a conflictive logic with the “externalization versus “weaponization” scheme. This study helps to better understand the Global North-Global South gap, where externalization and strategic engineered of migrations (weaponization) are practiced as forms of coercion, rebalancing power relations.

**Keywords:** Migration; Border Games; Securitization; Externalization, Weaponization, Spain-Morocco Relations.

---

## 1. INTRODUCCIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN, PREGUNTA, HIPÓTESIS Y ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO

### 1.1. *Panorámica de las relaciones hispano-marroquíes*

En este punto es preciso realizar una breve contextualización de las relaciones hispano-marroquíes. Las relaciones bilaterales entre España y Marruecos se caracterizan por su complejidad, intensidad, profundidad e interdependencia. Además, también marcan las relaciones varios conflictos estructurales de difícil resolución. Esto provoca importantes altibajos, oscilando entre etapas dulces y crisis diplomáticas (Amirah Fernández, 2015; Planet y Ramos, 2005).

En el plano formal, las relaciones bilaterales se canalizan a través de las denominadas Reuniones de Alto Nivel (RAN), establecidas en virtud del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado por ambos países en 1991 (Gobierno de España y Gobierno de Marruecos, 1991). Las RAN deben celebrarse anualmente, aunque en la práctica no sucede así. Se han celebrado 12 RAN en 32 años, las últimas en 2015 y 2023. De hecho, la periodicidad de estas reuniones permite medir el estado de las relaciones bilaterales.

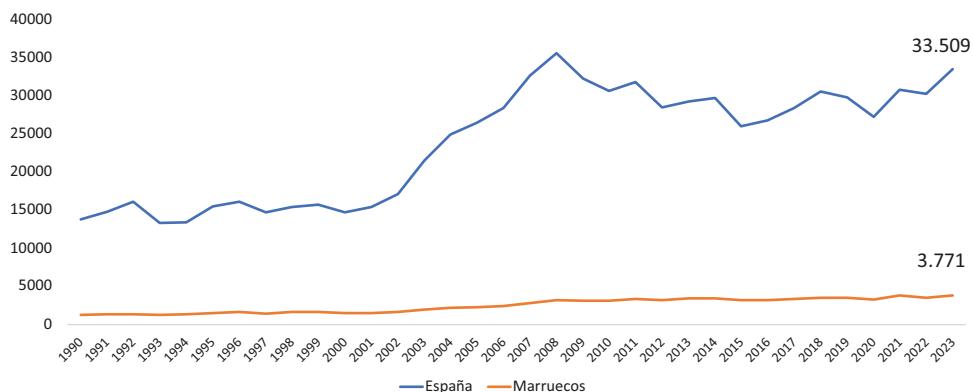
Veamos primero la perspectiva marroquí y después la española para comprender la complejidad de las relaciones. Para Marruecos, la política exterior tiene una doble dimensión: una doméstica y otra internacional. En la dimensión doméstica, la política exterior tiene una importante función de legitimación interna para contribuir a la continuidad del sistema político marroquí. En la dimensión internacional, la política exterior pivota en torno a un eje fundamental: la obtención del reconocimiento

internacional de la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental. En sus relaciones con España, Marruecos juega el *rol del buen vecino*, oscilando entre la cooperación y el conflicto. En el caso de sus relaciones con la UE adopta el *rol del alumno aventajado*, buscando obtener oportunidades y privilegios en sus relaciones con los europeos (Fernández-Molina, 2016).

Desde la perspectiva de España, hace varias décadas que las relaciones se enmarcan en el desfasado concepto de “colchón de intereses”, que alude a la existencia una densa red de vínculos en múltiples dimensiones capaz de mitigar los conflictos y las crisis entre España y Marruecos. Las principales dimensiones son la economía y el comercio, la seguridad y la migración. Según este esquema, a mayor interdependencia, mayor es el coste de oportunidad del conflicto. De este modo, se reducen los incentivos para el conflicto, evitando escenarios como la ruptura diplomática o el uso de la fuerza.

Conviene recordar que esta interdependencia no solo es muy compleja, sino que además descansa en una importante asimetría económica. Por un lado, desde 2012, España es el primer socio comercial de Marruecos, no sucediendo en sentido inverso. Por otro, la renta per cápita de España es casi diez veces superior a la de Marruecos. A lo anterior habría que sumarle los visados y permisos de residencia y trabajo otorgados por España, las remesas enviadas a Marruecos por marroquíes residentes en España o la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que España destina a Marruecos. Todo ello ha llevado, erradamente, a las élites políticas españolas a considerar que el coste de oportunidad del conflicto era mayor para Marruecos que para España. La realidad ha demostrado que esto no es así.

**GRÁFICO 1.**  
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE ESPAÑA Y MARRUECOS (1990-2023) (USD)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2025).

A la vista de los acontecimientos, como explicamos más adelante, el colchón no parece lo suficiente mullido como para evitar las crisis, precisamente por la existencia de conflictos estructurales, como el conflicto del Sahara Occidental o la soberanía

sobre Ceuta y Melilla. Las dos crisis más recientes e importantes sucedieron en 2002 con la crisis de Perejil y en 2021 con el conflicto fronterizo de Ceuta.

### *1.2. La dimensión migratoria y fronteriza en las relaciones hispano-marroquíes*

Los conflictos entre países que comparten frontera han sido una constante a lo largo de la historia. El caso de España y Marruecos no es una excepción al respecto. Los dos países se involucran cada vez más en disputas fronterizas y territoriales que más adelante definiremos como juegos de frontera<sup>1</sup>.

Es importante considerar algunas dinámicas políticas de relevancia que marcarían las políticas migratorias de España y Marruecos y la gestión de fronteras, afectando a sus relaciones bilaterales. En primer lugar, la securitización y la externalización<sup>2</sup> de las migraciones en la UE y en España. Con la securitización, la migración se enmarca como una amenaza para la seguridad y, en consecuencia, se orienta la política migratoria a la reducción y selección de las migraciones (Huysmans, 2006; Bigo, 2002 y 2014; Ceccorulli y Lucarelli, 2017). La política migratoria de la UE y de España (recordemos que se trata de una competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (Unión Europea, 2007)) queda así reducida al control migratorio, con la imprescindible cooperación de los terceros países para lograr un objetivo claro: mantener a los migrantes de África y Oriente Próximo lejos de Europa y expulsar a los que hayan accedido de forma irregular.

En este punto entra en juego la dimensión exterior de la migración, es decir, la gestión migratoria mediante la cooperación de los países de origen y tránsito de la migración en dos ámbitos distintos: el control migratorio y la prevención de la migración con herramientas de política exterior, especialmente comercio y AOD (Boswell, 2003). La dimensión exterior de la migración adquirió un mayor peso político en 1999, tras el Consejo de Tampere (Consejo Europeo, 1999). En la UE, la migración dejó entonces de ser un asunto exclusivamente de política interna. En realidad, esto ya se había asumido mucho antes en España, como lo demuestra Acuerdo de Readmisión hispano-marroquí de 1992 (Gobierno de España y Gobierno de Marruecos, 1992) y la estrecha e intensa relación en asuntos de interior y de migración desde hace décadas. Como indica Gabrielli (2017), España sirvió de modelo a la UE en las políticas de externalización. En ese marco debe entenderse la externalización del control migratorio en terceros países (Moreno-Lax y Lemberg-Pedersen, 2019), frecuentemente acompañada de esquemas coercitivos de condicionalidad que no suelen ser bien recibidos por los países, en este caso Marruecos. La necesaria cooperación de Marruecos en la gestión migratoria aumentaría la vulnerabilidad y dependencia de España y le otorgaría a Marruecos una posición de ventaja en la dinámica de poder, facilitándole la realización de juegos de frontera.

- 
1. En el epígrafe *Marco teórico y metodológico*, definiremos los denominados juegos de frontera.
  2. En el epígrafe *Marco teórico y metodológico*, definiremos la securitización y la externalización.

En segundo lugar, las ganancias políticas y económicas que obtendría Marruecos con un tipo específico de juego de frontera, como es la ingeniería estratégica de las migraciones<sup>3</sup> (*weaponization*). Más específicamente, con la ingeniería coercitiva de la migración, donde se usaría la migración como arma política para ejercer coerción sobre un tercer Estado, en este caso España. Esta dinámica sería ya estructural y habría hecho que Marruecos concibiera la migración como una renta o recurso político (Delkáder-Palacios, 2023). El principal incentivo para realizar estos juegos de frontera sería su alta eficacia para obtener ganancias debido a que la securitización y la externalización instalarían una dinámica de poder favorable a Marruecos. Desde los países del Sur Global existen diferentes respuestas a la externalización del control migratorio, tal y como han analizado Stock *et al.* (2019). La ingeniería estratégica de las migraciones practicada por países como Marruecos podría verse como una respuesta y un cuestionamiento a la externalización del control migratorio, concebida como una forma de coerción.

En tercer lugar, la reclamación de Marruecos de la soberanía sobre Ceuta y Melilla impediría la normal gestión de las fronteras y la presencia intermitente de juegos de frontera. Estos juegos de frontera tendrían como incentivo la obtención de la soberanía de los mencionados territorios. Hasta la fecha, no se han desplegado juegos de frontera explícitos de ingeniería militar de la migración o de ocupación de estos territorios, pese a que algunos autores no dudan en definir algunas acciones de Marruecos como estrategias de guerra híbrida (Colom *et al.*, 2021).

Como veremos, las respuestas políticas a la pandemia habrían profundizado e intensificado los factores mencionados y, por ende, los juegos de frontera entre España y Marruecos.

### *1.3. Pregunta, hipótesis y estructura del artículo*

La pregunta principal de la investigación es la siguiente: ¿Cuáles son los factores explicativos de los juegos de frontera entre España y Marruecos? También incluimos cuatro preguntas secundarias: ¿Qué objetivos e incentivos tienen España y Marruecos con los juegos de frontera? ¿Cómo afecta a las políticas públicas sobre migración? ¿Cómo influye el estado de las relaciones bilaterales en la frecuencia e intensidad de los juegos de frontera? ¿Cómo afectan los juegos de frontera a las relaciones de poder Norte-Sur, exemplificadas en el caso España-Marruecos?

A partir del análisis realizado en el estado de la cuestión, hemos establecido la siguiente hipótesis principal: los juegos de frontera entre Marruecos y España tienen como factores explicativos la securitización, la externalización, la ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*) y la existencia de territorios de soberanía contestada. Estas prácticas se han intensificado durante la pandemia de la Covid-19.

---

3. En el epígrafe *Marco teórico* definiremos y explicaremos las diferentes tipologías de la ingeniería estratégica de las migraciones.

Como planteamos en el siguiente epígrafe, el objeto de estudio será abordado desde el marco teórico de los Estudios Críticos de Seguridad (Escuelas de Copenhague y París). En concreto, la Teoría de la Securitización y la Ingeniería Estratégica de las Migraciones (*weaponization*). Así mismo, emplearemos el versátil concepto de juego de frontera.

El artículo tiene la siguiente estructura. Tras la introducción, en el segundo epígrafe desarrollamos el marco teórico desde el que miramos el objeto de estudio: los Estudios Críticos de Seguridad. Así mismo, explicamos la metodología de la investigación, consistente en un estudio interpretativo y cualitativo. En el tercer epígrafe, titulado *Precedentes, juegos de frontera y crisis bilateral (2018-2021)*, explicamos los precedentes de juegos de frontera inmediatamente anteriores a la crisis bilateral España-Marruecos, que provocó la intensificación de la securitización y del uso de la migración como arma política. En el cuarto epígrafe, titulado *Una nueva era en las relaciones entre España y Marruecos en un contexto regional cambiante (2022-2024). ¿El fin de los juegos de frontera?*, analizamos la nueva etapa de relaciones España-Marruecos surgida en 2022 y su impacto en los juegos de frontera entre ambos países. Finalmente, planteamos las conclusiones del estudio.

## 2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Son cuatro los conceptos que fundamentan esta investigación: juego de frontera, securitización, externalización e ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*). Los explicamos a continuación.

Comencemos por el primero de estos conceptos. Nos referimos a la metáfora de los juegos de frontera. Siguiendo a Walters (2022), no es prudente aspirar a una teoría general de la frontera porque, probablemente, no existe una esencia de las fronteras. En realidad, centrándonos en la práctica, deberíamos analizar los diferentes juegos a los que los actores juegan con las fronteras. Por ello, más que en una teoría general de la frontera, conviene focalizarse en los juegos de frontera, con sus jugadores, sus reglas (incluyendo sus violaciones), sus tácticas y sus efectos. Resulta más útil analizar empíricamente e interpretar acciones y experiencias que unificar asuntos dentro de una gran teoría. Deben añadirse dos cuestiones adicionales. Por un lado, la variedad de tipos de juegos de frontera es prácticamente infinita. Por otro, el término “juego” en absoluto trivializa un tema serio como este, donde los efectos de las prácticas de los actores a menudo implican violencia y discriminación.

En este trabajo analizamos juegos de frontera consistentes en dinámicas de conflicto entre Estados que comparten frontera. En particular, las acciones de un Estado para provocar algún tipo de efecto sobre otro Estado con quien comparte frontera terrestre o marítima. Pueden ser físicos, por ejemplo, cerrar unilateralmente un paso fronterizo o, al contrario, abrirlo permitiendo la entrada masiva de personas. También pueden ser burocrático-administrativos, por ejemplo, la denegación sistemática de visados para los nacionales de un tercer país.

Son muy escasos los ejemplos de trabajos académicos que han empleado el concepto de juego de frontera. Además, nuestro estudio es el primero que lo hace en español. Podemos destacar algunos ejemplos. Por un lado, Andreas (2000), explica cómo la gestión de la frontera y su valor simbólico afecta a las políticas domésticas y a las relaciones entre México y Estados Unidos. Por otro, Augustova (2023), analiza la relación entre los juegos de frontera y la violencia cotidiana que experimentan las personas migrantes en la frontera que separa Bosnia de Croacia. El término juego ha sido asumido, no de manera trivial o frívola, incluso por las personas migrantes, en referencia a las prácticas llevadas a cabo para lograr cruzar la frontera y esquivar la vigilancia policial. Finalmente, Andersson y Keen (2019), estudian los juegos de frontera en relación a las negociaciones de la UE con sus países vecinos para la externalización del control migratorio.

Continuando con el segundo concepto, la securitización se define como el proceso por el cual un actor securitizador anuncia a través de un acto discursivo la presencia de una amenaza existencial de un objeto referente, que ha de ser abordada con medidas excepcionales. Además, se busca legitimar dichas medidas excepcionales ante una audiencia determinada (Buzan *et al.*, 1998). Lo anterior constituye el planteamiento básico de la Teoría de la Securitización, formulada por la Escuela de Copenhague, siendo Barry Buzan y Ole Waever sus máximos exponentes. Cabe destacar el desarrollo posterior de esta teoría realizado por la Escuela de París, siendo sus referentes Didier Bigo (2002 y 2014) y Jef Huysmans (2006). La principal aportación de esta escuela es que la securitización no se realiza necesariamente mediante actos discursivos ni en momentos excepcionales, sino también mediante prácticas no discursivas de los actores que son cotidianas y continuadas (Delkáder-Palacios, 2020). Ambos enfoques forman parte del marco teórico de este trabajo.

Con la securitización los actores pretenden convertir un asunto público ordinario en un asunto de seguridad con tres objetivos: priorizar asuntos en la agenda, movilizar recursos y personas y construir significados sobre la (in)seguridad (Huysmans, 2006; Waever, 1995). La securitización es una práctica política para alcanzar uno o varios de los objetivos mencionados. Por ello, desde hace décadas, muchos asuntos públicos han sido objeto de securitización.

La Covid-19 ha sido explícitamente enmarcada como una amenaza existencial para dos objetos referentes (salud y economía) a la que se ha hecho frente a través de medidas excepcionales (algunas sin precedentes y otras ya existentes pero dotándoles de una mayor intensidad<sup>4</sup>). Ello se explicará con diferentes ejemplos más adelante. Es decir, la respuesta política a la pandemia constituye un claro ejemplo de securitización a gran escala.

4. Esta doble dimensión (medidas excepcionales sin precedentes y medidas que ya existían pero que adquieren mayor intensidad) justifica el abordaje de nuestro objeto desde las dos perspectivas de la Teoría de la Securitización mencionadas: la Escuela de Copenhague (con el foco en las prácticas excepcionales) y la Escuela de París (con el foco en las prácticas cotidianas).

La pandemia ha inaugurado una etapa de políticas de excepción generalizadas a escala global, como ya sucedió con el 11-S. Esto ha permitido que gran parte de las restricciones de derechos y libertades provocadas por la Covid-19 hayan tenido un alto grado de legitimación. Empleando la terminología de la Teoría de Securitización, en términos generales, salvo algunas excepciones, la audiencia ha aceptado las medidas excepcionales para hacer frente a la amenaza existencial (Buzan *et al.*, 1998) de la pandemia.

Una de las dimensiones que mejor ejemplifica lo anterior es la política migratoria y las restricciones a la movilidad humana. Con algunas excepciones, en gran medida, la política migratoria en el Magreb se limita al control de fronteras, con poca atención a la integración de la población migrante. El enfoque securitario tiene más espacio en la agenda y recursos que el enfoque humanitario. Esto se debe tanto a las relaciones bilaterales con la Unión Europea (Delkáder-Palacios, 2020) como a las dinámicas de política doméstica (Natter, 2020; Gross-Wyrtzen y Gazzotti, 2020). Ello es particularmente visible en Marruecos, pero también en Argelia, Mauritania y Túnez. Si bien las migraciones internacionales han sido objeto de múltiples procesos de securitización desde hace décadas, la pandemia ha profundizado e intensificado estos procesos de securitización y las políticas de excepción asociadas. En el caso de Marruecos, este proceso debe leerse en el contexto de las complejas relaciones hispano-marroquíes. Como explicamos en el siguiente epígrafe, estas medidas incluyen el cierre de las fronteras internacionales aéreas, marítimas y terrestres, así como confinamientos, cierres perimetrales y toques de queda.

No menos importante es el concepto de externalización, definido como el proceso por el que la UE y los Estados Miembros complementan sus políticas de control migratorio más allá de sus límites territoriales, con iniciativas que llevan a cabo dicho control extraterritorialmente y a través de otros países y órganos, en lugar de los suyos propios. La externalización tiene una doble dimensión. Por un lado, la dimensión espacial, que separa físicamente el lugar del poder del lugar de la vigilancia. Ello permite a los países europeos eludir sus obligaciones legales y dificultar la atribución de responsabilidades por conductas inapropiadas como, por ejemplo, las vulneraciones de los derechos humanos. Por otro, la dimensión relacional, especialmente relevante para este trabajo, donde los actores de la securitización y la externalización habitualmente practican formas de condicionalidad coercitiva mediante incentivos y penalizaciones (Moreno-Lax y Lemberg-Pedersen, 2019). Un incentivo habitualmente utilizado es la Ayuda Oficial al Desarrollo (Delkáder-Palacios, 2019).

El último de los conceptos a emplear en este trabajo es el de ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*), consistente en el uso de la migración como arma política. Este concepto ha sido desarrollado por Greenhill (2010) en su conocida obra *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion and foreign policy*. Lo relevante de esta aportación es que se trata de la primera sistematización de una práctica estatal con muchos ejemplos históricos. La ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*) es una herramienta política y un instrumento del Estado que puede ser utilizada por diferentes actores y con diferentes objetivos. Tiene cuatro fines que no son

excluyentes entre sí: la ocupación de un territorio extranjero, la desestabilización de gobiernos extranjeros, la obtención de ventajas militares en un conflicto armado y, por último, la obtención de ganancias políticas o económicas de un país extranjero, utilizando la presión y el chantaje y haciendo una demostración de la fuerza del Estado. Este último fin es el más relevante para nuestro trabajo y que la autora define como ingeniería coercitiva de las migraciones.

Conviene en este punto realizar algunas explicaciones metodológicas. Nuestra investigación es interpretativa y cualitativa. En particular, hemos desarrollado un estudio de caso cualitativo que ha tenido una doble limitación. Por un lado, geográficamente se ha limitado al espacio de España y Marruecos. Por otro, temporalmente se ha limitado al periodo comprendido entre 2018 y 2024. El motivo de esta elección temporal se debe a que entre 2018 y 2020 se produjeron antecedentes relevantes a los juegos de frontera que se intensificaron notablemente durante la etapa de la Covid-19. La técnica de investigación utilizada ha sido el análisis documental. En este sentido, cabe destacar el recurso tanto a fuentes primarias, con documentos oficiales de la Unión Europea, Marruecos y España, como a fuentes secundarias, con artículos académicos, monográficos, artículos de divulgación y medios hemerográficos.

### 3. PRECEDENTES, JUEGOS DE FRONTERA Y CRISIS BILATERAL (2018-2021)

Los juegos de frontera entre Marruecos y España no son un fenómeno novedoso vinculado a la aparición de la Covid-19. Las fronteras marítimas del Estrecho de Gibraltar y Canarias y las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla han propiciado estas dinámicas durante décadas, con la cuestión de la soberanía de dichas ciudades como telón de fondo, reclamada de manera intermitente por Marruecos. Las reclamaciones de la soberanía marroquí de Ceuta y Melilla han sido respaldadas en varias ocasiones por el Parlamento Árabe, dependiente de la Liga Árabe (Mujica, 2021), y recientemente por la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (Canarias7, 2024) Además, en una proclama no muy habitual, ambas entidades incluyeron a Canarias como parte de Marruecos.

#### *3.1. Precedentes (2018-2020)*

Los juegos de frontera provocan diferentes tipos de incidentes, destacando las vulneraciones de los derechos humanos y las crisis diplomáticas. Estos juegos de frontera son frecuentes y, paradójicamente, pueden consistir en medidas que aumenten o disminuyan el control migratorio. Como se indicó, en el caso de Marruecos la migración es concebida como un recurso político o diplomático (Delkáder-Palacios, 2023).

Iniciamos el análisis en los tres precedentes más inmediatos a la crisis bilateral. El primer precedente sucedió en agosto de 2018, cuando Marruecos cerró unilateralmente

su frontera comercial con Melilla. De este modo, la aduana comercial terrestre de Beni Enzar, ubicada entre Melilla y Nador, quedó cerrada repentinamente. Mediante una circular el gobierno alauí prohibió todo el comercio terrestre entre Melilla y Marruecos, permitiendo solo el comercio de los productos que llegasen en barco al puerto de Beni Enzar. Esta aduana comercial data nada menos que de 1866, fecha en la que se firmó el Tratado de Fez. El argumento empleado por el gobierno marroquí se basa en el importe que deja de ingresar este país en impuestos por el contrabando, conocido eufemísticamente como “comercio atípico”. Esta forma de comercio ilegal ha constituido la mayor parte del comercio terrestre entre Melilla y Marruecos durante décadas. Algunos cálculos han estimado que el “comercio atípico” entre Melilla y Marruecos alcanza los 450 millones de euros al año. El contrabando ha desaparecido y parece que de manera definitiva. Sin embargo, también el comercio legal (en torno a 50 millones de euros al año) ha descendido con creces desde el cierre de la aduana comercial: las exportaciones e importaciones legales han caído un 38% y un 53%, respectivamente. Esta restricción ha tenido un impacto muy negativo en la economía y el empleo de la zona. En Melilla se habla abiertamente de una asfixia económica y de una destrucción de empleo sin precedentes (Cembrero, 2018).

El segundo precedente se produjo en diciembre de 2019, poco más de un año después del anterior. Las autoridades marroquíes decidieron cerrar la frontera entre Marruecos y Ceuta con el pretexto de acabar con el “comercio atípico”. A diferencia de Melilla, es importante recordar que en Ceuta nunca ha existido una aduana comercial. Pese a ello, este cierre ha sido definido también en Ceuta como una estrategia de asfixia económica. El volumen de “comercio atípico” en Ceuta era mucho mayor al de Melilla, por lo que el impacto del cierre físico de la frontera fue muy superior. En Ceuta, se estima que el “comercio atípico” se sitúa entre 700 y 1.000 millones de euros al año, lo que equivaldría en torno al 70% de su PIB (Fuentes Lara, 2016; Cembrero, 2019a; Ferrer-Gallardo, 2008).

Estas actividades han sido el motor económico de Ceuta y Melilla durante décadas. Este cierre de fronteras ha implicado la pérdida de empleo de las aproximadamente 7.500 porteadoras marroquíes (son esencialmente mujeres) que cruzaban a diario estas fronteras. Ello ha provocado protestas y movilizaciones que, sin embargo, no han sido masivas y extendidas en el tiempo ni han logrado forzar un cambio en la acción del gobierno.

Desde la perspectiva española, la mayoría de los análisis ven en estas acciones un interés de Rabat por asfixiar económicamente y aislar a Ceuta y Melilla para reclamar con mayor facilidad la soberanía de ambas ciudades. Desde la perspectiva marroquí, se pone el énfasis en los ingresos públicos que se pierden. Según el Director General de Aduanas de Marruecos, Nabyl Lakhdar, el país dejaba de ingresar más de 500 millones de euros en aranceles en Ceuta y Melilla (Mousjid, 2019). Conviene recordar que en torno a 12 millones de personas cruzaban anualmente las fronteras de Ceuta y Melilla, y no solo por razones económicas (Cembrero, 2019b).

El tercer precedente se produjo en enero de 2020 con la declaración unilateral de Marruecos de su soberanía sobre las aguas territoriales del Sahara Occidental, entrando

en solapamiento y por tanto en conflicto con las aguas territoriales españolas de las Islas Canarias. Las aguas inscritas como Zona Económica Exclusiva de Marruecos son ricas en cobalto y telurio, considerados minerales estratégicos por su uso para la fabricación de paneles solares y coches eléctricos. Desde el punto de vista del derecho marítimo internacional estas leyes del Parlamento de Marruecos no tienen validez jurídica. Sin embargo, hay que leerlas en clave política y en el marco de la agenda marroquí de reclamación de la soberanía del Sahara Occidental (Peregil, 2020).

### *3.2. Profundizando e intensificando la securitización y el uso de la migración como arma política: la crisis bilateral (2020-2021)*

Como se indicó, la tendencia de restringir y securitzar las migraciones mediante juegos de frontera en el marco de agendas políticas de soberanía territorial se ha profundizado e intensificado con la Covid-19. La pandemia generó un contexto que facilitó prácticas preexistentes. El 13 de marzo de 2020 Marruecos cerró las fronteras aéreas y marítimas con España. Este movimiento, sumado a los anteriores en Ceuta y Melilla, dejaba suspendidas todas las conexiones entre ambos países.

Por un lado, el cierre de las fronteras aéreas en 2020 supuso la cancelación de todos los vuelos comerciales internacionales. Inicialmente, se cancelaron todos los vuelos. Con posterioridad, comenzaron a operar vuelos comerciales únicamente de Royal Air Maroc con países como España, Francia o Bélgica. Estas conexiones no incluían viajes turísticos, ya que la movilidad quedó limitada a viajes de negocio y a estudiantes internacionales, mediante la solicitud de un salvoconducto especial a los servicios consulares de Marruecos en el extranjero. El resto de restricciones consistía en la presentación de una prueba PCR realizada como máximo 48 horas antes de la salida del vuelo. Más tarde, en octubre de 2021 comenzaron a permitirse viajes turísticos siempre que se presentara un justificante de reserva de un alojamiento. En los meses posteriores se han sucedido diferentes aperturas y cierres del espacio aéreo.

Por otro, con el cierre fronteras marítimas en 2020 se cancelaron todos los viajes en barco entre España y Marruecos. Esto supuso la anulación de la Operación Paso del Estrecho de 2020 y 2021, imposibilitando a millones de marroquíes volver a su país principalmente de vacaciones. Sin embargo, Marruecos sí autorizó la llegada de barcos procedentes de Francia e Italia (La Sexta, 2021).

Ahora bien, hay dos acontecimientos adicionales que debemos remarcar para comprender las estrategias fronterizas entre Marruecos y España. Ambos acontecimientos provocaron dos graves crisis de política migratoria. Paradójicamente, se trata de acciones que no han restringido, sino que han incrementado la movilidad humana entre ambos países. Sin embargo, esta movilidad ha tenido como rasgo principal una mayor peligrosidad e inseguridad para las vidas de la población migrante.

El primer acontecimiento fue la llegada de más de 8.000 migrantes a las Islas Canarias en noviembre de 2020. La mayoría de esa población llegó desde Marruecos y desde los territorios del Sáhara Occidental, pero también desde Mauritania y Senegal.

Fue el mayor número de llegadas irregulares desde la “crisis de los cayucos” de 2006 (RTVE, 2020). Con este incremento, España se convirtió en el primer país en llegadas irregulares a la UE. Ello creó una verdadera crisis de política migratoria y todos los ojos de Bruselas se pusieron en España. Desde la perspectiva española, se trató de una estrategia política y diplomática calculada por Marruecos para presionar a España para que reconociera la soberanía marroquí del Sáhara Occidental. Desde la perspectiva marroquí, el incremento de salidas irregulares desde Marruecos se debió a que el país estaba centrado en la lucha contra la pandemia.

El segundo acontecimiento fue la entrada de más de 10.000 migrantes en España a través de las fronteras de Ceuta los días 17 y 18 mayo de 2021. La crisis de política migratoria se tornó en una grave crisis diplomática entre España y Marruecos, la mayor en décadas. Este ha sido sin duda el punto más álgido de la crisis política entre ambos países. Desde el Gobierno de España, la Ministra de Defensa, Margarita Robles, en una entrevista acusó a Marruecos de lanzar a sus ciudadanos, incluidos menores, a cruzar la frontera con España (Robles, 2021). Este es el ejemplo más paradigmático de *weaponization* o uso de la migración como arma política por parte de Marruecos hasta la fecha.

Refuerza la tesis anterior la advertencia que Marruecos lanzó a España. En declaraciones a la prensa, la Embajadora de Marruecos en España, Karima Benyaich (2021) indicó: “hay actos que tienen consecuencias, y se tienen que asumir”, en clara alusión a la acogida humanitaria por motivos de salud de España a Brahim Gali, líder del Frente Polisario. Es importante entender que la concepción de Marruecos respecto de la dinámica de poder cambió con el reconocimiento de Trump de la soberanía marroquí del Sáhara Occidental en diciembre de 2020. A partir de entonces, Marruecos aumentó su presión a España y otros Estados Miembros de la UE para obtener el reconocimiento de su soberanía sobre el Sáhara Occidental.

Conviene recordar que de las personas que cruzaron a nado la playa del Tarajal, en Ceuta, en torno a 2.000 eran menores de edad. Los menores estuvieron muchos días durmiendo en las calles o devueltos ilegalmente a Marruecos por parte de España (Sánchez, 2021). Ante esta situación, el Parlamento Europeo emitió una resolución condenando a Marruecos por el uso instrumental de niños y niñas como arma política (Parlamento Europeo, 2021). Más tarde, el Parlamento Árabe rechazó la resolución del Parlamento Europeo y manifestó que Ceuta, Melilla y las Islas Canarias son territorios coloniales (Europa Press, 2021).

Algunos análisis apuntan al cierre definitivo de las fronteras marroquíes con Ceuta y Melilla, especialmente si España avanza en la inclusión de ambas ciudades en el espacio Schengen. Esta posibilidad fue declarada por el Gobierno de España como reacción a los incidentes fronterizos de mayo de 2021. La incorporación de Ceuta y Melilla en Schengen dificultaría el acceso de los marroquíes a ambas ciudades, porque se requeriría un visado (Lopes, 2021). Si, además, Ceuta y Melilla se incluyeran en la Unión Aduanera de la UE, pasaríamos de una frontera hispano-marroquí a una frontera euro-marroquí, dado que la política comercial es una competencia exclusiva de la UE. Como resultado, el control de fronteras dejaría de estar en los puertos de Ceuta y

Melilla y se ubicaría en las respectivas fronteras terrestres entre España y Marruecos. Esto es problemático porque profundizaría la externalización de la política migratoria de la UE en terceros países.

Además de la posibilidad de incluir a Ceuta y Melilla en Schengen, la respuesta de España ha sido la expulsión masiva de migrantes marroquíes, incluyendo menores. De los aproximadamente 10.000 migrantes que accedieron a Ceuta, en torno a 7.000 fueron deportados a Marruecos (Deutsche Welle, 2021). Sin embargo, la justicia española detuvo las expulsiones de menores por ser contrarias a la legislación vigente.

#### 4. UNA NUEVA ERA EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS EN UN CONTEXTO REGIONAL CAMBIANTE (2022-2024). ¿EL FIN DE LOS JUEGOS DE FRONTERA?

En agosto de 2021, el Rey de Marruecos declaraba la llegada de una nueva etapa “inédita” en las relaciones hispano-marroquíes, superando la crisis diplomática con España (González, 2021).

La presión de Marruecos sobre España para que reconozca el Sáhara Occidental como un territorio de soberanía marroquí parece haber sido exitosa. En una carta del 14 de marzo de 2022, el Presidente de España, Pedro Sánchez, se dirigió al Rey Mohamed VI, declarando que el Plan de Autonomía Marroquí para el Sáhara Occidental era “la base *más* seria, realista y creíble para la resolución del diferendo” (Sánchez, 2022). El lenguaje importa porque, hasta ese momento, España había considerado el Plan de Autonomía Marroquí para el Sáhara Occidental como *una* propuesta seria, realista y creíble para resolver el conflicto, pero no como la propuesta *más* seria, realista y creíble. Ello provocó una tormenta política en España, porque este cambio no fue el resultado del consenso entre los principales partidos políticos y la sociedad, sino una decisión unilateral del Presidente.

Sin embargo, esta carta inició una nueva fase en las relaciones políticas entre España y Marruecos y el fin (temporal) de la crisis diplomática. El 7 de abril de 2022, solo tres semanas después de la mencionada carta, Pedro Sánchez se reunió con el Rey Mohamed VI en Rabat. La Declaración Conjunta llamó a la plena normalización de la circulación de personas y bienes entre los dos países, a nivel terrestre y marítimo. También llamó al fortalecimiento de la cooperación migratoria entre España y Marruecos, con la reunión del Grupo Permanente sobre Migración España-Marruecos (Gobierno de España y Gobierno de Marruecos, 2022).

De acuerdo con la Declaración, el 6 de mayo de 2022 se celebró una reunión del mencionado Grupo Permanente sobre Migración en Rabat, con una agenda basada en el control de fronteras mediante patrullas policiales conjuntas, así como el retorno de migrantes y la facilitación de visados, entre otros. El efecto más visible de esta normalización de las relaciones fue la apertura de las fronteras marítimas (incluyendo la Operación Paso del Estrecho, tras su cancelación en 2020 y 2021) y las fronteras terrestres en mayo de 2022. Sin embargo, es importante indicar que las actividades

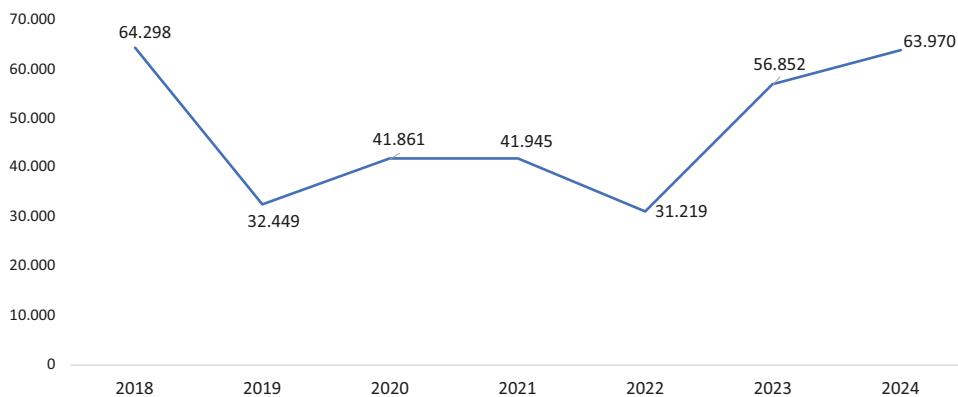
comerciales han continuado prohibidas en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla hasta el 11 de febrero de 2025. Ese día se retomó el comercio de Ceuta y Melilla con Marruecos. El volumen es aún mínimo, pero se espera un incremento progresivo.

Los juegos de frontera parecían haber finalizado. Marruecos intensificó las operaciones de control de fronteras, reduciéndose los flujos migratorios hacia España en 2022 en Ceuta, Melilla y Canarias. Si en 2021 se produjeron un total de 41.945 llegadas de migración irregular a España, en 2022 este número descendió a 31.219 (Ministerio del Interior, 2021 y 2022). Sin embargo, una nueva tragedia humanitaria estaba punto de suceder. El 24 de junio de 2022, en torno a 1.700 migrantes trataron de acceder a Melilla a través del paso fronterizo situado en el Barrio Chino. De acuerdo con los datos oficiales de Marruecos, 23 personas murieron, pero organizaciones como Amnistía Internacional o la Asociación Marroquí de Derechos Humanos afirman que murieron, al menos, 37 personas (Morales, 2023; Amnistía Internacional, 2023).

A partir de 2023, la situación de la migración irregular iba a cambiar nuevamente. A pesar de la promesa de una mayor cooperación migratoria de Marruecos en la Declaración Conjunta de 2022, en 2023 la migración irregular aumentó un 82% en España, alcanzando las 56.852 llegadas. En 2024 aumentó un 12,5%, con un total de 63.970 (Ministerio del Interior, 2023 y 2024). La siguiente figura muestra la evolución de la migración irregular en España desde los años inmediatamente previos a la Covid-19 hasta la actualidad.

GRÁFICO 2.

NÚMERO TOTAL DE LLEGADAS DE MIGRACIÓN IRREGULAR A ESPAÑA (2018-2024).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024).

Como se indica a continuación, los motivos por los que crecieron las llegadas en 2023 y 2024 no fueron los juegos de frontera, sino otros. El aumento de las llegadas a España en esos años se ha producido fundamentalmente en Canarias. Sin embargo, el principal origen y tránsito de la migración no está en Marruecos y el Sáhara

Occidental, sino en Senegal, Mali y Mauritania. Senegal y Mali han adquirido máxima relevancia como países de origen y Mauritania como país de tránsito de la migración.

Si ampliamos la perspectiva, vemos que la estrategia española y europea del control migratorio depende de la cooperación migratoria con Marruecos, Mauritania y Senegal, ya que de las costas de estos países y del Sahara Occidental salen prácticamente todas las embarcaciones de la migración irregular.

Por tanto, el crecimiento de las llegadas no respondería a un posible relajamiento en las tareas de control migratorio de Marruecos, sino a otras razones como la crisis política y el consecuente éxodo que vive actualmente Senegal. La crisis política de Senegal se inició en febrero de 2024, cuando el entonces presidente, Macky Sall, pretendió posponer diez meses la celebración de las elecciones generales, alargando así su mandato. Este “golpe de estado institucional” como lo definió la oposición, provocó un fuerte rechazo de los partidos opositores y de la sociedad civil, iniciándose un ciclo de movilizaciones y protestas en todo el país. El gobierno respondió con represión y violencia contra los manifestantes y con prohibiciones en el acceso a internet. Este giro autoritario ha menoscabado las credenciales democráticas de Senegal, donde se ha generalizado la persecución y el hostigamiento a los líderes opositores. Finalmente, el Consejo Constitucional dictaminó que las elecciones debían celebrarse antes del fin del mandato de Sall, el 2 de abril. Sall lo acató y las elecciones se celebraron el 24 de marzo con la victoria del opositor Bassirou Diomaye Faye (Driessen Cormenzana 2024; Saavedra, 2024; Mané, 2024).

Durante la crisis, aumentó considerablemente el número de senegaleses dispuestos a abandonar su país. Superada ésta, continuaron los factores previos que empujan a la población a emigrar, como la crisis económica generada por la Covid-19 o el agotamiento de los recursos pesqueros por la actividad de las flotas europeas. Tanto es así que, en 2023, Senegal fue la primera nacionalidad de origen en las llegadas irregulares a España y, en 2024, la tercera (Frontex 2025). Además, otro factor destacable es que el nuevo gobierno de Senegal tiene una inspiración panafricanista, anticolonial y soberanista (Jeune Afrique, 2025; Badiane, 2024), cogiendo el testigo de procesos políticos previos vinculados al panafricanismo (Véron, 2023). Por tanto, es más reticente a la intervención extranjera en la gestión migratoria, por ejemplo, respecto de la presencia de la Guardia Civil y de Frontex.

Otro motivo que explica el aumento de llegadas a España en 2023 y 2024 tiene que ver con Mauritania. Se trata de un actor de relevancia, existiendo desde hace décadas una intensa cooperación migratoria con la Unión Europea y España. De hecho, en marzo de 2024, la UE y Mauritania firmaron una Declaración Conjunta estableciendo un acuerdo de cooperación migratoria centrado en cinco ámbitos: oportunidades socioeconómicas para los jóvenes, asilo, migración legal, migración irregular y control de fronteras (Unión Europea y Mauritania, 2024).

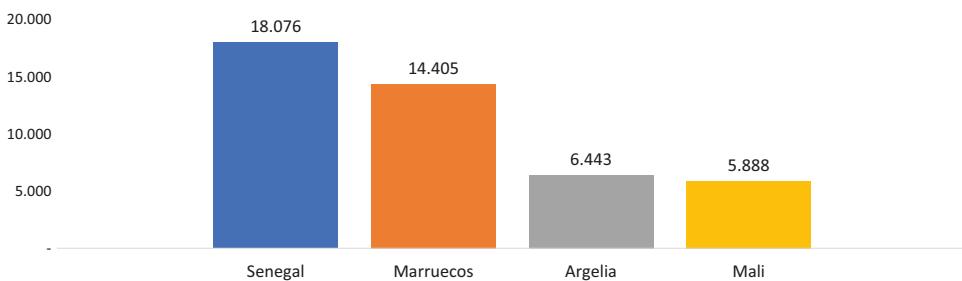
El acuerdo, promovido y liderado por España, se firmó en Nuakchot por parte de la Comisaria Europea de Interior, Ylva Johansson, el Ministro del Interior de España, Fernando Grande-Marlaska, y la Secretaria de Estado de Asilo y Migración de Bélgica, Nicole de Moor. El presupuesto inicial es de 210 millones de euros con el objetivo

prioritario de convertir a Mauritania en un tapón para la migración irregular hacia Canarias (Naranjo, 2024). Así mismo, a nivel bilateral, en agosto de 2024 España y Mauritania firmaron una Declaración Conjunta, estableciendo la centralidad de la cooperación migratoria en las relaciones entre ambos países (Gobierno de España y Gobierno de Mauritania, 2024). Estos acuerdos se suman a otros ya existentes. Sin embargo, en los años señalados se observa un aumento destacable de las salidas desde Mauritania a Canarias. Esto se debe a que han llegado a Mauritania cientos de miles de refugiados de Mali, que huyen del largo conflicto de su país. Esta sería la causa por la que Mali ha pasado a ser en 2024 la primera nacionalidad en el origen de la migración irregular a España (Frontex, 2025; Vargas Martín, 2024).

Las siguientes figuras muestran el origen de la migración irregular en 2023 y 2024, con el aumento de los nacionales de Senegal y Mali por los factores explicados. El caso de Marruecos supone un cambio de tendencia importante, ya que llevaba tres años, 2020, 2021 y 2022, siendo la primera nacionalidad en origen de la migración irregular (Frontex, 2025).

GRÁFICO 3.

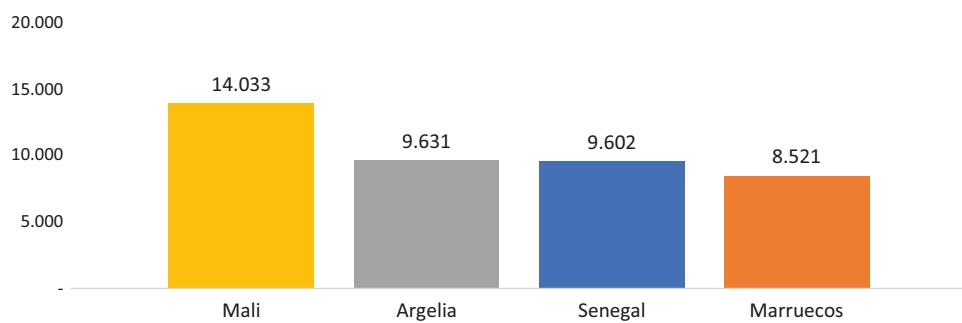
NÚMERO TOTAL DE LLEGADAS DE MIGRACIÓN IRREGULAR A ESPAÑA POR NACIONALIDAD EN 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Frontex (2025).

GRÁFICO 4.

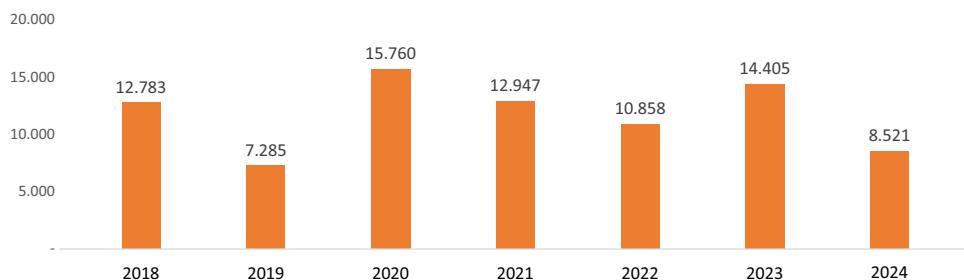
NÚMERO TOTAL DE LLEGADAS DE MIGRACIÓN IRREGULAR A ESPAÑA POR NACIONALIDAD EN 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Frontex (2025).

## GRÁFICO 5.

EVOLUCIÓN DE LAS LLEGADAS DE MIGRACIÓN IRREGULAR A ESPAÑA DE NACIONALES DE MARRUECOS (2018-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Frontex (2025).

Por tanto, el aumento de la migración irregular en España no puede achacarse exclusivamente a la ingeniería estratégica de las migraciones practicada por Marruecos. Diferentes asuntos internos de países como Senegal, Mali y Mauritania acentúan los factores de empuje de la migración hacia España.

Si bien el aumento de la migración irregular hacia España en 2023 y 2024 no se explica por los juegos de frontera de Marruecos, sí se realizaron otros juegos de frontera. Cabe mencionar algunos acontecimientos de marzo de 2024. Por un lado, las maniobras militares de la armada de Marruecos a poco más de 100 kilómetros de las aguas de Canarias. Puede interpretarse como una demostración de fuerza y de reclamación de las aguas del Sáhara Occidental, tras el rechazo de la UE a incluir este territorio en sus acuerdos comerciales y pesqueros con Marruecos. Por otro, la negativa de las autoridades marroquíes de permitir el cruce de sus nacionales hacia Ceuta y Melilla con los visados expedidos por los Consulados de España en Marruecos, con la excepción de los visados Schengen.

En definitiva, a pesar del aparente buen estado de las relaciones entre Marruecos y España, los juegos de frontera siguen produciéndose, dado que sus factores explicativos, la securitización de las migraciones, la concepción de la migración como una renta política por parte de Marruecos y las reclamaciones de este país de la soberanía de Ceuta y Melilla siguen vigentes.

## 5. CONCLUSIONES

La complejidad, intensidad y profundidad de las relaciones entre España y Marruecos, sumado a la existencia de conflictos estructurales, hacen que las relaciones bilaterales oscilen entre la cooperación y el conflicto. Durante la pandemia de la Covid-19 se intensificaron los procesos de securitización, externalización y el uso de la migración como arma política. Más en particular, se agravaron los denominados juegos de frontera entre ambos países.

El estado en que se encuentren las relaciones hispano-marroquíes influye en la tipología, la intensidad y el sentido de los juegos de frontera. Como hemos indicado, durante la crisis bilateral de 2021, el juego de frontera de mayor impacto fue la entrada en Ceuta de 10.000 migrantes en apenas 24 horas, debido a falta de control de la frontera por parte de Marruecos. Fue un claro ejemplo de ingeniería coercitiva de las migraciones (*weaponization*) a manos de Marruecos con un doble objetivo. Primero, ejercer represalias por la hospitalización en España del líder del Frente Polisario, Brahim Gali. Segundo, advertir a España de qué puede suceder si Marruecos no coopera en materia de migración. Es relevante mencionar la elevada eficacia de este caso de ingeniería coercitiva de la migración, siendo uno de los factores explicativos fundamentales por los que España asumió explícitamente en 2022 las tesis de la marroquinidad del Sahara Occidental.

En 2022, superada la crisis bilateral, la situación cambió. Al menos así fue al inicio. Se produjo un mayor control migratorio en las fronteras de Ceuta y Melilla, pero acompañado de una mayor violencia en las fronteras, destacando la masacre de Melilla de junio de 2022. Sin embargo, tras ese paréntesis, los juegos de frontera han continuado hasta nuestros días. Cabe destacar las recientes maniobras militares de Marruecos frente a las costas Canarias o la reapertura de la aduana comercial de Melilla y la creación de una nueva aduana comercial con Ceuta que, en ambos casos, se ha realizado de manera tardía y a bajo rendimiento, pese a existir un compromiso de ambas partes al respecto. Es decir, aún en el contexto de unas relaciones bilaterales aparentemente armoniosas, los juegos de frontera han continuado produciéndose. Ello se debe a la persistencia de factores profundos y de largo recorrido que explícamos a continuación.

¿Por qué se producen estos juegos de frontera? Son principalmente tres los factores de fondo o las tendencias que empujan a los países a realizar juegos de frontera. El primer factor comprende dos procesos interrelacionados: la securitización y la externalización de la migración. Por un lado, tal y como señalan autores de referencia como Huysmans (2006) o Bigo (2002 y 2014), la securitización de la migración en la UE y en España hace que la migración se conciba como un problema de seguridad. En consecuencia, la política migratoria se orienta a detener y seleccionar la migración mediante la herramienta del control migratorio (Ceccorulli y Lucarelli, 2017). Este objetivo de detener y seleccionar la migración es el incentivo esencial de España para realizar juegos de frontera, por ejemplo, las expulsiones ilegales de población migrante de España a Marruecos. Debe considerarse que política migratoria de España se enmarca en el ámbito de la UE, al tratarse de una competencia compartida.

Por otro, la externalización del control migratorio en terceros países. Con esta práctica, la UE y España delegan estas tareas en Marruecos en un esquema de condicionalidad y coerción no aceptado por Marruecos, que rechaza la etiqueta de país gendarme. Esto provoca un escenario de tensión bilateral y hace a España muy vulnerable porque genera una dinámica de poder que siempre es favorable a Marruecos. La migración se convierte en un recurso o arma de Marruecos para realizar fácilmente juegos de frontera.

El segundo factor consiste en la obtención de ganancias políticas y económicas por parte de Marruecos, mediante un tipo de juego de frontera, como es la ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*). En particular, nos referimos a la ingeniería coercitiva de la migración, con la que Marruecos ejerce coerción sobre España. Es ya una dinámica estructural que hace que Marruecos conciba la migración como un arma o renta política o, en definitiva, un recurso con el que obtener ganancias de diversa índole. Este mecanismo de presión le permite lograr ganancias que habitualmente son económicas (más recursos financieros y acuerdos comerciales) o políticas (reconocimiento de la soberanía marroquí del Sahara Occidental). El incentivo para Marruecos es la alta eficacia de los juegos de frontera relacionados con la migración. Esta alta eficacia se explica por la securitización y la externalización de la migración que inclinan la balanza en la relación de poder en favor de Marruecos, situando a España en una clara situación de desventaja. Sin la securitización y la externalización de la migración la eficacia de los juegos de frontera se reduciría notablemente.

Dentro de la ingeniería estratégica de las migraciones, el caso estudiado responde claramente a la ingeniería coercitiva de la migración, ya que el fin principal de Marruecos es la obtención de ganancias políticas y económicas de España y de la UE. Por tanto, en la actualidad, deben descartarse otros fines de la ingeniería estratégica de las migraciones (*weaponization*), como la ocupación de los territorios de Ceuta y Melilla o la obtención de ventajas militares. Sin embargo, como se indicó, algunos análisis apuntan a que se trataría de una forma de guerra o amenaza híbrida. Por ello, solo asumiendo estas tesis, probablemente algo exageradas, podría hablarse de ingeniería militar de la migración.

El tercer factor es aún más estructural y tiene una trayectoria más larga que los anteriores. Se trata de las reclamaciones de soberanía de Marruecos sobre Ceuta y Melilla. El no reconocimiento de Marruecos de la soberanía española de estos territorios imposibilita una normal gestión de la frontera entre ambos países. La recuperación de dicha soberanía es el incentivo principal para la continuidad de los juegos de frontera de Marruecos.

Por tanto, los juegos de frontera son formas de coerción entre España y Marruecos a causa de factores profundos, como son la securitización, la externalización y la ingeniería estratégica de las migraciones y la existencia de territorios de soberanía contestada.

Los juegos de frontera suelen tener efectos dramáticos sobre las vidas de la población migrante con destino a España a través de Marruecos. Si el control de fronteras se intensifica fruto de una cooperación migratoria más estrecha entre España y Marruecos, aumenta la violencia en las fronteras y se producen masacres como la de Melilla. Si el control de fronteras se relaja, aumentan entonces las muertes en las travessías menos vigiladas de la migración irregular. La política migratoria entendida como una forma de necropolítica (Mbembe, 2019) y de biopoder (Foucault, 1978) produce muertes.

Es decir, los juegos de frontera son la expresión de prácticas y dinámicas de coerción y condicionalidad cruzadas entre España y Marruecos. España lo hace mediante la externalización del control migratorio y Marruecos a través de la ingeniería

estratégica de las migraciones (*weaponization*). La situación se agrava en este caso, al existir territorios cuya soberanía está contestada. El esquema externalización vs. *Weaponization* es extensible a muchos otros contextos donde los países del Norte Global ejercen coerción por medio de la externalización del control migratorio y los países del Sur Global responden con una herramienta puesta a su alcance: la ingeniería coercitiva de las migraciones. Este esquema de condicionalidad coercitiva mutua reduce las asimetrías y reequilibra las relaciones de poder Norte-Sur en favor de los países del Sur Global. El caso analizado hace prueba de ello, dada la alta eficacia de los juegos de frontera de Marruecos sobre España.

En cualquier caso, debemos insistir en que la securitización y la externalización del control migratorio de España en Marruecos son causa y condición *sine qua non* de los juegos de frontera y, en particular, de la *weaponization*. Por ello, atacando las causas señaladas podrían desincentivarse estas prácticas conflictivas. Esto pasaría por desecuritizar la migración, concibiéndola como un proceso sociopolítico normal y ordinario, reducir la externalización y contribuir a una mayor cohesión socioeconómica entre España y Marruecos, y más ampliamente en toda la región Euromediterránea.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amirah Fernández, Haizam (2015). “Relaciones España – Marruecos. Informe 19. Octubre 2015”. Disponible en web: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/informe-elcano-19-relaciones-espana-marruecos.pdf> [Consulta: 8 de febrero de 2025]
- Amnistía Internacional. 2023, 26 de junio. “Tragedia en la valla de Melilla: Un año de impunidad tras la masacre”. Disponible en web: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/tragedia-en-la-valla-de-melilla-nunca-mas/> [Consulta: 16 de abril de 2024]
- Andersson, Ruben y David Keen. 2019. “The West’s Obsession With Border Security Is Breeding Instability”. Disponible en web: <https://foreignpolicy.com/2019/11/16/border-security-european-union-instability-illegal-immigration/> [Consulta: 18 de febrero de 2025]
- Andreas, Peter. 2000. *Border Games: The Politics of Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca: Cornell University Press.
- Augustova, Karolina. 2023. *Everyday Violence at the EU’s External Borders. Games and Push-backs*. Londres: Routledge.
- Badiane, Ousmane. 2024, 11 de julio. “Que retenir des 100 premiers jours de Bassirou Diomaye Faye à la tête du Sénégal ?” Disponible en web: <https://www.bbc.com/afrique/articles/c80xqdj7kg8o> [Consulta: 16 de enero de 2025].
- Banco Mundial. 2025. “PIB per cápita (US\$ a precios actuales) - Spain, Morocco”. Disponible en web: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ES-MA> [Consulta: 11 de febrero de 2025]

- Benyaich, Karima. 2021. 18 de mayo. "Embajadora de Marruecos: "Hay actos que tienen consecuencias y se tienen que asumir"". Disponible en web: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-embajadora-marruecos-hay-actos-tienen-consecuencias-tienen-asumir-20210518145207.html> [Consulta: 4 de febrero de 2025]
- Bigo, Didier. 2002. "Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease", *Alternatives*, 27: 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Bigo, Didier. 2014. "The (in) securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy–border guards/police–database analysts", *Security Dialogue*, 45 (3): 209-225. <https://doi.org/10.1177/096701061453045>
- Boswell, Christina. 2003. "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy", *International Affairs*, 79 (3): 619-638. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap De Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner.
- Canarias7. 2024, 3 de marzo. "Una ONG marroquí reclama a Naciones Unidas la descolonización de Canarias". Disponible en web: <https://www.canarias7.es/politica/ong-marroqui-reclama-naciones-unidas-descolonizacion-canarias-20240304233613-nt.html> [Consulta: 14 de marzo de 2024]
- Ceccorulli, Michela y Sonia Lucarelli. 2017. "Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas", *The International Spectator*, 52 (3): 83-102. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1332850>
- Cembrero, Ignacio. 2018, 11 de agosto. "Marruecos cierra unilateral y definitivamente la aduana de Melilla". Disponible en web: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-08-11/marruecos-cierra-aduana-comercial-de-melilla\\_1603536/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-08-11/marruecos-cierra-aduana-comercial-de-melilla_1603536/) [Consulta: 1 de febrero de 2024]
- Cembrero, Ignacio. 2019a, 2 de diciembre. "Marruecos pone fin al contrabando con Ceuta y asfixia la ciudad". Disponible en web: [https://www.elconfidencial.com/espana/2019-12-02/marruecos-ceuta-contrabando-asfixia-ciudad\\_2359167/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-12-02/marruecos-ceuta-contrabando-asfixia-ciudad_2359167/) [Consulta: 10 de diciembre de 2023]
- Cembrero, Ignacio. 2019b, 1 de agosto. "Marruecos redobla la asfixia económica de Ceuta y Melilla con un plan anticontrabando". Disponible en web: [https://www.elconfidencial.com/espana/2019-08-01/marruecos-apretar-tuerca-ceuta-melilla-contrabando\\_2155983/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-08-01/marruecos-apretar-tuerca-ceuta-melilla-contrabando_2155983/) [Consulta: 5 de diciembre de 2023]
- Colom, Guillem, Guillermo Pulido y Mario Guillamó. 2021. "Marruecos, el estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España". Disponible en web: <https://seguridadcultura.org/wp-content/uploads/2021/05/Marruecos-el-Estrecho-de-Gibraltar-y-la-amenaza-militar-sobre-España.pdf> [Consulta: 8 de abril de 2024]
- Consejo Europeo. 1999. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999*. Disponible en web: <https://www.consilium.europa.eu/media/21053/consejo-europeo-de-tampere-conclusiones-de-la-presidencia.pdf> [Consulta: 15 de abril de 2024]

- Delkáder-Palacios, Augusto. 2019. “Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 8 (2): 172-201. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.403](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.403)
- Delkáder-Palacios, Augusto. 2020. “Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE”, *Relaciones Internacionales*, 29 (58): 141-164. <https://doi.org/10.24215/23142766e092>
- Delkáder-Palacios, Augusto. 2023. “La política migratoria de Marruecos como recurso de seguridad y diplomacia: equilibrios e intereses”, *Revista de Estudios Internacionales y Mediterráneos*, 35: 274-306. <https://doi.org/10.15366/reim2023.35.011>
- Deutsche Welle. 2021, 23 de mayo. España devolvió a 7.000 inmigrantes que entraron en Ceuta. Disponible en web: <https://www.dw.com/es/espaa-devolvi-a-7000-inmigrantes-que-entraron-en-ceuta/a-57633320> [Consulta: 20 de enero de 2025]
- Driessen Cormenzana, Marta. 2024, 9 de mayo. “De preso a presidente: cambio de gobierno y consolidación democrática en Senegal”. Disponible en web: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/de-preso-a-presidente-cambio-de-gobierno-y-consolidacion-democratica-en-senegal/> [Consulta: 15 de enero de 2025]
- Europa Press. 2021, 26 de junio. “El Parlamento Árabe rechaza la “arrogancia” de la Eurocámara por señalar el uso de la migración por Marruecos”. Disponible en web: <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-parlamento-europeo-parlamento-arabe-rechaza-arrogancia-eurocamara-senalar-uso-migracion-marruecos-20210626200849.html> [Consulta: 4 de septiembre de 2023]
- Fernández-Molina, Irene. 2016. *Moroccan foreign policy under Mohammed VI, 1999–2014*. Londres: Routledge.
- Ferrer-Gallardo, Xavier. 2008. “Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla: explorando los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 51: 129-149.
- Frontex. 2025. “Detections of illegal border-crossings statistics download (updated monthly)”. Disponible en web: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/> [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Foucault, Michel. 1978. *The Will to Knowledge: The History of Sexuality Volume I*. Londres: Penguin.
- Fuentes Lara, María Cristina. 2016. “El comercio “atípico” en la frontera ceutí. El caso de las porteadoras”, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 6 (1): 84-107. <http://dx.doi.org/10.25115/riem.v6i1.416>
- Gabrielli, Lorenzo. 2017. “La externalización europea del control migratorio. ¿La acción española como modelo?”. Anuario CIDOB de la Inmigración. Disponible en web: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/10.24241-AnuarioCIDOBInmi.2017.126> [Consulta: 14 de febrero de 2025]
- Gobierno de España y Gobierno de Marruecos. 1991. *Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y. Reino de Marruecos, hecho en*

- Rabat, el 4 de julio de 1991.* Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-5422> [Consulta: 8 de febrero de 2025]
- Gobierno de España y Gobierno de Marruecos. 1992. *Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente.* Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-8976> [Consulta: 17 de abril de 2024]
- Gobierno de España y Gobierno de Marruecos. 2022, 7 de abril. “Nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos. Declaración conjunta”. Disponible en web: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/07\\_0422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/07_0422-declaracion-conjunta-Espana-Marruecos.pdf) [Consulta: 4 de septiembre de 2023]
- Gobierno de España y Gobierno de Mauritania. 2024. “Declaración Conjunta entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania”. Disponible en web: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2024/270824-declaracion-espana-mauritania-espanol.pdf> [Consulta: 17 de enero de 2025]
- González, Ricard. 2021, 21 de agosto. “El rey de Marruecos expresa su deseo de abrir una nueva etapa “inédita” en la relación con España”. Disponible en web: <https://elpais.com/espana/2021-08-20/el-rey-de-marruecos-expresa-su-deseo-de-abrir-una-nueva-etapa-inedita-en-la-relacion-con-espana.html> [Consulta: 4 de agosto de 2023]
- Greenhill, Kelly. 2010. *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion and foreign policy*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Gross-Wyrtzen, Leslie y Lorena Gazzotti. 2020. “Telling histories of the present: postcolonial perspectives on Morocco’s ‘radically new’ migration policy”, *The Journal of North African Studies*, 25 (5): 827-843. <https://doi.org/10.1080/13629387.2020.1800204>
- Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration & Asylum in the EU*. Londres: Routledge.
- Jeune Afrique. 2025, 1 de enero. “Sénégal : Bassirou Diomaye Faye annonce la « fin de toutes présences militaires étrangères dès 2025 »”. Disponible en web: <https://www.jeuneafrique.com/1645000/politique/senegal-bassirou-diomaye-faye-anonce-la-fin-de-toutes-presences-militaires-etrangeres-des-2025/> [Consulta: 16 de enero de 2025]
- La Sexta. 2021, 6 de junio. “Marruecos suspende la Operación Paso del Estrecho: no aceptará trasladados desde puertos españoles”. Disponible en web: [https://www.lasexta.com/noticias/nacional/marruecos-aceptara-traslados-puertos-espanoles-este-ano\\_2021060660bd4073298a5b0001407d9f.html](https://www.lasexta.com/noticias/nacional/marruecos-aceptara-traslados-puertos-espanoles-este-ano_2021060660bd4073298a5b0001407d9f.html) [Consulta: 15 de enero de 2025]
- Lopes, Mateus. 2021, 7 de agosto. “Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: ¿Un alargamiento de la crisis con Marruecos?” Disponible en web: <https://thepoliticalroom.com/blog/ceuta-y-melilla-en-el-espacio-schengen-un-alargamiento-de-la-crisis-con-marruecos> [Consulta: 20 de enero de 2025]

- Mané, Ibrahima. 2024, 18 de junio. “Senegal pone a prueba sus cimientos democráticos mientras aumentan las demandas sociales”. Disponible en web: <https://www.equaltimes.org/senegal-pone-a-prueba-sus?lang=es> [Consulta: 15 de enero de 2025]
- Mbembe, Achille. 2019. *Necropolitics*. Durham: Duke University Press.
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2018. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2018. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. Disponible en web: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2018/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2018.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2018/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2018.pdf) [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2019. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2019. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. Disponible en web: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2019.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf) [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2020. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. Disponible en web: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2020/Informe-Quincenal-sobre-Inmigracion-Irregular-Datos-acumulados-desde-el-1-de-enero-al-31-de-diciembre-de-2020.pdf> [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2021. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2021. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. Disponible en web: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2021.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf) [Consulta: 4 de abril de 2024]
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2022. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2022. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. Disponible en web: [https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2022.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf) [Consulta: 4 de abril de 2024]
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2023. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2023. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. Disponible en web: [https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2023/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2023.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2023/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2023.pdf) [Consulta: 4 de abril de 2024]
- Ministerio del Interior. Gobierno de España. 2024. *Informe quincenal. Inmigración irregular 2024. Datos acumulados desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre*. Disponible en web: [https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2024/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2024.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2024/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2024.pdf) [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Morales, Emilia G. 2023, 22 de junio. “Aniversario de la masacre de Melilla: un año de mentiras e impunidad”. Disponible en web: <https://www.publico.es/sociedad/>

- aniversario-masacre-melilla-ano-mentiras-e-impunidad.html [Consulta: 16 de abril de 2024]
- Moreno-Lax, Violeta y Martin Lemberg-Pedersen. 2019. "Border-induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalization". *Questions of International Law*, 56: 5–33. Disponible en web: [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02\\_Externalizing-migration-control\\_MORENO-LEMBERG\\_FIN-mod.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf) [Consulta: 16 de abril de 2024]
- Móstoles, Thess. 2021, 12 de junio. "¿Qué implica que Ceuta y Melilla puedan entrar a formar parte del espacio Schengen?". Disponible en web: <https://www.newtral.es/ceuta-y-melilla-entrar-espacio-schengen/20210612/> [Consulta: 10 de marzo de 2024]
- Mousjid, Par Bilal. 2019, 27 de noviembre. "A Bab Sebta, la lutte contre la contrebande prend une nouvelle tournure". Disponible en web: <https://www.medias24.com/2019/11/27/a-bab-sebta-la-lutte-contre-la-contrebande-prend-une-nouvelle-tournure/> [Consulta: 10 de marzo de 2024]
- Mujica, José. 2021, 3 de julio. "Liga Árabe integra a Canarias como parte de Marruecos". Disponible en web: <http://espiral21.com/liga-arabe-integra-a-canarias-como-parte-de-marruecos/> [Consulta: 1 de marzo de 2024]
- Naranjo, José. 2024, 7 de marzo. "La UE destina 210 millones para convertir a Mauritania en barrera de la emigración irregular hacia Canarias". Disponible en web: <https://elpais.com/espana/2024-03-07/la-ue-destina-210-millones-para-converter-a-mauritania-en-barrera-de-la-emigracion-irregular-hacia-canarias.html> [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Natter, Katharyna. 2020. "Crafting a 'liberal monarchy': regime consolidation and immigration policy reform in Morocco", *The Journal of North African Studies*, 26 (5): 850-874. <https://doi.org/10.1080/13629387.2020.1800206>
- Parlamento Europeo. 2021. *Joint Motion for Resolution on the breach of the UN Convention on the Rights of the Child and the use of minors by the Moroccan authorities in the migratory crisis in Ceuta (2021/2747(RSP))*. Disponible en web: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0349\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0349_EN.html) [Consulta: 1 de febrero de 2024]
- Peregil, Francisco. 2020, 23 de enero. "Marruecos lanza un pulso a España por el control de las aguas próximas a Canarias". Disponible en web: [https://elpais.com/politica/2020/01/22/actualidad/1579686325\\_856013.html](https://elpais.com/politica/2020/01/22/actualidad/1579686325_856013.html) [Consulta: 4 de enero de 2024]
- Planet, Ana y Fernando Ramos. 2005. *Relaciones Hispano-Marroquíes: una vecindad en construcción*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- Robles, Margarita. 2021, 20 de mayo. Entrevista en RNE Robles acusa a Marruecos de "chantaje" y de "usar a menores" en Ceuta: "Con España no se juega". Disponible en web: <https://www.rtve.es/noticias/20210520/robles-acusa-marruecos-chantaje-nesar-a-menores/2091282.shtml> [Consulta: 4 de febrero de 2025]
- RTVE. 2020, 3 de diciembre. "Noviembre marca un récord de llegadas de migrantes a Canarias en un mes: 8.157". Disponible en web: [Revista Española de Ciencia Política. Núm. 68. Julio 2025, pp. 73-99](https://www.rtve.es/noti</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- cias/20201203/noviembre-marca-record-llegadas-migrantes-canarias-mes-8157/2059128.shtml [Consulta: 17 de noviembre de 2023]
- Saavedra, Mario. 2024, 6 de febrero. “El caos político en Senegal tensa la cooperación migratoria con España en pleno auge de llegadas”. Disponible en web: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20240206/caos-politico-senegal-tensa-cooperacion-97804689> [Consulta: 15 de enero de 2025]
- Sánchez, Gabriela. 2021, 19 de mayo. “La crisis de Ceuta deja a cientos de menores hacinados, durmiendo en la calle o devueltos en caliente”. Disponible en web: [https://www.eldiario.es/desalambre/crisis-ceuta-deja-miles-menores-hacinados-durmiendo-calle-devueltos-caliente\\_1\\_7951842.html](https://www.eldiario.es/desalambre/crisis-ceuta-deja-miles-menores-hacinados-durmiendo-calle-devueltos-caliente_1_7951842.html) [Consulta: 10 de diciembre de 2023]
- Sánchez, Pedro. 2022, 14 de marzo. “Letter from the President of the Government, Pedro Sánchez, addressed to King Mohammed VI”. Disponible en web: <https://elpais.com/espana/2022-03-23/la-carta-de-pedro-sanchez-a-mohamed-vi-debemos-construir-una-nueva-relacion-que-evite-futuras-crisis.html> [Consulta: 10 de noviembre de 2023]
- Stock, Inka, Ayşen Üstübici y Susanne U. Schultz. 2019. “Externalization at work: responses to migration policies from the Global South”, *Comparative Migration Studies*, 7 (48). <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0157-z>
- Unión Europea. 2007. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Disponible en web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> [Consulta: 16 de abril de 2024]
- Unión Europea y Mauritania. “Joint Declaration Establishing a Migration Partnership Between the Islamic Republic of Mauritania and the European Union”. Disponible en web: [https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/24425c1c-dd34-4c71-8f9e-77ecbac22305\\_en?filename=Déclaration-conjointe-Mauritanie-EU\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/24425c1c-dd34-4c71-8f9e-77ecbac22305_en?filename=Déclaration-conjointe-Mauritanie-EU_en.pdf) [Consulta: 17 de enero de 2025]
- Vargas Martín, Jairo. 2024, 30 de enero. “Un enero récord en la llegada de migrantes a Canarias confirma la emergencia estructural de esta ruta”. Disponible en web: <https://www.publico.es/sociedad/enero-record-llegada-migrantes-canarias-confirma-emergencia-estructural-ruta.html> [Consulta: 16 de enero de 2025]
- Véron, Jean-Bernard. 2023. “Nationaliser le panafricanisme : la décolonisation au Sénégal, en Haute-Volta et au Ghana (1945-1962)”, *Afrique contemporaine*, 276 (2): 292-294. <https://doi.org/10.3917/afco1.276.0292>
- Waever, Ole. 1995. “Securitization and Desecuritization”, en Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- Walters, William. 2022. “Border practices and border games”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40 (5): 1103–1105. <https://doi.org/10.1177/23996544221108628>

Presentado para evaluación: 18 de abril de 2024.  
Aceptado para publicación: 25 de febrero de 2025.

AUGUSTO DELKÁDER PALACIOS

Universidad Complutense de Madrid



---

# Los gobiernos de coalición en las comunidades autónomas españolas (1980-2025). Un análisis longitudinal de sus características y rendimientos electorales

*Coalition governments in the Spanish autonomous communities (1980-2025). A longitudinal analysis of their characteristics and electoral performance*

MATEO JAVIER HERNÁNDEZ TRISTÁN

Universidad de Granada

ÁNGEL CAZORLA MARTÍN

Universidad de Granada

ALEJANDRO SÁNCHEZ MUÑOZ

Universidad de Salamanca

## Cómo citar/Citation

Hernández Tristán, M. J., Cazorla Martín, A. y Sánchez Muñoz, A. (2025). Los gobiernos de coalición en las comunidades autónomas españolas (1980-2025). Un análisis longitudinal de sus características y rendimientos electorales. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 101-130. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.04>

## Resumen

Los gobiernos de coalición, objeto principal de la presente investigación, es una fórmula de configuración del poder ejecutivo frecuente en el sistema político autonómico español. Así lo demuestra que, en el periodo de la presente investigación, 1980-2025, el 41,1% del total de los ejecutivos en las comunidades autónomas haya estado formado por más de un partido político. Entre las principales características de éstos destaca que la mayoría son bipartitos, son coaliciones mínimas ganadores, son desequilibrados y su frecuencia varía en función del espacio temporal y del tipo de comunidad autónoma. En este sentido, son más frecuentes en períodos y comunidades con un sistema multipartidista y con fuerte eje identitario. Además, experimentan mayoritariamente un retroceso electoral, es decir, son penalizados electoralmente por la acción de gobierno, mientras que las formaciones de la oposición experimentan un avance electoral. El rendimiento electoral de los gobiernos de coalición no experimenta diferencias en

base al marco temporal en el que se desarrollan. Sin embargo, si lo hacen en función de determinadas características, entre las que destacan una mayor penalización electoral en aquellos que son inestables o que están compuestos por partidos políticos con posicionamientos ideológicos diferentes.

*Palabras clave:* gobiernos de coalición, comunidades autónomas, rendimientos electorales, atribución de responsabilidades.

## Abstract

The main subject of the present research aims at coalition governments which are defined as a common configuration of the executive power in the Spanish autonomous political system. This is evidenced by the fact that, during the period of this research, 1980-2025, 41.1% of the total executives in the autonomous communities have been formed by more than one political party. Among the main characteristics of these governments, it is noteworthy that most of them are bipartite, they are minimal winning coalitions, they are unbalanced, and their frequency varies depending on the time period and the type of autonomous community. In this sense, they are more frequent in periods and communities with a multiparty system and a strong identity axis. Furthermore, they predominantly experience electoral setbacks, meaning that they are penalized electorally for their governance actions, while opposition parties tend to gain electoral ground. The electoral performance of coalition governments does not show differences based on the time frame in which they operate. However, it does vary according to certain features, among which a greater electoral penalty is observed in those that are unstable or composed by political parties with different ideological positions.

*Keywords:* coalition governments, autonomous communities, electoral payoffs, accountability.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de coalición en las comunidades autónomas españolas son una fórmula habitual de ejercer el poder ejecutivo, extendida en el tiempo y con experiencias en todas las regiones. Desde las primeras elecciones autonómicas celebradas en el País Vasco y Cataluña en 1980 hasta enero de 2025, se han formalizado 106 ejecutivos de coalición. Esta cifra supone el 41,1% del total de los gobiernos (258) que han tenido lugar en las comunidades autónomas en los 45 años del periodo autonómico español.

Si nos circunscribimos a los ejecutivos formalizados tras las elecciones autonómicas del año 2023, de las 12 regiones que acudieron a las urnas, en siete de ellas (Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura<sup>1</sup>, Islas Canarias, Murcia y Navarra) se constituyeron gobiernos de coalición. En cuatro de ellas (Aragón,

---

1. Hasta las elecciones autonómicas del 28 de mayo de 2023 era la única comunidad autónoma en la que no se había desarrollado un gobierno de coalición.

Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia), más el ejecutivo configurado en Castilla y León tras los comicios del 2022 se formaron gobiernos de coalición liderados por el Partido Popular y con Vox como socio secundario. En todos ellos Vox abandonó en 2024 las áreas de gobierno y el PP continuó en el ejecutivo en solitario y en minoría parlamentaria. Estos gobiernos de coalición también comparten la característica de haber sido inestables, ya que finalizaron antes de acabar la legislatura. El motivo fue el desacuerdo de la dirección nacional de Vox con el posicionamiento del PP de aceptar el reparto entre las comunidades autónomas de menores inmigrantes desde las Islas Canarias. Estos casos suponen ejemplos claros de cómo las dinámicas multinivel afectan a la configuración o ruptura de los gobiernos de coalición.

Los datos del número de ejecutivos de coalición suponen la normalización de este tipo de gobiernos en el marco autonómico español. De esta forma, se alinea con la alta frecuencia de gobiernos de coalición en el nivel regional y nacional dentro de la Unión Europea y en los países de OCDE, tal y como muestran multitud de estudios (Bogdanor, 1983; Müller y Strøm, 2003; Urquiza, 2008; Armstrong y Duch, 2010; Hobolt y Karp, 2010; Strøm, *et al.*, 2010; Matas, 2015; Evans, 2020; Ortiz, 2025).

Sin embargo, en el Gobierno de España no han sido frecuentes los ejecutivos de coalición en el actual periodo democrático. Desde las primeras elecciones generales han pasado más de 45 años y 15 comicios hasta que, en enero del 2020, se formalizara el primer gobierno de coalición nacional, liderado por el PSOE y con Unidas Podemos como socio del ejecutivo.

Entre los factores que han determinado su ausencia durante este periodo en las legislaturas sin mayoría absoluta se encuentran las estrategias de los partidos políticos, principalmente de los de ámbito no estatal (PANE). Éstos han priorizado en el marco estatal alcanzar acuerdos políticos de investidura y/o legislatura frente a la opción de integrarse en un gobierno de coalición (Reniu y Bergman, 2001; Reniu, 2002 y 2019).

El elevado número de gobiernos de coalición en las comunidades autónomas conduce al presente trabajo a profundizar sobre este tipo de gobiernos en el marco regional. El estudio de sus características y rendimientos electorales, como sus variaciones o permanencias en el periodo autonómico, es de especial interés en un sistema político multinivel como el español.

En base a ello, la investigación se inicia con un acercamiento teórico a los gobiernos de coalición en dimensiones como el concepto, características, clasificaciones, los componentes que determinan su formación o los factores explicativos de los rendimientos electorales. Posteriormente, en la fase analítica, se realiza un estudio longitudinal de las principales tipologías de este tipo de gobierno, así como su evolución temporal en el periodo autonómico español (1980-2025).

En este estadio del análisis, igualmente se describen los rendimientos de los gobiernos de coalición desde la perspectiva electoral. Este enfoque es de especial interés ya que no son abundantes este tipo de análisis sobre los ejecutivos de coalición, a pesar de la mayor complejidad de las motivaciones del electorado en estos contextos de gobierno compartido frente a los ejecutivos de partido único (Hobolt y Karp, 2010).

El presente estudio se desarrolla desde la perspectiva del análisis de los ejecutivos de coalición como un solo actor político, siguiendo la tendencia generalizada de otros autores (Lewis-Beck, 1986; Powell, 2000; Nadeu *et al.*, 2002; Bengtsson, 2004; Barreiro, 2008). A su vez, con la presente investigación, se pretende actualizar temporalmente y completar los diversos estudios que han abordado las tipologías agregadas y los rendimientos electorales de los gobiernos autonómicos, también de coalición, en España (Font, 1999; Reniu 2004; 2016 y 2018; Alonso, 2008; Delgado y Montabes, 2019).

## II. LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN: CONCEPTO, MARCO DE DESARROLLO Y RENDIMIENTOS ELECTORALES

Los acuerdos o pactos entre las formaciones políticas, independientemente de su naturaleza (investidura, legislatura, gobierno de coalición, etc.) tienden a desarrollarse en los sistemas parlamentarios y en situaciones en la que ninguna formación ha alcanzado la mayoría absoluta por sí sola. En estas situaciones es necesario alcanzar la suma de apoyos parlamentarios, bien en forma de abstención o mediante voto afirmativo, superando los requisitos aritméticos fijados por cada sistema institucional. Éstos pueden variar en función de si se afronta un proceso de investidura del presidente del gobierno, la aprobación de la legislación en el trámite parlamentario o la designación de los cargos de extracción parlamentaria, entre otros (Reniu, 2001). En cambio, en los sistemas presidencialistas son menos frecuentes y necesarios los acuerdos entre partidos políticos. La elección directa de los presidentes del gobierno por voto de los electores, o mediante el Colegio Electoral, los dota de una legitimidad directa que impide que los representantes de las cámaras puedan censurálos, salvo supuestos excepcionales como el *impeachment*. Ello, junto al juego de suma cero característico de este tipo de sistema, también refuerza la ausencia generalizada de acuerdos entre formaciones (Lijphart, 1987; Linz, 2010).

De entre los distintos tipos de acuerdos, los gobiernos de coalición son denominados como ejecutivos integrados por representantes de más de una formación política. Esta consideración se mantendrá independientemente de si estas formaciones han concurrido de forma conjunta o separada a las elecciones (Matas, 2000; Hobolt y Karp, 2010; Matas, 2021). De esta forma, no son calificados como gobiernos de coalición aquellos ejecutivos formados por un único partido que recurre a acuerdos puntuales o de legislatura con otras formaciones políticas, en este caso actuando exclusivamente como *support party* (Strøm, 1984 y 1990b).

Los gobiernos de coalición pueden tener el respaldo parlamentario de la mayoría absoluta de las formaciones políticas que lo integran. Sin embargo, también son frecuentes las coaliciones minoritarias, es decir, aquellos gobiernos formados por más de un partido cuya representación en el parlamento no alcanza la mayoría absoluta (Strøm, 1984, 1985a y 1990b; Bergman, 1995, Crombez, 1996). Éstas son viables y superan los procesos institucionales gracias a la abstención o apoyo parlamentario de formaciones que no están integradas en el ejecutivo.

En el campo del estudio de la ciencia política hay un amplio consenso sobre los criterios establecidos para determinar cuándo se inicia y se dan por concluidos los ejecutivos, independientemente de su tipología. Según Strøm (1990a), tiene lugar un nuevo gobierno de coalición si cumple alguna de las siguientes circunstancias: elecciones legislativas; cambio de jefe del ejecutivo; variación de los partidos políticos que integran el ejecutivo; cambio del estatus de apoyo parlamentario, es decir, de mayoría a minoría o viceversa.

Los gobiernos de coalición también son susceptibles de ser clasificados en variables fácilmente reconocibles. La suma de las aportaciones de numerosos autores (Riker, 1962; Leiserson, 1970; Laver y Schofield, 1998; Reniu, 2004, 2015 y 2018; Matas 2000 y 2015), han establecido los siguientes criterios:

1. *El número de partidos que integran el ejecutivo de coalición:* bipartito (formado por dos partidos), tripartito (tres), o multipartito (más de tres).
2. *La magnitud del peso parlamentario de los partidos que respaldan al gobierno:* equilibrados, representan un número similar de parlamentarios; desequilibrados, los partidos aportan un número dispar.
3. *Forma de concurrir electoralmente:* preelectoral, los partidos han acudido juntos en los comicios; postelectoral, las formaciones políticas concurren de forma separada a las elecciones y son tras éstas cuando alcanza el acuerdo de gobierno; mixto, se dan ambas situaciones en el gobierno.
4. *La ideología de los partidos que integran el gobierno:* homogéneo, las formaciones se encuentran en la misma dimensión ideológica y heterogéneo en el caso contrario.
5. *El ámbito organizativo:* gobiernos integrados exclusivamente por partidos de ámbito estatal (PAE), por formaciones de ámbito no estatal (PANE) o mixto, donde en este último caso se combinan partidos de distinto ámbito organizativo.
6. *La estabilidad:* si el gobierno agota la legislatura será denominado como estable y si por el contrario finaliza antes será denominado inestable.
7. *La fuerza parlamentaria del gobierno:* en base a si los partidos políticos que respaldan al gobierno en el parlamento representan la mayoría absoluta, los ejecutivos se clasifican como minoritarios (en los casos que no se alcance) o mayoritarios (en los que sí). En esta última categoría, se establecen también dos nuevas clasificaciones: coalición mínima ganadora y coalición sobredimensionada. La primera de ella hace referencia a los casos en los que se integren únicamente a los partidos necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En la segunda categoría forman parte más formaciones de las necesarias para conseguir este punto efectivo.

Por otra parte, la configuración de un gobierno de coalición no depende exclusivamente de la necesidad de su formación o de la voluntad de los partidos políticos. Incluso, hay factores externos y propios de los partidos políticos que incentivan o dificultan la formación de este tipo de ejecutivos.

En el primero de ellos hacemos referencia al marco jurídico e institucional, es decir, las normas propias de cada país, sistema regional o municipal que determinan el funcionamiento y los procesos de las instituciones políticas en las que actúan las formaciones.

En esta dimensión destaca, en especial en los sistemas parlamentarios, cuál es la mayoría requerida en la cámara de representantes para alcanzar la investidura, las distintas opciones de voto en la sesión, al igual que el proceso de quién y cómo puede ser propuesto un candidato. A ello, se suman las normas que determinan las relaciones entre ejecutivo y legislativo, plazos para la disolución automática de las cámaras, las mayorías requeridas para la aprobación legislativa, la viabilidad de los gobiernos minoritarios o los mecanismos de censura al gobierno, entre otros mecanismos institucionales (Matas 2015 y 2021).

En segundo lugar, la configuración del sistema electoral como una parte fundamental del sistema político ya que condiciona los resultados electorales, la distribución del poder, la posibilidad de alternancia y continuidad de los ejecutivos o las características de éstos (Sartori, 1994; Lijphart, 1994; Nohlen, 2004).

Está ampliamente constatado que los sistemas electorales mayoritarios tienen como efecto la configuración de un parlamento con una amplia mayoría de una formación política. En cambio, el sistema proporcional trata de reproducir en la cámara representativa, de la forma más proporcional posible, los *cleavages* en los que se configura la población (Nohlen, 2004) y cuyo principal efecto es el impulso de sistemas políticos multipartidistas. A este respecto, son numerosos los estudios y casos que relacionan directamente el sistema electoral proporcional y sistemas políticos multipartidistas con una mayor frecuencia de los gobiernos de coalición. En cambio, en los sistemas electorales mayoritarios se tiende a reproducir sistemas de partidos bipartidistas o de partido predominante, por lo que lo más habitual es la formación de un gobierno monocolor (Duverger, 1954; Sartori, 1980; Lijphart, 1987 y 2012; Matas, 2015).

En tercer lugar, la ubicación ideológica de las formaciones políticas en las distintas dimensiones implica la posibilidad, o no, de integrarse en un gobierno de coalición en función de sus compatibilidades programáticas, competencia electoral o el posicionamiento de las estructuras del partido y de su base social ante el acuerdo (Matas, 2015). En este sentido, entre la amalgama de formaciones habrá partidos mucho más proclives a integrarse en los gobiernos de coalición, como los denominados partidos pivotes (Daalder y Mairs, 1983). Otros, como los partidos antisistema, son incompatibles con la inmensa mayoría de formaciones, e incluso se autoexcluyen del proceso negociador (Sartori, 1980).

Una de las consecuencias de la descentralización del sistema político español son las dinámicas multinivel. Ésta también afecta a la relación interpartidista y a la formación de los gobiernos de coalición, ya que pueden condicionar tanto la capacidad negociadora entre ambos niveles (Däubler y Debus, 2009) como la estabilidad del gobierno. De esta forma, no estaríamos ante arenas independientes en el proceso negociador, sino a procesos solapados (Colomer y Martínez, 1995; Reniu, 2005).

De igual forma, conflictos políticos ocasionados en otro nivel del sistema político también pueden provocar la ruptura de los gobiernos de coalición.

A todos estos factores, se suman otros como la dimensión histórica, es decir, las experiencias de gobiernos de coalición y efectos sobre cada partido político. De igual forma, la cultura política sobre este tipo de gobernabilidad, o la opinión pública en un contexto determinado, también son condicionantes. Por supuesto, la dimensión motivacional de los partidos políticos, así como la ocupación de cargos, la influencia en las políticas, su cohesión interna y los rendimientos electorales esperados han sido ampliamente abordados por las teorías formales (Gamson, 1961b; Riker, 1962; De Swaan, 1973) y multidimensionales (Axelrod, 1970; Taylor, 1972; Strøm, 1984 y 1990b; Bergman, 1995). Finalmente, sumamos los condicionantes externos (Calzolaio, 1982; Pridham, 1986) o las necesidades de legitimación de un sistema (Robles, 2000; Matas, 2021).

En último lugar en esta aproximación teórica afrontamos los estudios de *incumbency effect*, es decir, el sentido de los rendimientos electorales de ocupar el gobierno. De este modo, será positivo si formar parte del ejecutivo ha supuesto para la formación un avance en la cita electoral que da por finalizada la legislatura, y por lo tanto el gobierno. En cambio, será negativo, si su presencia ha supuesto un retroceso en el apoyo electoral (Narud, 1996; Font, 1999; Reniu, 2004, 2015 y 2018; Alonso, 2008).

Teóricamente la ocupación del cargo supondría una posición de ventaja electoral frente al resto de formaciones, fruto del alto nivel de conocimiento ciudadano y cobertura mediática como consecuencia del desarrollo del cargo de gobierno (Cox y Katz, 2002; Ansolabehere *et al.*, 2006; Thomas, 2013), la capacidad de fijar la agenda política y un partido unido en torno a la figura del cargo ejecutivo en contextos de reelección (Campbell, 2008), así como la percepción de los electores del valor de la experiencia como un activo para la reelección (Bernhardt y Ingerman, 1985; Campbell, 2008).

Sin embargo, los estudios empíricos no siempre han respaldado esta posición. Strøm (1985b, 1990a y 1990b) tras analizar 15 democracias y recurrir a otras investigaciones, identifica el *negative incumbency effect* en los partidos con responsabilidad de gobierno. Esto implicaría que las formaciones experimentan un retroceso electoral debido a los incumplimientos de sus promesas electorales. Otros estudios, centrados principalmente en Europa, también apuntan al desgaste electoral de los partidos políticos con responsabilidad de gobierno (Rose y Mackie, 1983; Sáez, 2002; Alonso, 2008).

Los análisis centrados en la política norteamericana, en cambio, ofrecen un sentido positivo del rendimiento electoral de ocupar el cargo. En el caso de las elecciones presidenciales, Campbell (2008) comprobó que en el periodo comprendido entre 1868 a 2004 dos tercios de los 22 presidentes que optaron a la reelección fueron reelegidos con más de 53% del voto popular. De igual forma se ha evidenciado el avance en los comicios para la elección de congresistas, senadores y alcaldes para aquellos que optaron desde la reelección (Anderson y Glomm, 1992; Lee, 2008; Ferreira y Gyourko, 2009).

Como apunta Font (1999) esta disparidad entre Europa y Estados Unidos puede ser explicada por la mayor importancia y nivel de reconocimiento de los principales partidos políticos en Europa. Los ciudadanos podrán orientar sus expectativas electorales ante los incumplimientos del gobierno a los partidos que representan la alternativa de gobierno y que reconocen. En cambio, en Estados Unidos existe una prevalencia del candidato, donde el partido adquiere una posición secundaria. En este sistema es

más importante el nivel de conocimiento y la imagen del líder, cuestiones que son reforzadas desde el cargo.

Las características de los gobiernos de coalición también han sido objetivo de explicación de su rendimiento electoral. Uno de los componentes es la composición ideológica. Según Narud (1995 y 1996), en los ejecutivos heterogéneos ideológicamente, las formaciones tendrán que realizar mayores concesiones programáticas para alcanzar acuerdos. Ello, además de provocar la crítica de la oposición, también generará el rechazo a las cesiones por la base social. Por ello, los gobiernos heterogéneos experimentan un mayor retroceso electoral que los homogéneos ideológicamente.

En último lugar, el ámbito organizativo de los partidos que forman el gobierno de coalición también puede condicionar su rendimiento electoral, en el sentido que los integrados por PANE tienen un rendimiento electoral mejor que los PAE (Aguilar y Sánchez-Cuenca, 2007; Alonso, 2008). Esto se explica por la mayor facilidad de reconocer el nivel de cumplimiento de las promesas electorales en las formaciones PAE mediante indicadores cuantificables. Sin embargo, los electores que respaldan a los PANE no disponen de mecanismos objetivos para evaluar las actuaciones y los efectos sobre la identidad nacional o cultural ejercida en un determinado territorio.

### III. METODOLOGÍA

La presente investigación tiene como objetivo principal desarrollar un análisis descriptivo y longitudinal de los gobiernos de coalición configurados en el periodo autonómico español desde 1980 hasta 2025. Además, se persigue describir qué factores pueden provocar una variación sobre la tipología y rendimientos electorales de este tipo de gobiernos.

Para cumplir el objetivo de la investigación, en primer lugar y siguiendo los criterios de Strøm (1990a), se han identificado todos los casos de gobiernos de coalición (106) de las 17 comunidades autónomas desarrollados en el intervalo temporal mencionado. Tras ello, se han seleccionado, categorizado y asignado valores a las principales variables descriptivas y clasificadorias de los gobiernos de coalición (véase tabla 1 del Anexo). Éstas son: comunidad autónoma, régimen de ésta, número de partidos del gobierno de coalición, nombre de éstos, fuerza parlamentaria del gobierno de coalición, momento en el que se coaligan las formaciones políticas, ideología del gobierno, ámbito organizativo y estabilidad<sup>2</sup>. A éstas, se les ha unido la identificación temporal en los que tienen lugar y el cálculo del rendimiento electoral agregado del

2. Siguiendo los criterios metodológicos de Reniu (2002), todos los casos de gobiernos de esta investigación han sido calificados como estables o inestables con independencia de que hayan sido formado tras las elecciones o durante la legislatura. Por lo tanto, no se tiene en cuenta el tiempo de su vigencia sino si agota la legislatura (estable) o no (inestable).

gobierno de coalición, de los partidos de la oposición con representación parlamentaria y el sentido del rendimiento.

Para el análisis longitudinal, el periodo se ha dividido en 4 etapas (1980-1990; 1991-2001; 2002-2012; 2013-2025)<sup>3</sup>. En los casos de que un gobierno esté comprendido en dos periodos, se le asignará en el periodo en el que finalice el ejecutivo.

Para el cálculo del Rendimiento Electoral Neto, se ha utilizado la fórmula planteada por Reniu (2004):

*El rendimiento electoral neto (REN) es la diferencia en el porcentaje de votos obtenido por cada partido presente en el gobierno respecto a la siguiente convocatoria electoral. Así, es una medición similar a la volatilidad electoral, si bien en este caso se mantiene la orientación de la diferencia: pérdidas (valores negativos) o ganancias (valores positivos) (p. 46).*

El cálculo del rendimiento electoral neto, definido también en términos similares por Alonso (2008), se ha efectuado para cada gobierno a partir de la suma de los respectivos REN de los partidos políticos que forman el gobierno de coalición. De igual forma, se realiza el cálculo del REN de las formaciones de la oposición con representación parlamentaria.

Con respecto a este cálculo, debemos indicar que no es posible en los siguientes casos: gobiernos de coalición vigentes; formalización de varios gobiernos de coalición durante una misma legislatura (se calcula solo el último); cambios en dos elecciones consecutivas de la fórmula para concurrir (en solitario o alianza preelectoral); el gobierno de coalición es sustituido por gobierno en solitario antes de que finalice la legislatura.

Finalmente, una vez diseñada y completada la base de datos propia, hemos procedido al cálculo de las medidas descriptivas básicas: la frecuencia, la media aritmética, la desviación típica y las tablas de contingencia. Tras su análisis, se ha procedido a su presentación y estudio con el objetivo de dar cumplimiento al propósito de la investigación.

#### IV. RESULTADOS

En los 45 años de gobiernos autonómicos analizados se han constituido un total de 258 ejecutivos, en los que el 41,1% ha estado formados por dos o más partidos. Como podemos observar en la tabla 1, el panorama coalicional autonómico ha experimentado una gran diversidad. En siete de ellas (Aragón, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares, Islas Canarias, Navarra y País Vasco) el número de gobiernos de coalición ha supuesto la mitad o más de las experiencias de ejecutivos. De este grupo destaca el caso

3. La distribución temporal de las etapas se justifica en una división de todo el periodo autonómico (45 años) en cuatro etapas con el mismo intervalo de tiempo para poder comparar la evolución de las categorías analizadas.

de Cataluña como la comunidad con un mayor número (16) y porcentaje (84,2%) de gobiernos de coalición.

En cambio, hay regiones donde la experiencia coalicional ha sido poco frecuente, como son los casos de Castilla-La Mancha, Extremadura o Madrid (solo un caso que supone menos del 10%) o Asturias, Castilla y León o Murcia (tres gobiernos de coalición y un porcentaje en torno al 20%).

TABLA 1.

NÚMERO DE GOBIERNOS Y EJECUTIVOS DE COALICIÓN EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA (1980-2025)

Comunidades autónomas	Gobiernos	Gobiernos de coalición	% Gobiernos de coalición
Andalucía	15	5	33,3
Aragón	16	10	62,5
Asturias	14	3	21,4
Cantabria	16	10	62,5
Castilla y León	16	3	18,8
Castilla-La Mancha	13	1	7,7
Cataluña	19	16	84,2
Comunidad Valenciana	14	4	28,6
Extremadura	12	1	8,3
Galicia	16	5	31,3
Islas Baleares	15	8	53,3
Islas Canarias	19	13	68,4
La Rioja	13	4	30,8
Madrid	15	1	6,7
Murcia	14	3	21,4
Navarra	14	7	50,0
País Vasco	17	12	68,8
Total	258	106	41,1

Fuente: elaboración propia.

De entre los factores que determinan la frecuencia de los gobiernos de coalición, parece poco probable que el proceso de investidura de cada comunidad haya condicionado esta frecuencia. Como explican Delgado y Montabes (2019) la mayoría de las regiones comparten características comunes en este proceso institucional.

En todos los procesos de investidura el candidato debe de formar parte de la cámara y en la mayoría de las regiones solo hay un candidato propuesto por el presidente del parlamento que somete su programa de gobierno a la investidura. Sin

embargo, en Asturias y País Vasco pueden ser más de uno<sup>4</sup>. De este modo, entendemos que el número de candidatos posibles condiciona las posibilidades de voto. Mientras que en la mayoría de las regiones en la sesión de investiduras pueden emitir un sí, no o abstención, en Asturias y País Vasco solo pueden apoyar o abstenerse sobre los candidatos. Con respecto a las mayorías requeridas, en todas las regiones es necesaria una mayoría absoluta en primera votación y simple en segunda para superar el proceso de investidura. Finalmente, la gran mayoría de las regiones establecen un plazo que oscila entre dos y tres meses para la disolución automática del parlamento y la convocatoria de elecciones si no se produjera la mayoría requerida para la investidura<sup>5</sup>.

Las similitudes del sistema electoral de cada comunidad autónoma tampoco parecen condicionar en exceso el fenómeno coalicional autonómico. Entre los principales elementos definitorios, todas comparten que la fórmula electoral de atribución de representantes es la fórmula D'Hont y que las listas son cerradas y bloqueadas. De igual forma, la gran mayoría de las regiones fijan la provincia como la circunscripción, a excepción<sup>6</sup> de Asturias (tres circunscripciones: Occidente, Centro y Oriente) y las Islas Canarias (insular y regional desde la reforma del Estatuto de Autonomía de 2018). Con respecto a la barrera electoral, en la mayoría de las regiones se ha fijado en el 3% y el 5%, aunque no ha sido un elemento fijo en determinadas regiones.

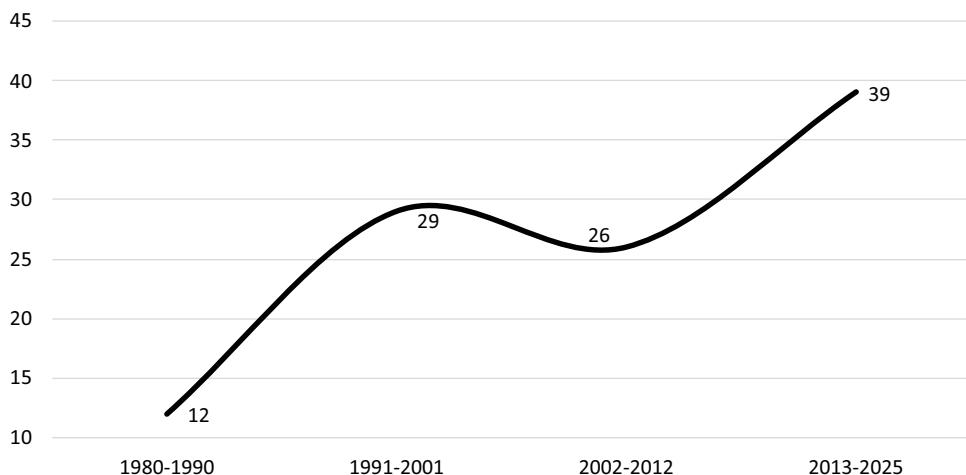
Lo que sí parece actuar como un condicionante de la frecuencia de los gobiernos de coalición es el sistema político configurado en cada una de las regiones. En las que se produce un alto número de este tipo de gobierno, comparten un sistema con una elevada fragmentación electoral y número efectivo de partidos. Esto ha sido consecuencia de la incorporación del *cleavage* identitario a la competición interpartidista, entre otros factores, actuando con una importancia significativa de las formaciones PANE en regiones como Navarra, Canarias, Aragón, Galicia o Cantabria, o que, incluso, han adoptado una posición hegemónica en Cataluña y País Vasco. Sin embargo, en las regiones donde la competición partidista se centra en el eje ideológico izquierda — derecha y la presencia significativa de los partidos PANE es menor es frecuente la consecución de mayorías absolutas por una formación, derivando de una frecuencia de los ejecutivos de coalición mucho menor. Ejemplos de estos últimos casos son Extremadura, Madrid, Murcia o Castilla-La Mancha.

- 
4. En Asturias puede presentarse a la sesión de investidura cualquier miembro de la cámara que cuente con el aval de 5 parlamentarios y en el País Vasco puede haber tantos candidatos como grupos parlamentarios.
  5. Castilla-La Mancha es la excepción. Transcurridos dos meses desde la primera votación si no se alcanzase la investidura de ningún candidato, “quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños” (artículo 14.5 Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha).
  6. Hasta la reforma electoral de la Región de Murcia de 2015, en esta comunidad había cinco circunscripciones para pasar a una, la provincia.

## V. CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

GRÁFICO 1.

ESPACIO TEMPORAL EN EL QUE SE DESARROLLAN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS (1980-2025)



Fuente: elaboración propia.

El número de los gobiernos de coalición durante los más de 40 años del periodo autonómico en España no ha sido similar en todas las etapas. De los cuatro periodos establecidos en la investigación, en los incipientes años del autonomismo (1980-1990) fue mucho menor esta forma de gobierno que en el resto. Solo se constituyeron 12 ejecutivos de coalición, lo que representó el 11,3% de todos los casos. Entre los motivos que pudieron explicar este bajo número, encontramos la hegemonía electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tanto en la mayoría de las regiones como en el ámbito nacional, facilitando la consecución de gobiernos autonómicos en solitario.

A pesar del bajo número de gobiernos de coalición en comparación con otros períodos, estos ejecutivos se desarrollaron en siete regiones<sup>7</sup>, un número considerable para el número de casos. Tan solo uno de ellos estuvo formado por el PSOE<sup>8</sup>. Convergencia i Unió (CiU) lideró tres gobiernos de coalición en Cataluña, uno de ellos con ERC, y el resto estuvieron integrados por Alianza Popular (AP) con Partido Demócrata Popular (PDP) y Partido Liberal (PL)<sup>9</sup>, partidos regionalistas o el CDS.

- 
- 7. Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias y La Rioja.
  - 8. Coalición de gobierno entre PSOE, PNG y CG (87-89) en Galicia.
  - 9. AP, PDP y PL formaron gobierno de coalición en Galicia, Cantabria y las Islas Baleares tras concurrir a las elecciones en una coalición preelectoral denominada “Coalición Popular”.

En los períodos intermedios de 1991-2001 y 2002-2012 el número de gobiernos fue similar, de 29 y 26 respectivamente. En este sentido, ambas etapas coincidieron con el desarrollo de las experiencias coalicionales<sup>10</sup> en más comunidades. Otra de las características fue la incorporación de los partidos PAN-E como actores centrales en la formación de los gobiernos de coalición, ya que los presidieron en regiones como Cataluña, País Vasco, Aragón, Cantabria, Islas Canarias o Navarra, o se convirtieron en partidos pivote que decidieron qué formaciones PAE (PP o PSOE) lideraron los ejecutivos de los que formaban parte.

Finalmente, el último periodo (2013-2025) es el que representa un mayor número de gobiernos de coalición. Los 39 ejecutivos de este tipo suponen un 36,8% del total. La causa de este incremento se justifica en la reducción de los apoyos electorales tanto al PP como al PSOE fruto de la crisis del bipartidismo, que tiene como principal efecto en el sistema político el incremento de la fragmentación electoral y el número efectivo de partidos, por tanto, disminuyendo las posibilidades de gobiernos mayoritarios. De igual modo, ha provocado la irrupción de nuevos partidos<sup>11</sup> con peso significativo en los parlamentos regionales y, por lo tanto, con posibilidades efectivas de alcanzar acuerdos de gobiernos de coalición.

Introduciéndonos en las principales características de los gobiernos de coalición, un rasgo central en los análisis de este tipo de ejecutivos es el número de partidos que lo integran (tabla 2). De los 106 casos, casi tres cuartas partes (74,5%) son bipartitos, mientras que los tripartitos representan el 21,7%. Solo cuatro gobiernos de coalición han estado formados por cuatro partidos o más (3,8%).

TABLA 2.  
NÚMERO DE PARTIDOS QUE INTEGRAN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS (1980-2025)

Número de partidos gobierno de coalición	Frecuencia	%
Bipartito	79	74,5
Tripartito	23	21,7
Multipartito	4	3,8
Total	105	100

Fuente: elaboración propia.

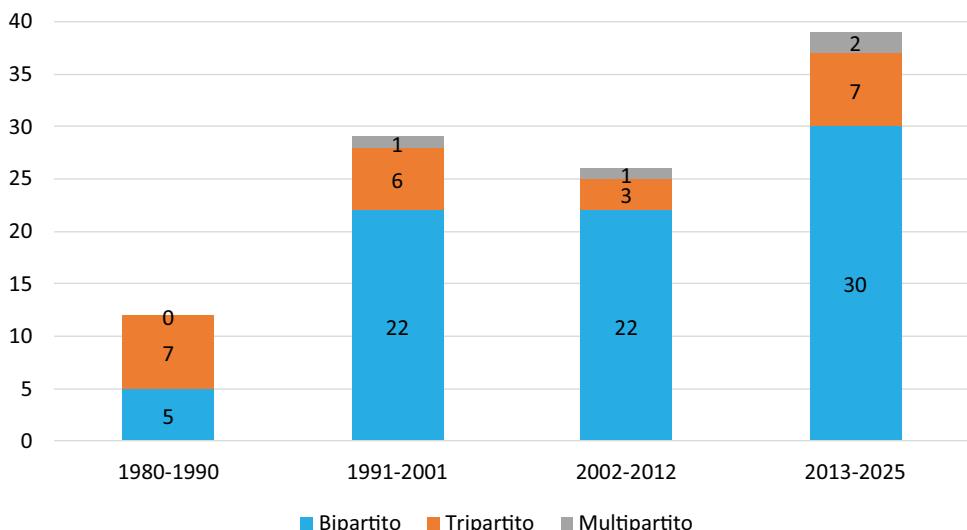
A pesar del alto número de gobiernos bipartitos en comparación al resto, esta característica de ejecutivo no es la mayoritaria en todos los períodos (gráfico 2). En el

- 
10. Hasta el año 2012 solo cuatro comunidades autónomas no habían tenido experiencias coalicionales: Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia.
  11. De ámbito estatal (Ciudadanos, Vox, Podemos y sus confluencias territoriales) y de ámbito no estatal en regiones como Castilla-León (Soria Ya), Aragón (Teruel Existe) o Andalucía (Adelante Andalucía).

primero (1980-1990) se imponen los gobiernos tripartitos, fruto de los gobiernos formados por Coalición Popular indicados con anterioridad. En el resto de los períodos los ejecutivos bipartitos se imponen claramente al resto de categorías.

GRÁFICO 2.

EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL NÚMERO DE PARTIDOS EN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN (1980-2025)



Fuente: elaboración propia.

La clasificación de los gobiernos de coalición en base a la fuerza parlamentaria del ejecutivo nos muestra que seis de cada diez (59,4%) son coaliciones mínimas ganadoras (tabla 3). De esta forma, las estrategias partidistas han optado en la mayoría de las ocasiones por incorporar al mínimo número posible de partidos políticos para alcanzar la mayoría absoluta. Esta fórmula de gobierno supone la maximización partidista del beneficio esperado (*payoff*) de la participación del gobierno. Lo hacen principalmente en áreas como las cuotas de representación en el ejecutivo (*office seekers*), ya que el número de cargos no es infinito. De igual forma en capacidad de influencia en las políticas del gobierno de coalición (*policy seekers*) (Rike, 1962; De Swaan, 1973), que será mayor cuantos menos partidos integren la coalición.

TABLA 3.

## FUERZA PARLAMENTARIA DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS (1980-2025)

Fuerza parlamentaria	Frecuencia	Porcentaje
Coalición mínima ganadora	63	59,4
Coalición sobredimensionada	2	1,9
Coalición minoritaria	41	38,7
Total	105	100,0

Fuente: elaboración propia.

Del mismo modo, el 38,7% de los gobiernos de coalición autonómicos son minoritarios. Un elevado número que muestran su viabilidad en el sistema político autonómico, a pesar de que el gobierno de coalición no alcance la mayoría absoluta en el parlamento. Gracias a la consecución de acuerdos puntuales o estables con otras formaciones, sin que éstas se integren en el ejecutivo, el gobierno de coalición minoritario consigue sobreponerse a los trámites parlamentarios de la investidura, la aprobación legislativa e, incluso, evitar ser censurados por una alternativa de gobierno. La viabilidad parlamentaria de este tipo de gobiernos reside en que el sistema parlamentario español no exige en todos los procesos legislativos la mayoría absoluta. De esta forma, se pueden adoptar acuerdos partidistas de legislatura, o en cada uno de los trámites pactos puntuales con las fuerzas políticas sin responsabilidad de gobierno. Con ello, pueden evitar que ejerzan la acción de bloqueo parlamentario con su abstención o voto afirmativo, dependiendo de las mayorías articuladas y necesarias (Delgado y Montabes, 2019).

Finalmente, la coalición sobredimensionada en los gobiernos autonómicos ha tenido una incidencia muy escasa (1,9%) y su explicación en los casos de estudio se circunscribe a la concentración de un número elevado de partidos políticos para superar una crisis política.

En relación con la estabilidad de los ejecutivos, observamos que, de los 102 casos analizables<sup>12</sup>, 59 (57,8%) han agotado la legislatura (estables), mientras que el resto de los casos han sido inestables (42,8%).

Si vinculamos la fuerza parlamentaria y la estabilidad del ejecutivo destaca que el nivel del respaldo parlamentario no condiciona su estabilidad (tabla 4). De esta forma, los tres tipos de gobierno en función de su fuerza parlamentaria presentan porcentajes similares en relación a si agotan o no la legislatura. Ello, contradice las teorías que vinculan gobiernos minoritarios con inestabilidad y crisis políticas entre los socios (Laver y Schofield, 1998).

12. En el momento de la presentación de este artículo hay cuatro gobiernos de coalición autonómicos en vigor (Asturias, Islas Canarias, País Vasco y Navarra).

TABLA 4.

TABLA DE CONTINGENCIA DE FUERZA PARLAMENTARIA DEL GOBIERNO DE COALICIÓN Y ESTABILIDAD (1980-2025)

	C. mínima ganadora	C. Sobredimensionada	Minoritario	Total
Estable	35 (56,3%)	1 (50%)	23 (60,5%)	59 (57,8%)
Inestable	27 (43,5%)	1 (50%)	15 (39,5%)	43 (42,2%)
Total	56 (100%)	2 (100%)	38 (100%)	102 (100%)

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la importancia de los partidos en un gobierno de coalición es fundamental para determinar la proporción de las áreas de gestión que ocupa cada formación en el gobierno. Esta cuota está relacionada con el peso parlamentario de cada formación (Gamson 1961a y 1961b; Laver y Schofield, 1998), que en el caso de las comunidades autónomas españolas también ha sido confirmado (Falcó, 2013; Delgado y Montabes, 2019).

En el marco autonómico, en su gran mayoría (84,9%) los ejecutivos son desequilibrados y solo el 15,1% equilibrados (tabla 5). Esta elevada divergencia tiene su explicación en la alta concentración electoral que representa el bipartidismo en la mayoría de las comunidades autónomas. El nulo entendimiento entre las dos principales formaciones (PP y PSOE) y que éstas hayan recurrido habitualmente a alianzas con formaciones minoritarias del mismo espectro ideológico o PANE, podría estar en la explicación de esta circunstancia.

TABLA 5.

IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS EN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS (1980-2025)

Importancias de los partidos	Frecuencia	Porcentaje
Equilibrado	16	15,1
Desequilibrado	90	84,9
Total	106	100,0

Fuente: elaboración propia.

De igual forma, la configuración del sistema político también es la respuesta a que la mayoría de los gobiernos sean heterogéneos ideológicamente (57,5%). La preeminencia electoral y parlamentaria de las dos principales formaciones (PP y PSOE) ha provocado que en la mayoría de las ocasiones no haya formaciones políticas en el mismo bloque ideológico con la magnitud parlamentaria suficiente para alcanzar acuerdos de gobierno (tabla 6). Por ello, se suele recurrir a partidos PANE cuyo posicionamiento ideológico suele ajustarse a dos tipologías: “regionalista y de centro”, o formaciones cuya dimensión es principalmente la identitaria, es decir, nacionalista o independentista. Ambos tipos de alianzas configuran gobiernos de coalición con

partidos ideológicamente diversos. Entre los gobiernos homogéneos ideológicos, llama la atención la mayor capacidad de entendimiento en el bloque de la derecha (31,4%) que en el de la izquierda (11,5%).

TABLA 6.

## IDEOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS (1980-2025)

	Frecuencia	Porcentaje
Heterogéneo	61	57,5
Homogéneo derecha	33	31,4
Homogéneo izquierda	12	11,5
Total	106	100,0

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la fórmula de concurrencia (tabla 7), los gobiernos de coalición postelectorales (82,1%) son los mayoritarios. En el resto de los casos, los preelectoral (13,2%) se concentran mayoritariamente en Cataluña con las coaliciones de CiU y JxSí, y las de Coalición Popular en los primeros años del periodo autómico. Los mixtos solo representan el 4,7%.

TABLA 7.

## MOMENTO EN LOS QUE SE COALIGAN LOS PARTIDOS EN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS (1980-2025)

Momento en el que se coaligan	Frecuencia	Porcentaje
Preelectoral	14	13,2
Postelectoral	87	82,1
Mixto	5	4,7
Total	105	100,0

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en la distribución de este tipo de gobiernos de coalición en función del ámbito organizativo de las formaciones que lo componen, son los mixtos los que representan más de la mitad (54,7%), seguidos de los ejecutivos formados exclusivamente por PAN-E (25,5%) y PAE (19,8%). Además, en función del régimen de la comunidad autónoma se aprecia importantes variaciones del ámbito organizativo del gobierno (tabla 8). De esta forma, los gobiernos formados únicamente por partidos PAE se concentran mayoritariamente en las regiones del régimen común, y los gobiernos PAN-E se desarrollan casi en exclusividad en las comunidades históricas. De igual modo, los ejecutivos mixtos se desarrollan en un mayor porcentaje en las comunidades del régimen común que en las históricas.

TABLA 8.

TABLA DE CONTINGENCIA DEL RÉGIMEN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ÁMBITO ORGANIZATIVO DEL GOBIERNO DE COALICIÓN AUTONÓMICO (1980-2025)

Régimen Común	Histórica	Total
PAE	18 (26,5%)	3 (7,9%)
PANE	4 (5,9%)	23 (60,5%)
Mixto	46 (67,6%)	12 (31,6%)
Total	68 (100%)	38 (100%)
		106 (100%)

Fuente: elaboración propia.

La otra gran dimensión que aborda la presente investigación es la medición y análisis de los rendimientos electorales de los gobiernos de coalición. En los que se pueden cuantificar (77) ha habido una pérdida electoral de más del 2,2% de media. De esta forma, parece confirmarse que gobernar en coalición penaliza electoralmente en el nivel de gobierno autonómico (tabla 9), siguiendo lo que ya apuntan numerosos estudios que han analizado los rendimientos electorales en el contexto europeo. En cambio, las formaciones que han ocupado la oposición con representación parlamentaria han cosechado un avance medio del 3,4%. Lo que sí comparten en ambos casos es que la desviación típica ofrece resultados similares y altos, apuntando hacia una dispersión elevada de los valores en las dos posiciones.

TABLA 9.

RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DEL GOBIERNO DE COALICIÓN Y DE LOS PARTIDOS DE LA OPOSICIÓN (1980-2025)

	N	Media	Mínimo	Desv. Típica
Rendimiento electoral neto de los gobiernos de coalición	77	-2,185	-32,4	7,8095
Rendimiento electoral neto de la oposición	77	3,445	-16,4	7,9458

Fuente: elaboración propia.

En relación al número de veces en las que un gobierno de coalición ha conseguido avanzar o retroceder electoralmente, se confirma la penalización en las urnas (tabla 10 y tabla 11). El 58,4% de las ocasiones el rendimiento electoral agregado de los ejecutivos de coalición ha sido negativo. El restante 41,6% ha sido positivo. Como era de esperar, los rendimientos electorales agregados de los partidos de la oposición son totalmente opuestos, ya que en el 64,9% de los casos han experimentado un avance electoral.

TABLA 10.

SENTIDO DEL RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DEL GOBIERNO DE COALICIÓN (1980-2025)

	Frecuencia	Porcentaje
REN positiva	32	41,6
REN negativa	45	58,4
Total	77	100,0

Fuente: elaboración propia.

TABLA 11.

SENTIDO DEL RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DE LOS PARTIDOS DE LA OPOSICIÓN (1980-2025)

	Frecuencia	Porcentaje
REN positiva	50	64,9
REN neutra	1	1,2
REN negativa	26	33,7
Total	77	100

Fuente: elaboración propia.

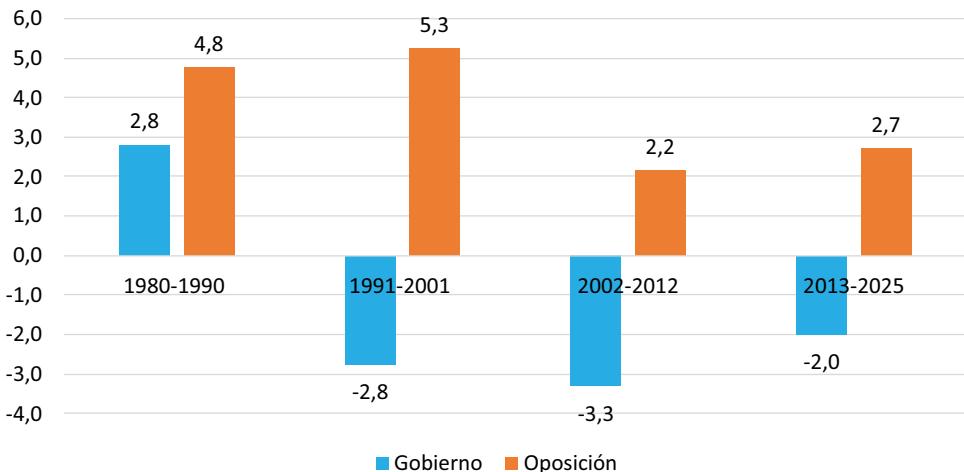
Con respecto al análisis longitudinal de los rendimientos electorales, en todas las etapas se confirma que estar en la oposición supone un mayor rendimiento electoral que ocupar la responsabilidad de gobierno (gráfico 3). Además, los valores de la oposición siempre presentan magnitudes positivas, mientras que la labor de gobierno es negativa en todas las etapas de la investigación, excepto en el primer marco temporal (1980-1990). La explicación de esta anomalía reside, principalmente, en los gobiernos conformados por Coalición Popular o los de AP junto a otras formaciones PANE. En relación con este dato, AP experimenta en esta década un paulatino y fuerte crecimiento electoral al convertirse en el partido político predominante en el espacio político de la derecha<sup>13</sup>.

En el primer periodo es donde la diferencia entre los valores agregados de los gobiernos de coalición y la oposición es menor.-En los periodos intermedios es donde los gobiernos experimentan una mayor pérdida electoral.

13. Para ello consiguió concentrar el transvase de electores procedentes de Unión de Centro Democrático (UCD) primero y posteriormente del Centro Democrático y Social (CDS), al igual que integrar a otras formaciones de PAE y PANE del mismo espacio ideológico.

## GRÁFICO 3.

EVOLUCIÓN DEL RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN Y DE LOS PARTIDOS DE LA OPOSICIÓN (1980-2025)



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, que el gobierno de coalición consiga finalizar o no la legislatura sí ofrece resultados dispares en la rentabilidad electoral de los ejecutivos de coalición (tabla 12). Aunque en ambos casos experimentan un retroceso electoral, éste es de mayor intensidad en los gobiernos inestables, llegando casi a duplicar (-3,1%) la pérdida en comparación con los gobiernos estables (-1,9%).

TABLA 12.

RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN FUNCIÓN ESTABILIDAD (1980-2025)

	N	Media	Desv. Desviación
REN gobiernos de coalición estables	57	-1,850	8,2640
REN gobiernos de coalición inestables	20	-3,140	6,4320

Fuente: elaboración propia.

De igual modo, la ideología de los gobiernos de coalición también ofrece rendimientos diferentes (tabla 13). Aunque ambas tipologías advierten un retroceso electoral, los heterogéneos lo experimentan con una mayor intensidad (-2,7%) que los homogéneos (-1,5%), llevando la diferencia a más de un punto porcentual. En este sentido, parece confirmarse que los electores penalizan en mayor medida los gobiernos heterogéneos, entendiendo que sus partidos políticos pierden su identidad al tener que confluir con formaciones situadas en otra dimensión ideológica (Narud, 1995 y 1996).

TABLA 13.

RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN FUNCIÓN DE SU IDEOLOGÍA (1980-2025)

	N	Media	Desv. Típica
REN gobiernos de coalición homogéneos	33	-1,541	7,0673
REN gobiernos de coalición heterogéneos	44	-2,669	8,3706

Fuente: elaboración propia.

El ámbito organizativo del gobierno también ofrece resultados diversos en relación con el rendimiento electoral (tabla 14). Aunque en las tres tipologías se experimenta un retroceso, la más intensa reside en los gobiernos de coalición mixto (-2,4%). La posición intermedia es para los ejecutivos formados exclusivamente por partidos PANE (-2,1%) mientras que los ejecutivos PAE experimenta la menor pérdida electoral (-1,5%).

TABLA 14.

RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN FUNCIÓN DE SU ÁMBITO ORGANIZATIVO (1980-2025)

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Típica
REN gobierno coalición PAE	11	-11,1	7,4	-1,485	6,3706
REN gobierno coalición PANE	20	-17,6	19,0	-2,045	7,2403
REN gobierno coalición mixto	46	-32,4	11,4	-2,414	8,4658

Fuente: elaboración propia.

Por último, observamos que cuantos más partidos integran el gobierno de coalición mayor es el porcentaje medio de pérdida electoral y la dispersión de los valores (Tabla 15). Mientras que el retroceso supera ligeramente el punto porcentual en los gobiernos formados por dos partidos, en los tripartitos llegan al -4,4% y en los tres únicos casos de multipartitos alcanza hasta el -17,8% de media.

TABLA 15.

RENDIMIENTO ELECTORAL AGREGADO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE PARTIDOS (1980-2025)

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Típica
REN gobiernos bipartitos	64	-16,0	19,0	-1,099	7,1604
REN gobiernos tripartitos	10	-17,6	1,2	-4,464	5,5094
REN gobiernos multipartitos	3	-32,4	-9,6	-17,770	12,6988

Fuente: elaboración propia.

## VI. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se han analizado las principales características y los rendimientos electorales de los gobiernos de coalición en España a lo largo del periodo 1980-2025. El considerable número de casos (106), que representan el 41,1% del total de gobiernos que se han desarrollado en el marco autonómico, demuestra que es una práctica normalizada en el sistema político autonómico español, a pesar de las escasas experiencias en el gobierno central.

De su estudio longitudinal, se observa que la frecuencia de los gobiernos regionales de coalición ha variado, siendo menos frecuentes en los primeros años de autonomismo. Posteriormente, a partir de la década de los 90, pasó a extenderse y ser común en la mayoría de las regiones, para alcanzar su máxima frecuencia en los últimos ciclos electorales autonómicos iniciados en 2015. La crisis del bipartidismo y el incremento del número efectivo de partidos experimentado desde ese año son los principales factores que explican dicho incremento.

Que sea una práctica habitual no implica que esté igual de extendida en todas las comunidades autónomas. A pesar de que las regiones comparten las principales características del sistema electoral y proceso parlamentario de investidura, hay notables divergencias en el número de gobiernos de coalición. La principal causa se explica en la diferencia de los sistemas políticos regionales. En aquellos donde hay ausencia de mayorías absolutas y se incorpora la competencia electoral identitaria, con una importante representación de los partidos PANE, es más frecuente la experiencia de los gobiernos de coalición. En cambio, en aquellos sistemas en los que el *cleavage* izquierda-derecha es el predominante, con una dominancia electoral y parlamentaria del bipartidismo, el número de gobiernos de coalición es significativamente menor.

Entre las principales particularidades de la morfología de los gobiernos de coalición debemos destacar que en su mayoría son bipartitos, tienden a incorporar al mínimo número posible de partidos políticos con el objetivo de maximizar los beneficios esperados, a pesar de que ello le impida alcanzar la mayoría absoluta en el parlamento en un número significativo de los casos (38,7%).

Otras de las características que definen a los gobiernos de coalición es que son mayoritariamente desequilibrados, heterogéneos ideológicamente y configurados principalmente por coaliciones postelectorales. También son mayoritariamente estables y su duración en el tiempo no está condicionada por el nivel del apoyo parlamentario.

En relación con los rendimientos electorales, se confirma que gobernar en coalición penaliza electoralmente, como han demostrado multitud de estudios en contextos europeos. Como apunta Font (1999), una de las causas serían los incumplimientos de los ejecutivos apreciados por la ciudadanía y la capacidad de orientar sus preferencias electorales hacia otros partidos políticos que reconocen y representan una alternancia.

En valores medios, este tipo de ejecutivos han retrocedido un -2,2%, frente al avance del 3,4% de los partidos de la oposición con representación parlamentaria. Este sentido se ha mantenido desde la década de los 90 y en los tres periodos con retroceso electoral su nivel no experimenta oscilaciones significativas. Confirmando la

tendencia de pérdida electoral media, se ha constatado que en la mayoría de los casos (58,4%) los gobiernos de coalición han experimentado un retroceso electoral.

Sin embargo, la intensidad del retroceso electoral de los gobiernos de coalición sí parece variar en función de su tipología. De esta forma, la investigación ha comprobado que aquellos gobiernos que están formados por partidos políticos con ideología diferente experimentan una pérdida electoral agregada mayor que los ejecutivos integrados por formación con ideología similar. En el mismo sentido, hay una mayor penalización en los gobiernos de coalición que no finalizan la legislatura frente a los que sí. Aunque las dos tipologías de gobiernos experimentan un retroceso agregado medio, en los inestables este valor es casi el doble que en los estables.

De igual forma, el ámbito organizativo del gobierno también ofrece diversas intensidades de la pérdida del rendimiento electoral. Es más intensa en los gobiernos de coalición mixto, seguido de los formados solo por partidos PANE, mientras que los ejecutivos PAE experimentan una menor pérdida electoral. Finalmente, el número de partidos que forman el gobierno se convierte en una variable que muestra fuertes diferencias en el retroceso electoral. Cuantos más partidos forman el gobierno, mayor es el retroceso electoral medio con diferencias muy significativas.

Con todo lo apuntado en la presente investigación, son muchos más los aspectos a estudiar sobre los gobiernos de coalición y sus rendimientos electorales. Entre otros de interés para futuras investigaciones, se puede explorar en qué modo las dinámicas multinivel condicionan la formación los gobiernos de coalición y cuáles son las consecuencias sobre la estabilidad de estos ejecutivos. De una forma muy incipiente se puede abrir una línea de investigación sobre la hipótesis de que en el sistema político español hay un fuerte condicionante de las alianzas interpartidistas en la arena nacional sobre el resto (autonómicas y locales). De tal forma, su duración también dependería de estos acuerdos nacionales, tal y como ha sucedido con los gobiernos de coalición autonómicos del PP y Vox mencionadas en la investigación.

### *Bibliografía*

- Aguilar, Paloma e Ignacio Sánchez-Cuenca 2007. “¿Gestión o representación? Los determinantes del voto en contextos políticos complejos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117: 61-86. doi.org/10.2307/40184753
- Alonso, Sonia. 2008. “La duración en el poder y el rendimiento electoral de los partidos nacionalistas gobernantes: ¿la ventaja competitiva del nacionalismo?”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (121): 81-103. doi.org/10.2307/40184846
- Armstrong, David y Raymond N. Duch. 2010. “Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods?”, *Electoral Studies*, 29 (3): 308-315. doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.0077
- Anderson, Simon P. y Gerhard Glomm. 1992. “Incumbency effects in political campaigns”, *Public Choice*, 74 (2): 207-219

- Ansolabehere, Stephen, Erik C. Snowberg y James M. Snyder. 2006. "Television and the Incumbency Advantage in U.S. Elections", *Legislative Studies Quarterly*, 31 (4): 469-490. doi.org/10.3162/036298006X201896
- Axelrod, Robert. 1970. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Publisher Company.
- Barreiro Pérez-Pardo, Belen. 2008. "Explaining electoral performance of incumbents in democracies", en José M. Maravall Herrero e Ignacio Sánchez-Cuenca Rodríguez (Eds.). *Controlling Governments: Voters, Institutions and Accountability* (pp.17-44). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bengtsson, Asa. 2004. "Economic voting: the effect of political context, volatility and turnout on voters assignment of responsibility", *European Journal of Political Research*, 43 (5): 749-767. doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00173.x
- Bergman, Torgjörn. 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation. An analysis of winning minority governments in Sweden*. Umea: Umea University.
- Bernhardt, Daniel y Daniel. E. Ingberman. 1985. "Candidate reputations and the 'incumbency effect'", *Journal of Public Economics*, 27 (1): 47-67. doi.org/10.1016/0047-2727(85)90028-3
- Bogdanor, Vernon. 1983. *Coalition Governments in Western Europe*. London: Heinemann.
- Calzolaio, Valerio. 1982. "Governi, crisi di Governo e storia costituzionale", *Democrazia e diritto*, (5): 25-60.
- Campbell, James, E. 2008. *American Campaign: U.S. Presidential Campaigns and the National Vote*. Texas: A&M University Press.
- Colomer, Josep. M. y Florencio Martínez. 1995. "The Paradox of Coalition Trading", *Journal of Theoretical Politics*, 7 (1): 41-63.
- Cox, Gary W. y Jonhatan N. Katz 2002. *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reappointment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crombez, Christophe. 1996. "Minority Governments, minimal winning coalitions, and surplus majorities in parliamentary systems". *European Journal of Political Research*, 29: 1-29.
- Daalder, Hans y Peter Mairs, 1983. *Western European party systems: continuity & change*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Däubler, Thomas y Marc Debus. 2009. "Government Formation and Policy Formulation in the German States". *Regional and Federal Studies*, 19 (1): 73-95.
- Delgado Fernández, Santiago y Juan Montabes Pereira. 2019. Los gobiernos de coalición: mayorías, minorías y coaliciones, en Nieves Lagares Díez, Carmen Ortega Villodres y Pablo Oñate Rubalcaba, *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016* (pp. 409-425). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Swaan, Abram. 1973. *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdan: Elsevier.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley & Sons.

- Evans, Matt. 2020. *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society: A Comparative Study of Parliamentary Parties and Cabinets in 12 Countries book cover*. New York: Routledge.
- Falcó-Gimeno, Albert. 2013. "El reparto de poder en los gobiernos de coalición autonómicos. La ley de Gamson en España", en Josep M. Reniu i Vilamala, *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel* (pp. 179-204). Valencia: Tirant lo Blanc.
- Ferreira, Ferreira y Gyourko, Joshep 2009. "Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities", *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (1): 399-422. doi.org.10.3386/w13535
- Font Fábregas, Joan. 1999. "El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales en las CC.AA. y municipios españoles", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (87): 145-178. doi.org/10.2307/40184176
- Gamson, William A. 1961a. "An experimental test of a theory of coalition formation". *American Sociological Review*, 26 (4): 565-573. doi.org/10.2307/2090255
- Gamson, William A. 1961b. "A theory of Coalition Formation". *American Sociological Review*, 26 (3): 373-382.
- Hobolt, Sara B. y Jeffrey A. Karp. 2010. "Voters and coalition governments", *Electoral Studies*, 29 (3): 299-307. doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.010
- Laver, Mihael y Norman Schofield. 1998. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lee, David S. 2008. "Randomized experiments from non-random selection in U.S. House elections", *Journal of Econometrics*, 142 (2): 675-697. doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.05.004
- Leiserson, Michael A. 1970. "Coalitions Government in Japan", en Sven Groennings, Estel W. Kelley y Michael Leiserson (Eds.), *The Study coalition behavior: theoretical perspectives and cases from four continents*: Hotl, Rinehart y Winstons.
- Lewis-Beck, Michael S. 1986. Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy. *American Journal of Political Science*, 2 (30): 315-346.
- Linz Storch de Gracia, Juan J. 2010. *Democracias: quiebras, transiciones y retos* (Vol. 4). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lijphart, Arend. 1987. *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arend. 1994. "Democracie: forms, performarncce and constitucional engineering. *European Journal of Political Research*", 25 (1): 1-17. doi.org/10.1111/j.1475-6765.1994.tb01198.x
- Lijphart, Arend. 2012. *Modelos de democracia formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- Matas Dalmases Jordi (Eds.). 2000. *Coaliciones y gobernabilidad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques y Socials.
- Matas Dalmases, Jordi. 2015. *La formación de un gobierno en coalición*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Matas Dalmases, Jordi. 2021. *Guía para formar un gobierno de coalición*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Müller, Wolfgang y Kaare Strøm. 2003. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nadeu, Raül, Richard G. Niemi y Aiko Yoshinaka. 2002. "A crossnational analysis of economic voting: Taking account of the political context across time and nations", *Electoral Studies*, 21 (3): 403-423. doi.org/10.1016/S0261-3794(01)00002-6
- Narud, Hans M. 1995. "Government institutions and mass-elite linkages: a comparison between The Netherlands and Norway". *Paper presentado en el ECPR Joint Sessions, Bordeaux*.
- Narud, Hans. M. 1996. Party policy and government accountability. *Party Politics*, 2(4), 479-506. https://doi.org/10.1177/1354068896002004003
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Powell, Bernard. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Ortiz de Zárate, Roberto. 2025. Un repaso a los 27 gobiernos que componen la UE y los de otros 11 países europeos. Disponible en web: www.cidob.org/biografias\_lideres\_politicos/organismos/union\_europea/cuales\_son\_los\_gobiernos\_europeos\_partidos\_coaliciones\_primeros\_ministros [Consulta: 10 de enero 2025]
- Pridham, Geoffrey. 1986. *Coalition behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*. Cambridge: Cambridge Univiersity Press.
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2001. *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977 - 1996*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2002. *La formación de gobiernos minoritarios en España 1977-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2004. Hacia una tipología de los gobiernos autonómicos en España, 1980-2003, *Revista catalana de derecho público*, (30): 27-56.
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2005. "Multilevel Government Formation: An Assessment on Spanish Regional Democracy". *Paper presentado en el ECPR Joint Session, Granada*.
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2016. La experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas. Un balance, *Sistema: revista de ciencias sociales*, (244): 45-60. http://deposit.ub.edu/dspace/handle/2445/104722
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2018. "Los gobiernos de las Comunidades Autónomas", en Josep M. Reniu i Vilamala, *Sistema político español* (Eds.) (pp. 265-278). Barcelona: Huygens Editorial.
- Reniu i Vilamala, Josep M. 2019. "¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España", *Administración & Ciudadanía (A&C)*, 14 (2): 141-154. doi.org/10.36402/ac.v14i2.71
- Reniu i Vilamala, Josep M. y Bergman, Thomas. 2001. "¿Quién pagará la cuenta? costes y beneficios en la formación de gobierno en España, 1977-2000", *Paper presentado en el V Congreso AECPA, La Laguna*.

- Riker, Willian H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Robles Egea, Antonio. 2000. "El estudio de las coaliciones políticas", en Jordi Matas Dalmeses (Coord.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, (pp. 21-59). Barcelona: Institut d' Edicions de la Diputació de Barcelona.
- Rose, Richard y Thomas T. Mackie. 1983. "Incumbency in government: asset or liability?", en Hans Daalder y Peter Mair (Eds.), *Western European parstems: continuity and change*, (pp. 115-137). Beverly Hills: Sage.
- Sáez Lozano, José L. (2002). "Economía y política en la duración de los Gobiernos: el caso de España", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 161 (2): 69-96.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- Strøm, Kaare. 1984. "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions", *Comparative Political Studies*, 17(2), 199-227. doi.org/10.1177/001041408401700200
- Strøm, Kaare. 1985a. "Governi di minoranza e democrazie parlamentari", *Rivista Italiana di Scienza Política*, 15 (2): 167-204. doi.org/10.1017/S00488402000003129
- Strøm, Kaare. 1985b. "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, 79 (3): 738-754. doi.org/10.2307/1956841
- Strøm, Kaare. 1990a. "A behavioral theory of competitive political parties", *American Journal of Political Science*, 34 (2): 565-598. www.jstor.org/stable/pdf/2111461.pdf
- Strøm, Kaare. 1990b. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare, William Müller y Thomas Bergman. 2010. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Michael. 1972. "On the theory of government coalition formation", *British Journal of Political Science*, 2(3): 361-373. doi.org/10.1017/S0007123400008711
- Thomas, Shannon. 2013. "The effects of earmarks on the likelihood of reelection", *European Journal of Political Economy*, 32: 341-353.
- Urquiza Sancho, Ignacio. 2008. *The political consequences of coalition governments: multiparty cabinets and accountability*. [Tesis doctoral, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid]. <https://digital.march.es/fedora/objects/fjm-pub:1063/datastreams/OBJ/content>

TABLA 1.  
VARIABLES ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

Variable	Etiqueta	Tipo	Categorías	Valores
CCAA	Comunidad Autónoma	Nominal	Cada una de las comunidades autónomas	1-17
REG_CCAA	Régimen Comunidad Autónoma	Nominal	Historicas; régimen común	1-2
ESP_Temporal	Espacio temporal en el que se desarrollan	Escala	1980-1993; 1994-2003;2004-2013; 2014-2023	1-4
NUM_PART	Número de partidos del gobierno de coalición	Ordinal	Bipartito, tripartito, multipartito	1-3
NOM_PART_1	Nombre del partido político principal en el gobierno de coalición	Nominal	Cada una de las formaciones	1-36
NOM_PART_2	Nombre del partido político secundario en el gobierno de coalición	Nominal	Cada una de las formaciones	1-36
NOM_PART_3	Nombre del partido político secundario número 2 en el gobierno de coalición	Nominal	Cada una de las formaciones	1-36
NOM_PART_4	Nombre del partido político secundario número 3 en el gobierno de coalición	Nominal	Cada una de las formaciones	1-36
FUER_PAR_GOB	Fuerza parlamentaria del gobierno de coalición	Nominal	Coalición mínima ganadora; coalición sobredimensionada; minoritaria	1-3
IMPO_PART	Importancia de los partidos en el gobierno de coalición	Nominal	Equilibrado; desequilibrado	1-2
MOM_COAL	Momento que se coaligan los partidos del gobierno de coalición	Nominal	Preelectoral; postelectoral; mixto	1-3

Variable	Etiqueta	Tipo	Categorías	Valores
IDEO_PART_1	Ideología partidos del gobierno de coalición (clasificación 1)	Nominal	Homogéneo; heterogéneo	1-2
IDEO_PART_2	Ideología partidos del gobierno de coalición (clasificación 2)	Nominal	Homogéneo de derecha; homogéneo de izquierda; heterogéneo	1-3
AMB_ORG	Ámbito organizativo de los partidos en el gobierno de coalición	Nominal	PAE; PAN-E; mixto	1-3
ESTAB_GOB_COA	Estabilidad del gobierno de coalición	Nominal	Estable; instable	1-2
SEN_REN_GOB	Sentido del rendimiento electoral del gobierno de coalición (valores REN)	Ordinal	Positivo; neutro; negativo; no se puede calcular	1-3 (99)
VAL_REN_GOB	Valores del rendimiento electoral del gobierno de coalición (valores en REN agregados)	Razón	—	
SEN_REN_OPOS	Sentido del rendimiento electoral de la oposición (valores REN agregados)	Ordinal	Positivo; neutro; negativo; no se puede calcular	1-3 (99)
VAL_REN_OPOS	Valores del rendimiento electoral de la oposición (valores en REN agregados)	Razón	—	

Fuente: elaboración propia

Presentado para evaluación: 14 de enero de 2025.  
Aceptado para publicación: 20 de marzo de 2025.

MATEO JAVIER HERNÁNDEZ TRISTÁN

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0009-0006-7329-3221>

ÁNGEL CAZORLA MARTÍN

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0001-8369-3073>

ALEJANDRO SÁNCHEZ MUÑOZ

Universidad de Salamanca

<https://orcid.org/0009-0000-0503-5155>

---

# ¿Madrid global o castizo? Neoliberalismo y nacionalismo en el discurso de VOX y PP hacia la inmigración de origen latino

*Global or traditional Madrid? Neoliberalism and nationalism in the discourse of VOX and PP on Latin American immigration*

JAVIER ZAMORA GARCÍA

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

SEBASTIÁN UMPIERREZ DE REGUERO

Tallinn University y Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

LISA ZANOTTI

Tallinn University, CEU Democracy Institute y Universidad Diego Portales

## Cómo citar/Citation

Zamora García, J., Umpierrez de Reguero, S. y Zanotti, L. (2025). ¿Madrid global o castizo? Neoliberalismo y nacionalismo en el discurso de VOX y PP hacia la inmigración de origen latino. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 131-158. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.05>

## Resumen

La relación entre los partidos de la derecha radical populista y el neoliberalismo sigue siendo objeto de debate académico. Mientras que amplios sectores de la literatura en Europa sostienen que el neoliberalismo ha perdido protagonismo dentro de esta familia ideológica, existen ejemplos contemporáneos que muestran una convivencia entre neoliberalismo y nacionalismo no exenta de contradicciones. Este artículo examina dicha convivencia contradictoria en el discurso electoral hacia la inmigración latinoamericana de dos partidos de derecha en España: VOX y el Partido Popular (PP). Centrándonos en el caso de la ciudad y la región de Madrid, analizamos 21 intervenciones electorales y 3 debates televisivos mediante una aproximación teórico-cualitativa. Los resultados muestran que, en su pugna con el PP, VOX se ve obligado a conciliar la imagen de Madrid como una ciudad/región abierta y global con su propia defensa de una identidad nacional excluyente. En este marco, VOX intenta integrar selectivamente a los inmigrantes latinos dentro de una narrativa nacionalista restrictiva, mientras que el PP adopta un nacionalismo madrileño más incluyente que enfatiza retóricamente la inclusión del diferente. Ambos partidos recurren también a un marco discursivo neoliberal, aunque con

diferencias clave: el PP lo hace desde una lógica globalista y acogedora del diferente, mientras que VOX plantea una ambigua alianza iberoamericana en contra del socialismo que, priorizando en última instancia a los españoles, evidencia contradicciones en su relato.

*Palabras clave:* Neoliberalismo, Nacionalismo, Derecha Radical Populista, VOX, PP, Migración.

### Abstract

The relationship between populist radical right parties and neoliberalism continues to be a subject of academic debate. While large sections of the literature in Europe often argue that neoliberalism has lost prominence within this ideological family, there are contemporary examples that show coexistence between neoliberalism and nationalism, however contradictory. This article examines this contradictory coexistence in the electoral discourse on Latin American immigration of the two main right-wing parties in Spain: VOX and the People's Party (PP). Focusing on the case of the city and region of Madrid, we analyse 21 electoral speeches and 3 televised debates using a theoretical-qualitative approach. The results show that, in its struggle with the PP, VOX is forced to reconcile Madrid's image as an open and global city/region with its own defence of an exclusionary national identity. In this context, VOX attempts to selectively integrate Latin American immigrants into a restrictive nationalist narrative, while the PP adopts a more inclusive Madrid nationalism that rhetorically emphasises the inclusion of those who are different. Both parties also resort to a neoliberal discursive framework, although with key differences: the PP does so from a globalist logic that welcomes difference, while VOX proposes an ambiguous Ibero-American alliance against socialism which, ultimately prioritising Spaniards, reveals contradictions in its narrative.

*Keywords:* Neoliberalism, Nationalism, Populist Radical Right, VOX, PP, Migration

---

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la relación entre neoliberalismo y derecha radical populista reviste cierta ambigüedad. Parte de la literatura existente reconoce que la actual generación de partidos de derecha radical populista nació como consecuencia de las políticas neoliberales, reaccionando ante la inseguridad producida por la desregulación de los mercados globales y las medidas de ajuste estructural a través de un discurso que reafirma la soberanía y la identidad nacional (Brown, 2019; Streeck, 2017). Pese a esto, la ruptura de estos partidos con las ideas neoliberales no resulta tan evidente. Por un lado, se ha señalado que el peso actual del neoliberalismo en la ideología de partidos de derecha radical populista es menor hoy que en el pasado<sup>1</sup>, pues estas organizaciones apuestan más bien por proyectos económicos basados en el nacionalismo económico

1. En las décadas de 1980 y 1990, la combinación entre el neoliberalismo y el nativismo fue descrita como la *fórmula ganadora* de la derecha radical (Kitschelt y McGann, 1995).

(Eatwell y Goodwin, 2018). Por el otro, el neoliberalismo sigue siendo considerado una de las corrientes ideológicas que influye en los programas y discursos de algunos partidos de derecha radical populista contemporáneos (Antón-Mellón y Seijo Boado, 2023; Seijo Boado y Antón-Mellón, 2023; Ramas San Miguel, 2019), como exemplifican los casos de Javier Milei en Argentina, Jair Bolsonaro en Brasil y José Antonio Kast en Chile. Para la mayoría de los autores, de cualquier forma, la combinación “derecha radical populista” y “neoliberalismo” es una extraña simbiosis, de la que derivan distintas tensiones y contradicciones que no son fáciles de interpretar.

Un lugar privilegiado para ilustrar y analizar estas tensiones y contradicciones lo encontramos en el discurso hacia los inmigrantes del partido de derecha radical populista más representativo en España, VOX, especialmente cuando se sitúan sus posiciones en el contexto de la región y ciudad de Madrid, actualmente gobernadas por el Partido Popular (PP). Como viene reflejando la prensa desde hace algunos años, el proyecto de las administraciones públicas regionales y locales para Madrid es convertirlo en un “nuevo Miami”, situando a la ciudad/región como un polo de atracción para inversores latinoamericanos (Caballero, 2023, 2 de marzo; López León, 2023, 26 de noviembre). En ese contexto, tanto VOX como su competidor directo, el PP, tienen incentivos para capitalizar políticamente ese proyecto<sup>2</sup>, beneficiándose no solo de un aumento relativo de votos, sino también de alianzas transnacionales con líderes latinoamericanos afines ideológicamente, entre los que destaca recientemente el caso de Milei. Al calor de estas alianzas, Madrid apuesta por convertirse en un enclave que actúa como motor y refugio de un proyecto político en el que la palabra libertad engloba tanto la defensa del mercado como la lucha contra la hegemonía de las ideas progresistas.

En este contexto, VOX se expone a una aparente contradicción entre diferentes marcos ideológicos. Por un lado, compite con el PP de Isabel Diaz Ayuso y José Luis Martínez Almeida en su defensa de Madrid como una región abierta al mundo, y en particular, a la hispanidad (Fernández-Vázquez y Lerín Ibarra, 2022). Por otro lado, se encuentra vinculado con una familia política históricamente caracterizada por la defensa de identidades políticas excluyentes y el rechazo a la inmigración masiva. Lejos de ser una peculiaridad, esta contradicción conecta la realidad española con una serie de debates teóricos que, desde distintas latitudes, han tratado de acercarse a un fenómeno que algunos denominan neoliberalismo autoritario (Biebricher, 2020; Bruff y Tansel, 2020; Gallo, 2021) o nacionalismo neoliberal (Joppke, 2020), en el que ciertas posiciones neoliberales coexisten con la defensa de identidades nacionales excluyentes.

2. De hecho, la prensa muestra que ambos partidos han adquirido una creciente conciencia de estos incentivos. Diversos medios de comunicación destacaron que el PP realizó diversos movimientos de campaña con el fin de atraer el voto latino en Madrid (Del Barrio y Galarza, 2023, 27 de abril; Fiter, 2023, 26 de mayo; Franco y Ramos, 2023, 5 de abril; Peinado, 2023, 13 de mayo). Meses después, iniciativas como la plataforma “Latinos por Abascal” replicaban la misma intención para el caso de VOX (Franco, 2023, 21 de julio; Hernández, 2023, 21 de julio).

A partir de la comparación entre las narrativas hacia la inmigración de VOX y PP en la ciudad y región de Madrid, este artículo pretende contribuir a la comprensión de este fenómeno desde una perspectiva teórico-cualitativa. Para ello, partimos de la estrategia que estos partidos emplean para atraer el voto latinoamericano, estudiando sus relaciones con diferentes marcos ideológicos y explorando similitudes y contrastes entre ambos partidos de derecha. De esta manera, examinamos cómo el discurso hacia la inmigración expone una de las tensiones clave entre la derecha radical populista y el neoliberalismo, al confrontar el énfasis de la derecha radical populista en la soberanía nacional y la protección de la identidad cultural con las posturas neoliberales que favorecen la apertura económica, la libertad y la movilidad de una mano de obra flexible y competitiva.

## LOS RASGOS IDEOLÓGICOS DE LA DERECHA RADICAL POPULISTA FRENTE AL FENÓMENO DEL NACIONALISMO NEOLIBERAL

Aunque tradicionalmente se ha sostenido que la derecha radical populista en los países occidentales apela principalmente a hombres blancos con miedo a la inmigración, la literatura reciente revela que los partidos exitosos dentro de esta familia han logrado atraer a una base de votantes más diversa (Mudde, 2020). Esta diversificación incluye, entre otros, subgrupos minoritarios como parte de la población LGB (Dickey et al., 2022; Foster y Kirke, 2022; Hunklinger y Ajanovic, 2022; Spierings, 2020), mujeres que no se identifican con los movimientos feministas (Catalano Weeks et al., 2023; Chacko, 2020; Gwiazda, 2021), así como ciertos grupos étnicos o de migrantes (Leidig, 2019; Mulinari y Neergaard, 2018; Svraka, 2024; Umpierrez de Reguero y Jakobson, 2023). Esta evidencia exige una reevaluación de la relación entre el núcleo ideológico de estos partidos y su estrategia —al menos discursiva— hacia estos votantes atípicos. En particular, resulta crucial explorar la interacción entre ideologías potencialmente excluyentes y los esfuerzos concretos por ampliar las bases electorales de los partidos de derecha radical populista.

En este sentido, la literatura ha alcanzado cierto consenso a la hora de señalar que la derecha radical populista es una familia de partidos que enfatiza al menos tres ideas fundamentales. En primer lugar, el autoritarismo, entendido no como una ideología en sí misma, sino como un elemento ideológico que denota la preferencia por una sociedad estrictamente ordenada y jerárquica, donde se aplican sendas sanciones a quienes perturben ese orden (Adorno et al., 1950; Stenner 2005; Mudde, 2007). Este enfoque aboga por el mantenimiento de normas sociales tradicionales y una fuerte autoridad estatal para garantizar la estabilidad (Tillman, 2021). En segunda instancia, los partidos de derecha radical populista promueven también una forma de nacionalismo excluyente que se manifiesta en actitudes anti-inmigración y en la defensa de una comunidad nacional homogénea<sup>3</sup>. Este nacionalismo excluyente se opone a la

3. Algunos autores (Guía, 2016; Betz, 2019) han denominado nativismo a esta forma históricamente específica de nacionalismo excluyente, diferenciándolo así del nacionalismo del siglo

presencia de grupos extranjeros o minoritarios, a quienes se percibe como una amenaza a la identidad cultural y la cohesión social del país (Betz, 2019). Finalmente, el tercer elemento ideológico de estos partidos es el populismo, planteado como una concepción de la política que la entiende como una lucha maniquea un pueblo virtuoso y unas élites corruptas (Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2019). Concebido como una ideología delgada (Mudde, 2007) o como una lógica de acción política (Vallespín y Martínez-Bascuñán, 2017), el populismo suele entenderse como un elemento potencialmente combinable con distintas familias ideológicas (Taggart, 2000). En todas ellas, lo que el populismo aportaría es precisamente una estructura discursiva basada en el conflicto antagónico entre un grupo de sujetos sociológicamente desfavorecidos y moralmente virtuosos (*pueblo virtuoso*) y otro grupo de sujetos menos numerosos y sociológicamente privilegiados (élites corruptas), que oprimiría a los primeros e impediría su pleno desarrollo.

Junto con estos tres elementos, la importancia del neoliberalismo en los partidos de derecha radical populista ha sido menos destacada, llegando incluso a ser cuestionada por autores como Cas Mudde (2007, cap. 5). Pese a la centralidad del neoliberalismo durante la primera ola de partidos de derecha radical populista en Europa (Kitschelt y McGann, 1995) o América Latina durante los años ochenta (Roberts, 1995; Weyland, 2003), Mudde consideraba en 2007 que el neoliberalismo no era un rasgo central para estas formaciones ideológicas. Por el contrario, este autor juzgaba más apropiado caracterizar el programa económico de la derecha radical populista como un proyecto basado en nociones como el nacionalismo económico o el chovinismo del bienestar. Ciertamente, Mudde acertó al señalar que no todos los partidos de derecha radical deben incorporar el neoliberalismo en su núcleo ideológico. Como ejemplo de ello, suele mencionarse a la Liga Norte en Italia entre 2011 y 2018. Sin embargo, eso no quiere decir que ningún partido de derecha radical populista mantenga elementos neoliberales en su discurso. El Partido Austriaco de la Libertad (FPÖ) y Alternativa para Alemania (AfD) suelen ser considerados partidos de derecha radical populista con orientación neoliberal (Pühringer y Ötsch, 2018), como también ocurre con la mayoría de las organizaciones de derecha radical populista en América Latina (Rovira Kaltwasser y Zanotti, 2023).

A nuestro juicio, esta confusión a la hora de valorar la presencia de elementos ideológicos neoliberales en el discurso de esta familia de partidos se deriva de una comprensión minimalista, inclusive simplista, de la ideología neoliberal. Esta simplificación es particularmente evidente cuando Mudde (2007, cap. 5) atribuye la noción de “economía social de mercado” como programa económico de la derecha radical populista, sin considerarla como parte del neoliberalismo cuando, en realidad, es el proyecto

---

XIX. Para estos autores, el nativismo aparece en países con construcciones nacionales ya consolidadas, reacciona a la inmigración como principal problema (y no tanto a la amenaza de potencias extranjeras o la coexistencia con otras naciones en el Estado), y se construye sobre rasgos tanto culturales como cívicos.

económico del ordoliberalismo, una de las principales corrientes de la ideología neoliberal desde la fundación de la Sociedad de Mont Pèlerin en 1947 (Ptak, 2009).

Frente a este problema, es necesario por tanto complejizar lo que entendemos por neoliberalismo a partir de la literatura reciente. En este sentido, conviene destacar cómo la publicación del influyente *The Road from Mont Pelerin* (Mirowski y Plehwe, 2009) marcó un antes y después en la comprensión de esta tradición ideológica. En dicho trabajo, Mirowski y Plehwe planteaban entender el neoliberalismo como una ideología plural en la confluyen diversas escuelas y enfoques. De esta manera, Mirowski y Plehwe (2009) disputaban la visión canónica del neoliberalismo, que lo asociaba únicamente a la doctrina económica de la Escuela de Chicago. Frente a esta visión restrictiva, estos autores planteaban que el colectivo de pensamiento neoliberal también incluía otras escuelas, como por ejemplo la Escuela Austriaca derivada de Ludwig von Mises, los defensores del ordoliberalismo en Friburgo, o los proponentes de la elección pública (*o public choice*) en Virginia. Desde su publicación, *The Road from Mont Pelerin* ha abierto una línea de investigación que se ha ido enriqueciendo con los años gracias a las aportaciones de la historia intelectual (Audier, 2012; Audier y Reinhoudt, 2018; Slobodian y Plehwe, 2022; Stedman Jones, 2012). Estas contribuciones han permitido explorar la penetración del neoliberalismo en otras geografías, e incluso han añadido al colectivo de pensamiento neoliberal otras escuelas, como las de Ginebra (Slobodian, 2021) o Navarra (Moreton, 2021). Curiosamente, todo este trabajo ha coincidido en el tiempo con una crisis de hegemonía del neoliberalismo, iniciada en 2008 y agravada con el surgimiento de los populismos de derecha (Davies y Gane, 2021). En este contexto, y al menos desde 2016, los estudios de neoliberalismo han comenzado a explorar también la problemática relación entre la ideología neoliberal y los partidos de derecha radical populista (Brown, 2019; Callison y Manfredi, 2019; Cooper, 2021; Slobodian, 2019).

Una de las conclusiones más interesantes de este último conjunto de trabajos radica en que presenta al neoliberalismo como una tradición ideológica plural que ha podido establecer relaciones estratégicas con otras ideologías, adaptándose a diversos contextos con el fin de conectar con las mayorías sociales (Dardot et al., 2024). A este respecto, la estrategia más conocida es probablemente la del fusionismo estadounidense (Nash, 1996). Basada en la coalición entre neoliberales y conservadores a partir de una defensa de la globalización y de la democracia occidental, el fusionismo dio lugar al proyecto neoconservador que caracterizó los gobiernos de Ronald Reagan o George W. Bush (Cooper, 2021). Seguidamente, es también conocido que ciertas ideas neoliberales penetraron las filas de la socialdemocracia a través del fenómeno que se conoció como la Tercera Vía. Ejemplificado con los gobiernos de Bill Clinton o Tony Blair, el proyecto de la Tercera Vía reflejaba una propuesta ideológica donde la defensa del libre mercado se compatibilizaba con una creencia en la igualdad de oportunidades y una defensa de los derechos civiles (Sandel, 2021), dando lugar a una formación ideológica que algunos han denominado neoliberalismo progresista (Fraser, 2019). Finalmente, una tercera estrategia la ilustrarían fenómenos como Milei o Bolsonaro, en los que ciertas posiciones neoliberales se articulan con el nacionalismo

y el autoritarismo a través de una alianza entre nacionalistas y libertarios. Este tercer tipo de coalición, ya propuesta por teóricos como Murray Rothbard en los años 90 (Rothbard, 1992), se articularía sobre una defensa de la propiedad y la libertad económica dentro de las fronteras nacionales frente al colectivismo de los gobiernos progresistas y las élites globalistas, capaces de imponer límites a la libertad económica a través de las instituciones y los tratados internacionales. En todos estos casos, no obstante, el neoliberalismo mantiene ciertas características esenciales que trascienden un simple programa económico. Algunas de estas características son la defensa de la sociedad de mercado, de la propiedad privada y de la libertad económica, pero también la oposición a los ideales de justicia social, redistribución e igualdad que caracterizan a los así llamados colectivismos (Hayek, 1978), incluyendo el rechazo al desarrollo y ampliación del Estado de bienestar.

La tercera de estas formaciones ideológicas, que algunos han llamado neoliberalismo autoritario (Biebricher, 2020; Bruff y Tansel, 2020; Gallo, 2021, Ramas San Miguel, 2019) o nacionalismo neoliberal (Joppke, 2020), ha sido descrita en ocasiones como un fenómeno atravesado por una importante contradicción. Y es que la corriente dominante del neoliberalismo que triunfó desde finales de los años ochenta lo hizo apoyándose en un discurso que combinaba una apuesta por la globalización económica con una defensa de la democracia y las libertades civiles (Slobodian, 2021). Sobre estas bases, esta forma históricamente hegemónica de neoliberalismo buscaba construir una sociedad abierta e interconectada por mercados internacionales<sup>4</sup>. Frente a esto, el nacionalismo que caracteriza a la derecha radical populista se apoya en órdenes normativos excluyentes enraizados en culturas concretas y en formas de ciudadanía restringidas. En los partidos de derecha radical populista contemporáneos parecería existir por tanto una contradicción entre dos modelos de sociedad: el que deriva del neoliberalismo globalista y el que lo hace del nacionalismo excluyente. Como tal, esta contradicción entre nacionalismo excluyente y neoliberalismo se manifiesta en diversos aspectos, pero uno de los más evidentes es la posición de estas formaciones hacia la inmigración. Por un lado, la libre circulación de personas, mercancías y capitales constituye uno de los pilares de la globalización neoliberal, y los flujos de trabajadores migrantes son claves a la hora de entender el desarrollo de las así llamadas “ciudades globales” (Sassen, 2001). Por el otro, el rechazo a la inmigración es uno de los

4. Aunque no todas las corrientes del neoliberalismo defendieron la globalización (Slobodian, 2021), la hegemonía de la corriente globalista fue particularmente importante tanto en el plano internacional como en la situación de interna de muchos países. En el ámbito internacional, la hegemonía del neoliberalismo globalista coincidió con la victoria aliada en la Guerra Fría, provocando que llegara a hablarse del fin de la historia (Fukuyama, 1990). En el ámbito nacional, la aceptación del neoliberalismo globalista por parte de la Tercera Vía condujo al famoso slogan '*There is no alternative*', tan ilustrativo del consenso ideológico que existió al menos hasta 2008. Sin lugar a duda, todo esto ilustra que la asociación entre neoliberalismo y globalismo ha calado en la conciencia colectiva, influyendo en el hecho de que aparentemente resulte contraintuitivo relacionar neoliberalismo y nativismo.

principales rasgos de la derecha radical populista europea, que a menudo sitúa al inmigrante como culpable tanto de problemas de inseguridad como de la mala calidad de los servicios públicos (ver por ejemplo Akkerman, 2012; Campo et al., 2024; Sijstermans y Favero, 2022). En la próxima sección, ilustraremos cómo esta tensión entre neoliberalismo y nacionalismo excluyente se manifiesta en un ejemplo concreto a partir de la estrategia discursiva empleada por VOX con el fin de captar el voto latino en la región y ciudad de Madrid, aprovechando la comparación con el PP para un análisis más completo.

## ¿POR QUÉ ANALIZAR LA COMPETICIÓN ENTRE VOX Y PP POR EL VOTO LATINO EN MADRID?

El interés de comparar la retórica de VOX y la del PP hacia la inmigración en Madrid responde a varias razones. En primer lugar, como es conocido, VOX es un partido que nace en 2013 como una escisión interna del PP (Rama et al., 2021), por lo que comparar la retórica de ambos partidos resulta pertinente como forma de delinear los rasgos ideológicos que definen a la derecha radical populista respecto de otras formaciones de centroderecha. En lo que respecta específicamente al nacionalismo, el PP suele considerarse como un partido liberal-conservador en el que conviven diferentes sensibilidades ideológicas, pero donde existe una cierta sensibilidad nacionalista compartida. Sin embargo, y aunque la inmigración ha jugado un papel en el discurso nacionalista del PP en algunos momentos (Zapata-Barrero, 2003), lo cierto es que su nacionalismo se expresa de manera más clara en oposición a los nacionalismos periféricos (Alonso y Field, 2021). Por su parte, VOX suele ser considerado como el partido de derecha radical populista más importante en España, de modo que su apuesta por atraer el voto inmigrante puede resultar *a priori* paradójica. La tendencia histórica de los partidos de la derecha radical occidental es defender formas de ciudadanía restringidas, apelando para ello a electorados blancos, masculinos y chovinistas que a menudo muestran actitudes anti-inmigración (Fennema y Pollman, 1998; Gibson, 2002) y/o xenófobas (DeAngelis, 2003). De hecho, con anterioridad se ha señalado la alineación de VOX con otros movimientos de la derecha radical populista europea frente al tema de la inmigración (Moreno y Rojo, 2021; Rama et al., 2021). Con todo, algunas investigaciones recientes han señalado que VOX representa un caso único, siendo relativamente moderado en su retórica etno-nacionalista cuando se lo compara con sus homólogos europeos. VOX hace distinciones entre grupos de inmigrantes (Cheddadi El Haddad y León Ranero, 2022), y apuesta por un “hispanismo étnico” (Fernández-Vázquez y Lerín Ibarra, 2022) que trata de agrupar a las nacionalidades de herencia hispana en una especie de identidad colectiva post-imperial bajo el concepto de Iberosfera. Estas diferencias entre formas diferentes de nacionalismo hacen particularmente provechoso comparar el discurso de VOX y PP hacia la inmigración, pues favorecen un análisis más matizado de cómo el nacionalismo se articula con el neoliberalismo.

Las elecciones regionales y locales madrileñas de 2023 nos ofrecen un ejemplo relevante para analizar la relación entre estas distintas formas de nacionalismo. Por un lado, es bien conocido cómo el PP ha aprovechado su posición de dominio en Madrid para confrontar tanto con los nacionalismos periféricos como, también, con la actitud del gobierno central hacia los mismos. Por su parte, y en lo que se refiere a la inmigración, tanto la Comunidad como la ciudad de Madrid son también geografías interesantes para analizar los discursos hacia la inmigración. Al fin y al cabo, constituyen la segunda región y el primer ayuntamiento en acoger inmigrantes, respectivamente, según estadísticas oficiales recientes (INE, 2023). De las 10 nacionalidades más frecuentes entre su población inmigrante, una gran mayoría son hispanoamericanas: Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Honduras y Paraguay (Madrid Datos, 2022; Observatorio de Inmigración, 2021). En este contexto, la lucha por el voto latino en la comunidad y ciudad de Madrid resulta importante, particularmente si consideramos también que el proyecto del gobierno regional actual es convertir la capital en un enclave atractivo para inversores hispanoamericanos (Caballero, 2024). Frente a otras regiones con menor población inmigrante o un proyecto urbano menos orientado a la atracción de inversiones internacionales, Madrid puede servir como un estudio de caso que ilustre la estrategia discursiva de los partidos de derecha en España cuando se enfrentan a un escenario en el que la población inmigrante de origen latino puede tener una influencia significativa. Tengamos en cuenta, además, que el PP es el partido que ha tenido una mayor influencia sobre los votantes latinos de derechas en España desde el retorno a la democracia<sup>5</sup>. Contrastar su discurso con el de VOX puede, por tanto, ayudar a entender cómo la derecha radical populista se está posicionando para alinearse o diferenciarse de las narrativas del PP, modificando potencialmente el compromiso y las preferencias de los votantes en el proceso.

Finalmente, otra de las razones que invitan a comparar estos dos partidos radica en las dinámicas de competición interpartidista que se dan en la región de Madrid, así como a las sensibilidades políticas dominantes en cada uno de los partidos. Madrid ha sido tradicionalmente un bastión del PP, y, sin embargo, fue también una de las tres primeras regiones (Andalucía, Madrid y Murcia) donde VOX y el PP gobernaron juntos tras el ciclo de elecciones autonómicas que tuvo lugar entre 2018-2019 (Field y Alonso Sáenz de Oger, 2024). En este contexto, el PP en Madrid destaca por ser uno de los sectores clave dentro del partido a la hora de normalizar ciertas posiciones asociadas al discurso político de la derecha radical populista, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras regiones como Extremadura, donde los líderes regionales del PP han mostrado mayores fricciones con los de VOX. Recuperando el espíritu aglutinador que se asocia con el liderazgo de José María Aznar, el PP de Díaz Ayuso y Martínez Almeida se ha caracterizado por plantear posturas menos centristas, exhibiendo además

5. Aunque el PP es el partido que más voto latino de derechas atrae, es importante señalar que el voto latino en España ha sido históricamente progresista con carácter general, con la excepción de bolivianos y venezolanos (Lasala-Blanco et al., 2021).

una clara estrategia de oposición al Gobierno central basada en la crispación y la polarización, vinculada también con la época del aznarismo (Maravall Herrero, 2008). En un escenario de competición centrífuga como el que caracteriza al sistema de partidos español desde 2015, donde las fuerzas de la derecha se ven obligadas a competir entre sí por el liderazgo de uno de los dos bloques, la región y la ciudad de Madrid ofrecen espacios particularmente provechosos para entender cómo la derecha radical populista intenta diferenciarse de su competidor cercano.

Expresadas, pues, las razones que nos llevan a elegir este estudio de caso, la Tabla 1 resume los datos empleados para analizarlo. Para analizar cómo se desarrolla el discurso del PP y de VOX hacia la inmigración latina, hemos recopilado 21 discursos y 3 debates televisivos pre-electorales desde febrero a mayo de 2023. En total, observamos cuatro candidaturas. Nuestra muestra comprende los candidatos del PP y de VOX tanto para la presidencia de la Comunidad de Madrid como para el Ayuntamiento. En general, el número de discursos en el corpus está equilibrado por partido. VOX tiende a emitir discursos más extensos dentro de nuestro corpus que los del PP.

Todos los discursos se descargaron de YouTube. Provienen de las cuentas oficiales del PP y de VOX donde almacenan sus discursos y debates. Recopilamos únicamente discursos de campañas políticas, lo que hace que nuestra muestra sea intencionada y se enfoque en un tipo específico de contenido político. La elección de analizar discursos se fundamenta en que permiten examinar la ideología en acción y capturar matices comunicativos del contexto de campaña (Fairclough, 2013), aspectos cruciales para un análisis cualitativo que los manifiestos formales reflejan de modo distinto. Para el procesamiento inicial, utilizamos GLADIA, un software de Reconocimiento Automático de Voz (ASR, por sus siglas en inglés), que convierte automáticamente los vídeos de los discursos en texto. Este software es capaz de transcribir grandes volúmenes de contenido de manera rápida y eficiente, facilitando el análisis inicial. No obstante, para garantizar la máxima calidad y precisión de los datos, realizamos una revisión manual posterior de las transcripciones generadas por GLADIA. Esto nos permite corregir posibles errores que puedan surgir durante el proceso automatizado, asegurando que los textos finales sean fieles a los discursos originales<sup>6</sup>. Como los propósitos de este artículo son teórico-conceptuales, se analizó el corpus seleccionado mediante un enfoque cualitativo con la meta de matizar la comprensión de la interacción entre el neoliberalismo y nacionalismo.

---

6. Agradecemos a Paula Nimbriotis Manzur por servir como revisora externa de cada transcripción.

TABLA 1.  
CODIFICACIÓN DE LOS DISCURSOS

Código	Emisor principal	Fecha	Lugar o canal	Nivel territorial para el que se organiza el evento
VOX_L01	Javier Ortega Smith	06/02/2023	Centro Cultural Úrculo (Tetuán, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L02	Rocío Monasterio	06/02/2023	Centro Cultural Úrculo (Tetuán, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L03	Jorge Buxadé	06/02/2023	Centro Cultural Úrculo (Tetuán, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L04	Isabel Pérez	06/02/2023	Centro Cultural Úrculo (Tetuán, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L05	Javier Ortega Smith	05/05/2023	Auditorio Pilar García Peña (Hortaleza, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L06	Rocío Monasterio	05/05/2023	Auditorio Pilar García Peña (Hortaleza, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L07	Santiago Abascal	05/05/2023	Auditorio Pilar García Peña (Hortaleza, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L08	Rocío Monasterio	19/05/2023	Plaza de Chinchón	Autonómico
VOX_L09	Santiago Abascal	19/05/2023	Plaza de Chinchón	Autonómico
VOX_L10	Javier Ortega Smith	26/05/2023	Centro Cultural Fernando de los Ríos (Aluche, Madrid)	Autonómico y local
VOX_L11	Rocío Monasterio	26/05/2023	Centro Cultural Fernando de los Ríos (Aluche, Madrid)	Autonómico y local
VOX_D01	Rocío Monasterio	16/05/2023	Debate electoral en RTVM	
VOX_D02	Javier Ortega Smith	22/05/2023	Debate electoral en RTVM	Local
VOX_D03	Rocío Monasterio	24/05/2023	Debate electoral en RTVE	Autonómico
PP_L01	Gustavo Eustache	25/03/2023	Auditorio Parque del Paraíso (San Blas-Canillejas, Madrid)	Europeo, autonómico y local
PP_L02	Carmen Cervantes Guijarro	25/03/2023	Auditorio Parque del Paraíso (San Blas-Canillejas, Madrid)	Europeo, autonómico y local
PP_L03	José Luis Martínez Almeida	25/03/2023	Auditorio Parque del Paraíso (San Blas-Canillejas, Madrid)	Europeo, autonómico y local

Código	Emisor principal	Fecha	Lugar o canal	Nivel territorial para el que se organiza el evento
PP_L04	Isabel Díaz Ayuso	25/03/2023	Auditorio Parque del Paraíso (San Blas-Canillejas, Madrid)	Europeo, autonómico y local
PP_L05	Alberto Núñez Feijoo	25/03/2023	Auditorio Parque del Paraíso (San Blas-Canillejas, Madrid)	Europeo, autonómico y local
PP_L06	José Luis Martínez Almeida	11/05/2023	Plaza Felipe II (Barrio Goya - Madrid)	Autonómico y local
PP_L07	Isabel Díaz Ayuso	11/05/2023	Plaza Felipe II (Barrio Goya - Madrid)	Autonómico y local
PP_L08	José Luis Martínez Almeida	26/05/2023	Palacio Municipal de Congresos (IFEMA, Madrid)	Autonómico y local
PP_L09	Isabel Díaz Ayuso	26/05/2023	Palacio Municipal de Congresos (IFEMA, Madrid)	Autonómico y local
PP_L10	Alberto Núñez Feijoo	26/05/2023	Palacio Municipal de Congresos (IFEMA, Madrid)	Autonómico y local
PP_D01	Isabel Díaz Ayuso	16/05/2023	Debate electoral en RTVM	Autonómico
PP_D02	José Luis Martínez Almeida	22/05/2023	Debate electoral en RTVM	Local
PP_D03	Alfonso Serrano	24/05/2023	Debate electoral en RTVE	Autonómico

Fuente: elaboración propia.

## MARCOS IDEOLÓGICOS EN LOS DISCURSOS HACIA LA INMIGRACIÓN DEL PP Y VOX EN MADRID

Una primera descripción de los términos más empleados por ambos partidos puede ayudar a entender los marcos discursivos desde los que apelan a los votantes latinos. La Figura 1 muestra las principales características de estos marcos en formato de nubes de palabras, distingüendo entre PP y VOX para una clara visualización de las similitudes y diferencias ideológicas de los partidos. En cuanto a las similitudes, ambos partidos son muy críticos con el gobierno de coalición en funciones, liderado por Pedro Sánchez y formado principalmente por el PSOE y PODEMOS. En relación con las diferencias, el PP parece centrarse más en términos relativamente indefinidos como “vida”, “ciudad”, “mundo”, “España” o “futuro”, lo que parece coherente con

el hecho de que el PP sea un partido en el poder tanto en el ayuntamiento de Madrid como en el gobierno de la región.

Con respecto a las diferencias, en el discurso de VOX encontramos una constelación más variada, en la que se combinan términos de oposición como “España”, “izquierda” o “gente” con otros grupos de términos relacionados con problemas concretos como “barrios”, “calles”, “seguridad”, “casas”, “familias”, “niños”, “cuidados”, “trabajo”, “impuestos” o “libertad”.

FIGURA 1.

## NUBES DE PALABRAS DEL CORPUS POR PARTIDOS



Nota: Estas nubes de palabras comprenden los discursos por separado del PP y de VOX, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

En relación con la “(in)migración”, es interesante observar que el propio término no aparece en ninguna de las nubes de palabras. No obstante, la situación se matiza cuando, en lugar de “(in)migración”, nos centramos en grupos migratorios. Vemos entonces que, en la nube de palabras correspondiente al PP, los términos “hispanidad”, “hispanos” e “Hispanoamérica” aparecen con relativa predominancia. En la nube de las palabras más empleadas en la narrativa de VOX no se vislumbra ningún indicio de grupos inmigrantes, lo que resulta a simple vista poco intuitivo. Con todo, un análisis de contenido cualitativo nos permite ampliar el alcance de esta descripción.

Para ello, conviene considerar que VOX abordó a menudo el tema de la inmigración durante toda su campaña en relación con una percepción de inseguridad. En ambas campañas electorales, la inseguridad fue asociada a la existencia de bandas latinas (VOX\_L05, VOX\_L08, VOX\_L10, VOX\_L11, VOX\_D01), a los Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS) (VOX\_L05, VOX\_L08, VOX\_L11, VOX\_D01), a la crisis migratoria (VOX\_L03, VOX\_L09, VOX\_L10), así como a la “venta ambulante ilegal”, causada por “el tráfico de seres humanos” (VOX\_L05, VOX\_L10). Junto a la cuestión de la inseguridad, también se culpó a algunos colectivos de inmigrantes de

ser los causantes de la mala calidad de los servicios sociales públicos. Tanto Rocío Monasterio como el líder del partido de VOX, Santiago Abascal, destacaron el alto coste de los MENAS durante la campaña autonómica, indicando que ese dinero podría invertirse en sanidad (VOX\_L07, VOX\_D01) o en pensiones (VOX\_L07).

A primera vista, este tipo de discurso parecería encajar con un marco ideológico nacionalista y autoritario que sitúa a los inmigrantes en una suerte de grupo externo frente al “nosotros” al que apela VOX, “los españoles”. Esto encajaría con aquellas perspectivas que consideran que la postura de VOX hacia los inmigrantes es netamente excluyente, en la medida en que su nacionalismo y autoritarismo se vinculan con una idea tradicionalista de España. Al fin y al cabo, VOX ha articulado hasta ahora su discurso en torno a una oposición entre España y sus enemigos. En esta oposición, España y la españolidad se definen a partir de una serie de mitos nacionales vinculados a determinados rasgos culturales como la lengua, la historia o la religión (Ferreira, 2019; Ortiz Baquero y Ramos-González, 2021). A la hora de construir esa españolidad, VOX ha recurrido episodios históricos como la victoria de los Reyes Católicos frente a los invasores musulmanes, la expansión colonial por Hispanoamérica, el esplendor imperial de los primeros Austrias o la Guerra de la Independencia (Ballester Rodríguez, 2021). Además, la españolidad se define también a partir de la existencia de diferentes enemigos y amenazas: los nacionalismos subestatales, los partidos de izquierda (Podemos, PSOE, SUMAR), la “derecha cobarde” (PP), los inmigrantes irregulares o indocumentados, los movimientos sociales como el feminismo o el ecologismo, y la “cultura progresista” (Ballester Rodríguez, 2022). En este sentido, el nacionalismo de VOX descansa esencialmente en rasgos etno-culturales, como la lengua, la historia o la religión. Y aunque es innegable que presenta claros elementos cívicos vinculados a su lucha contra el relativismo cultural, puede decirse que estos elementos buscan, en última instancia, resaltar la supuesta superioridad de la cultura española frente a otras que la amenazan (Franzé y Fernández-Vázquez, 2022). Así, en un claro ejemplo de la *reacción cultural* diagnosticada por Norris e Inglehart (2019), VOX enmarca este peligro en un contexto de decadencia civilizatoria contra el que el partido ofrece una resistencia que asocia al episodio histórico de la *Reconquista* (Zanotti y Rama, 2022).

En línea con esta consideración del inmigrante como enemigo de España, se ha descrito que la retórica política de VOX moviliza un imaginario islamófobo que construye al musulmán como el otro frente al que se define el “nosotros” según criterios civilizatorios (Cheddadi El Haddad, 2024). Por consiguiente, la población musulmana no sólo es considerada fuente de ciertos peligros sociales actuales como inseguridad en los barrios, radicalismo y terrorismo, sino que también aparecen como representantes de una doctrina política que amenaza a España y a Europa, poniendo en peligro tanto algunos de sus rasgos culturales esenciales (cristianismo y humanismo) como ciertos valores políticos característicos de las sociedades occidentales (pluralismo, igualdad y tolerancia) (Ballester Rodríguez, 2021). Ahora bien, la literatura previa ha señalado que en el discurso de VOX también es posible detectar una cierta selectividad hacia los inmigrantes (Cheddadi El Haddad y León Ranero, 2022). De acuerdo con esta selectividad, no todos los inmigrantes serían igualmente rechazables.

Los discursos del corpus analizado en este texto son coherentes con esta selectividad étnica. En efecto, las candidaturas del partido de derecha radical populista evidencian que existen diferencias entre unos grupos de inmigrantes y otros. Para los candidatos de VOX, algunos inmigrantes llegan “legalmente” a España y se esfuerzan por adaptarse y contribuir “económicamente”. Empero, hay también otros grupos de inmigrantes que llegan de forma irregular, no se adaptan y “parasitan” los recursos del Estado español, según esta narrativa. Esta diferenciación entre inmigrantes —unos que se adaptan y contribuyen, así como otros que no— permite desplegar un marco discursivo nacionalista y autoritario desde una doble lógica, diferenciando una jerarquía entre los que pertenecen al grupo externo (en contraste con los españoles, grupo interno).

Dentro del grupo externo, VOX apela a aquellos inmigrantes que respetan las leyes, contribuyen económicamente y conviven en armonía con los españoles (VOX\_L01; VOX\_L07). VOX sugiere *a priori* un marco autoritario, o al menos restrictivo, para entender a quienes pertenecen a dicho grupo; es decir, *quienes cumplen con las normas*. No obstante, VOX reconoce explícitamente que esta adaptación está supeditada a ciertos componentes culturales, por lo que aquellos inmigrantes que comparten ciertos rasgos culturales tienen más probabilidades de cumplir con el orden normativo dominante. Así, VOX añade un marco nacionalista que incluye a los inmigrantes latinos dentro de un “nosotros” perteneciente a la *Iberosfera*, un constructo discursivo empleado por el propio partido para generar un sentido de comunidad entre países hispanos que algunos han denominado “hispanismo étnico” (Fernández-Vázquez y Lerín Ibarra, 2022). Esta noción nacionalista y autoritaria de este subgrupo externo queda explícita en, por ejemplo, el siguiente fragmento:

“Inmigración sí, pero ordenada, en función de las necesidades de la economía nacional y en función de la capacidad de adaptación de los emigrantes. Y eso lo sabemos muy bien en España, porque tenemos a nuestros hermanos hispanoamericanos que conviven con nosotros, que levantan nuestra patria y que comparten nuestra cultura y respetan nuestras leyes” (VOX\_L07).

Como ilustra la segunda parte del fragmento, esta jerarquización del interior el grupo externo compuesto por inmigrantes facilita a VOX dirigirse a los potenciales votantes inmigrantes, incluyendo selectivamente a los latinos en un “nosotros” nacionalista y autoritario (VOX\_L06; VOX\_L07; VOX\_L08; VOX\_L09). Con todo, el continuo señalamiento de las bandas latinas como uno de los principales problemas que afectan a la seguridad en la región/ciudad de Madrid (VOX\_L05, VOX\_L08, VOX\_L10, VOX\_L11, VOX\_D01) plantea algunas contradicciones en la incorporación de los latinos a ese “nosotros”, como ilustra el siguiente fragmento:

“Queremos ser la voz también de ese peruano carníbero que el otro día en Hortaleza me decía: ‘yo me fui de Lima porque mi vida no valía nada. Y resulta que ahora en la carnicería me entran los pandilleros a afilar los cuchillos’” (VOX\_L08).

Los marcos ideológicos nacionalista y autoritario no son, sin embargo, los únicos utilizados por este partido a la hora de dirigirse a los inmigrantes latinoamericanos. Al contrario, VOX también enfatiza el rechazo al “socialismo” o “comunismo” como algo que los españoles comparten con ciudadanos de países como Bolivia, Colombia, Cuba, México, Nicaragua y Venezuela (VOX\_L06). Todos estos ciudadanos —pertenecientes a la *Iberosfera*— compartirían no solo unos rasgos histórico-cultural, sino también el hecho de haber experimentado con gobiernos de tipo socialista; gobiernos que VOX considera indeseables tanto por traer la ruina económica como por imponer ideologías basadas en políticas culturales. De esta forma, la narrativa de VOX contrapone un subgrupo externo negativo (por ejemplo, los individuos con afinidad con el socialismo) con un subgrupo externo positivo que engloba todas aquellas personas que defienden la “libertad”, otra palabra que aparece con bastante frecuencia en sus discursos. Para VOX, esta libertad se define en términos económicos como la posibilidad de emprender y desarrollar negocios sin impuestos asfixiantes ni trabas burocráticas, pero también es definida como una libertad de educación, de expresión y de conciencia frente a los intentos de “adoctrinamiento progresista”, financiados precisamente gracias a estos impuestos abusivos (VOX\_D01). El nexo entre la defensa de la libertad económica y la lucha contra las ideas progresistas en los países de la *Iberosfera* se ilustra en múltiples frases de los discursos de la muestra. Por ejemplo:

“Sin ideas la izquierda avanza. Y esto es lo que ha pasado en otros muchos países. Y aquí hay gente del Perú que lo sabe. Aquí hay cubanos, venezolanos que lo saben. Hay brasileños que lo saben. La izquierda arrasa con todo. Y arrasa cuando hay políticos que no están dispuestos a dar la batalla cultural, la batalla de las ideas, la batalla contra la ideología de género, la batalla contra la Agenda 2030, la batalla contra el odio y el resentimiento, la batalla contra aquellos que quieren solo acabar con la propiedad privada, los que atacan a la empresa, los que atacan la prosperidad, los que atacan la familia, los que atacan a nuestros niños...” (VOX\_L11).

Esta combinación de oposición a las ideas progresistas y defensa de la libertad revela que el discurso de VOX hacia los inmigrantes latinos presenta un marco ideológico adicional que no puede reducirse al nacionalismo y autoritarismo, sino que implica una manifestación del neoliberalismo. Ciertamente, hay quien puede señalar que el neoliberalismo no necesariamente debe oponerse a las ideas progresistas. Durante los años noventa, el triunfo de las ideas neoliberales en muchos países occidentales hizo que las fuerzas socialdemócratas adoptaran algunos aspectos del discurso neoliberal, reforzando su aceptación social entre electorados progresistas (Zamora García, 2024). Con todo, la impronta antisocialista del neoliberalismo ha sido una constante histórica en buena parte del colectivo de pensamiento neoliberal, tal y como demuestran los trabajos de algunas de sus figuras más importantes en el plano intelectual (Friedrich von Hayek, Milton Friedman o Wilhelm Röpke) y político (Margaret Thatcher o Ronald Reagan). En todos estos ejemplos, el discurso neoliberal se

construye a partir de una articulación de la defensa de la libertad económica y la oposición a los valores de la justicia social y el igualitarismo.

Este marco neoliberal es también la clave para entender cómo el PP se dirige a los inmigrantes latinos a través de la imagen de una lucha común contra el socialismo y en defensa de la libertad. Especialmente a nivel autonómico, el PP se posiciona contra los gobiernos socialistas, a los que acusa de crear pueblos “dependientes y subvencionados” (PP\_L04) y de producir “pobreza, miseria y abandono” (PP\_L01) a ambos lados del Atlántico. Paralelamente, el PP defiende la libertad tanto en su dimensión económica como en lo que se refiere a la independencia de pensamiento (PP\_L07, PP\_L09). A diferencia de VOX, sin embargo, el discurso del PP presenta un nacionalismo más incluyente. Para líderes como Díaz Ayuso y Martínez Almeida, Madrid es una ciudad/ región con un carácter propio del que sentirse orgullosos, pero ese carácter viene definido por su capacidad de apertura, acogiendo a los ciudadanos provengan de donde provengan. De esta forma, el PP construye retóricamente su nacionalismo madrileño en oposición a los nacionalismos periféricos, que considera excluyentes y asfixiantes, y con los cuales polemiza en un contexto posterior al *Procés*. Esto queda particularmente ilustrado en el siguiente fragmento:

“Porque en Madrid no hay *charnegos*<sup>7</sup>, , no hay forasteros, no hay maquetos. En Madrid se es madrileño desde el primer día. Somos madrileños de Galicia, de Lisboa, de Colombia, de México, de Ecuador, de Rumanía, de Bulgaria. Desde el primer día, madrileños de Ucrania, madrileños, ciudadanos libres e iguales. [...] [Madrid] es cada vez una ciudad más abierta al mundo, reconocida por más lugares, y que estamos trabajando en torno a unos valores de baja fiscalidad, nuevas oportunidades, dinamismo, apertura; y haciendo frente a la decadencia del socialismo que, de todas las maneras, va poco a poco acabando con el incentivo, va al final promoviendo una cultura de la dependencia, de la subvención, de un ciudadano dormido que se ha de acostumbrar a que todo esté mal. Todos iguales, pero mal” (PP\_L07).

Este nacionalismo incluyente (“En Madrid no hay *charnegos*”) permite así al PP combinar posiciones nacionalistas con una narrativa que destaca la apertura de la sociedad madrileña, como ilustran también otros discursos (PP\_L02, PP\_L04). En esta narrativa, por tanto, el nacionalismo incluyente del PP encaja particularmente bien con un neoliberalismo globalista que se opone al socialismo y defiende una sociedad de mercado abierta. Al fin y al cabo, el PP posiciona la libertad económica y la libertad de pensamiento como pilares del carácter madrileño, vinculándolos con la capacidad de acogida de Madrid para todo aquel que huya del socialismo y desee nuevas oportunidades. De esta manera, el nacionalismo incluyente desplegado por el PP le permite apelar sin contradicciones a la hermandad

7. *Charnego* y *maqueto* son dos adjetivos despectivos utilizados desde mediados del siglo XX en las regiones de Cataluña y Euskadi para referirse a los inmigrantes que residen allí sin hablar la lengua local, y que proceden en su mayoría de otras regiones de España.

de todas aquellas personas que comparten una herencia hispana y unos valores contrarios al socialismo.

Al contrario, el despliegue del marco neoliberal por parte de VOX presenta algunas tensiones cuando se combina con el nacionalismo excluyente que anteriormente mencionábamos. En este sentido, la defensa por parte de VOX de una coalición en defensa de la libertad económica frente al socialismo aparece ensombrecida por exclusiones de claro carácter etno-nacional, como refleja en el siguiente extracto de la candidata de VOX, Rocío Monasterio:

"Prosperidad es que te bajen los impuestos. Prosperidad es que las empresas puedan salir adelante si tienen un incentivo a contratar un empleado más, que tengan un incentivo a crecer. Y a crecer primero a los que están aquí, no primero a los de fuera y a los de aquí que les zurzan, como nos decían el otro día. No, las bonificaciones fiscales primero para quien está aquí levantando la persiana todos los días. [...] Primero... para el que se esfuerza aquí, que lleva años, venga dándole, dándole con ilusión, para que luego venga la señora Ayuso y le diga que primero los extranjeros. Pues no, están muy equivocados. Primero los madrileños [...] Si han trabajado, han cotizado, han pagado impuestos. ¿Qué pasa? ¿No puedes tener un revés? A ese no. A los que vienen de fuera, sí. Pues no. Las cosas no son así con Vox y con Vox. Desde luego no van a ser así. ¡Se acabó!" (VOX\_L11).

En definitiva, y como ilustra este último fragmento, aunque VOX intenta construir un "nosotros" internacional en la lucha contra el socialismo; este "nosotros" acaba siendo subordinado a una identidad nacional excluyente que, en determinadas ocasiones, prima sobre la primera. En este sentido, y aunque la lucha contra el socialismo permitiría que VOX construyera una identidad política transnacional definida por la oposición a los valores progresistas, tal y como hace el PP, el excesivo peso que VOX confiere a la inmigración como causante de diversos problemas en Madrid limita la eficacia de esa primera estrategia.

## CONCLUSIONES

En este artículo hemos explorado la estrategia discursiva con la que VOX intenta acercarse a los votantes latinos en la región y ciudad de Madrid, comparándola con la narrativa del PP con el fin de desentrañar algunas de las tensiones ideológicas que existen en el interior de la formación ideológica conocida como "nacionalismo neoliberal". Con este fin, hemos realizado un análisis comparativo de los discursos entre VOX y PP, explorando los diferentes marcos ideológicos que los sostienen. En el plano empírico, nuestro análisis revela que la derecha radical populista en Madrid despliega un marco basado en el nacionalismo excluyente que divide en dos a grupos de inmigrantes, situando a los de origen musulmán en el grupo externo negativo y a los de origen latino en un lugar ambiguo entre positivo y negativo, pero nunca

equiparable con los no-migrantes, los españoles, el grupo interno. Este marco discursivo es consistente con hallazgos preliminares previos en la literatura relacionados con el concepto de *Iberosfera* o la presencia creciente de una posición islamofóbica en la retórica de VOX. Esperamos poder publicar pronto otros trabajos que arrojan también resultados similares analizando la campaña nacional de VOX en 2023 (Umpierrez de Reguero, Zamora García y Zanotti, 2025).

Como innovación teórico-conceptual, nuestro trabajo apunta a la existencia de un marco discursivo neoliberal en el discurso de VOX hacia los inmigrantes que no ha recibido tanta atención hasta ahora. Ciertamente, la salida de Iván Espinosa de los Monteros, Rubén Mansó y de la propia Rocío Monasterio, convencionalmente asociados a la sensibilidad neoliberal en VOX, contribuyen a ello. Con todo, en este artículo hemos intentado destacar que para analizar la presencia de elementos neoliberales en el discurso de VOX es necesario escapar de visiones reduccionistas del neoliberalismo que lo reduzcan a un programa económico. A partir de una complejización del concepto de neoliberalismo que asume su densidad y pluralidad interna, nuestro trabajo consigue identificar un marco discursivo neoliberal claramente definido. En nuestro corpus, este marco está vinculado a la oposición a los gobiernos socialistas a ambos lados del Atlántico, así como a la defensa de la libertad en dos dimensiones: (1) la libertad económica y (2) la libertad de pensamiento frente al adoctrinamiento progresista.

Este marco discursivo neoliberal también es desplegado por el PP. No obstante, la diferencia entre VOX y el PP radica en cómo interactúa el marco neoliberal con el nacionalista. Mientras que el marco neoliberal de VOX podría potencialmente situar a los inmigrantes en pie de la igualdad en su lucha contra el socialismo, el nacionalismo excluyente que caracteriza el discurso de VOX en Madrid sitúa a los inmigrantes de origen latino en una posición ambigua que les incluye al tiempo que les excluye. Por el contrario, el discurso del PP no adolece de estos problemas. A diferencia de lo que ocurre en otros territorios, como la Badalona de Albiol, el PP de Díaz Ayuso y Martínez Almeida despliega un nacionalismo inclusivo hacia los inmigrantes latinos que presenta Madrid como una capital abierta y acogedora para todos aquellos que se oponen a las políticas socialistas y a los impuestos abusivos.

Los hallazgos de este artículo son relevantes en varios aspectos relativos al papel que juegan el nacionalismo y el neoliberalismo en la definición ideológica de VOX y de la derecha radical populista. En lo que se refiere a cómo VOX despliega su narrativa hacia los inmigrantes latinos, nuestras conclusiones alimentan el acervo bibliográfico relativo al papel de los inmigrantes en el discurso de la derecha radical populista española. Si contribuciones previas habían ya profundizado en la islamofobia que caracteriza la retórica del partido (Cheddadi El Haddad, 2024), este artículo permite un mejor conocimiento del rol que juegan en él los inmigrantes latinos. En este sentido, nuestros hallazgos también fortalecen la importancia del conceptos como *Iberosfera* e hispanismo étnico en la retórica de VOX (Fernández-Vázquez y Lerín Ibarra, 2022), revelando el papel que juega este concepto a la hora de aumentar la base de votantes del partido y no solo en la construcción de alianzas internacionales. Nuestro trabajo

además destaca la relevancia que adquiere el neoliberalismo en la construcción del discurso de VOX hacia los inmigrantes, algo que hasta ahora no había sido debidamente tematizado para el caso español.

Con respecto a las contradicciones entre el neoliberalismo y la derecha radical populista reseñadas por la literatura, creemos que este texto contribuye a reflejar adecuadamente una de las principales tensiones que caracterizan el fenómeno ideológico del nacionalismo neoliberal. Con todo, futuras investigaciones pueden enriquecer y refinar nuestros hallazgos profundizando en cómo VOX articula sus posiciones nacionalistas con las posiciones neoliberales en relación con otras cuestiones o *issues*, tensiones y estrategias. Así, estudios venideros pueden explorar esta contradicción atendiendo, por ejemplo, a cómo VOX articula sus propuestas económicas en el seno de la Unión Europea, examinando su crítica hacia la ideología *woke*, o prestando mayor atención a sus posiciones en relación con la crisis del Estado de Bienestar. Estos trabajos pueden ayudar a identificar mejor el papel que juegan las distintas tradiciones neoliberales en el nacimiento de la derecha radical populista a partir del conflicto entre neoliberales globalistas y neoliberales nacionalistas.

Restringido al caso de Madrid por su capacidad ilustrativa, este artículo no ha tenido una vocación territorial comparativa. Sin embargo, creemos que el texto invita a seguir ahondando en la importancia que adquieren las ideas neoliberales en el discurso de otros partidos de derecha radical populista. En este sentido, alentamos a revisar las conclusiones de la literatura existente que ha minusvalorado el peso del neoliberalismo en los partidos de derecha radical populista europeos, apostando más bien por construir tipologías plurales que nos ayuden a enriquecer nuestro conocimiento sobre las diferentes tradiciones ideológicas que vertebran esta familia de partidos. Paralelamente, una comparación entre los discursos de los partidos de derecha radical populista en España y otros países latinoamericanos como Argentina, Chile y Brasil probablemente también sea interesante para evaluar el peso de las ideas neoliberales. En el caso concreto de VOX, la importancia que parece tener el legado hispánico en su ideario sugiere que el partido no solo mira a Europa y Estados Unidos a la hora de articular sus posiciones, sino que se inspira también en las tradiciones ideológicas que derivan del ámbito de la *Iberosfera*. Por su peculiar posición en las alianzas internacionales, es importante conocer cómo funcionan esos intercambios ideológicos, y qué peso tienen en la conformación de la familia de partidos de derecha radical populista en Occidente.

### Referencias

- Audier, Serge. 2012. *Néoliberalisme: une archéologie intellectuelle*. Paris: Grasset.
- Audier, Serge y Jurgen Reinhoudt. 2018. *The Walter Lippman Colloquium. The Birth of Neo-Liberalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Adorno, Theodor W.; Else Frenkel-Brunswik; Daniel J. Levinson; y Nevitt R. Stanford. 1950. *The Authoritarian Personality*. New York: Wiley.

- Akkerman, Tjitske. 2012. "Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996-2010)". *West European Politics*, 35(3): 511-529. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665738>
- Antón-Mellón, Joan e Ismael Seijo Boado. 2023. "La teoría política de la derecha radical". *Revista de Estudios Globales. Análisis Histórico y Cambio Social*, 2(4): 61-99. <https://doi.org/10.6018/reg.559591>
- Ballester Rodríguez, Mateo. 2021. "Vox y el uso de la historia : el relato del pasado remoto de España como instrumento político". *Política y Sociedad*, 58(2): 1-14. <https://doi.org/10.5209/poso.69692>
- Ballester Rodríguez, Mateo. 2022. "Alianzas de nacionalismos: los vínculos del partido Vox con la derecha radical de Europa y Estados Unidos". *Revista de Estudios Políticos*, 196: 99-129. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.04>
- Betz, Hans-Georg. 2019. "Facets of nativism: a heuristic exploration". *Patterns of Prejudice*, 53: 111-135. <https://doi.org/10.1080/0031322X.2019.1572276>
- Biebricher, Thomas. 2020. "Neoliberalism and Authoritarianism". *Global Perspectives*, 1(1): 11872. <https://doi.org/10.1525/001c.11872>
- Brown, Wendy. 2019. *In the Ruins of Neoliberalism. The Rise of Antidemocratic Politics in the West*. New York: Columbia University Press.
- Bruff, Ian, y Cemal Burak Tansel. 2020. *Authoritarian Neoliberalism. Philosophies, Practices, Contestations*. London: Routledge.
- Caballero, Fernando. 2024. *Madrid DF*. Madrid: Arpa.
- Caballero, Fatima. 2023, 2 de marzo. "Ayuso, Aznar y la nueva Florida". *Eldiario.es*. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/madrid/ayuso-aznar-nueva-florida\\_1\\_9998068.html](https://www.eldiario.es/madrid/ayuso-aznar-nueva-florida_1_9998068.html)
- Callison, William, y Zachary Manfredi (eds.). 2019. *Mutant Neoliberalism. Market Rule and Political Rupture*. New York: Fordham University Press.
- Campo, Francesco; Sara Giunti; y Mariapia Mendola. 2024. "Refugee crisis and right-wing populism: Evidence from the Italian Dispersal Policy". *European Economic Review*, 168: 104826. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2024.104826>
- Catalano Weeks, Ana; Bonnie M. Meguid; Miki Caul Kitilson; y Hilde Coffé. 2023. "When Do Männerparteien Elect Women? Radical Right Populist Parties and Strategic Descriptive Representation". *American Political Science Review*, 117(2): 421-438. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000107>
- Chacko, Priya. 2020. "Gender and authoritarian populism : empowerment , protection , and the politics of resentful aspiration in India". *Critical Asian Studies*, 52(2): 204-225. <https://doi.org/10.1080/14672715.2020.1711789>
- Cheddadi El Haddad, Zakariae. 2024. "Emergencia de la islamofobia en el discurso político de VOX". *Política y Sociedad*, 61(1): 1-12. <https://doi.org/10.5209/poso.83415>
- Cheddadi El Haddad, Zakariae y José Manuel León Ranero. 2022. "Selectividad étnica en el discurso migratorio de Vox: entre el pragmatismo y el esencialismo". *Papers*, 107(1): 61-87. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2930>

- Cooper, Melinda. 2021. "The Alt-Right: Neoliberalism, Libertarianism and the Fascist Temptation". *Theory, Culture & Society*, 38(6): 29-50. <https://doi.org/10.1177/0263276421999446>
- Dardot, Pierre; Haud Guéguen; Christian Laval y Pierre Sauvêtre. 2024. *La opción por la guerra civil. Otra historia del neoliberalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Davies, William, y Nicholas Gane. 2021. "Post-Neoliberalism? An Introduction". *Theory, Culture & Society*, 38(6): 3-28. <https://doi.org/10.1177/02632764211036722>
- DeAngelis, Richard A. 2003. "A rising tide for Jean-Marie, Jörg, & Pauline? Xenophobic populism in comparative perspective". *Australian Journal of Politics & History*, 49(1): 75-92.
- Del Barrio, Ana y Gabriela Galarza. 2023, 27 de abril. A la caza del millón y medio de votantes latinos. *El Mundo*. Recuperado de: <https://amp.elmundo.es/españa/2023/04/26/6449725f21efa0b6748b4616.html>
- Dickey, Briar; Niels Spierings; y M. Van Klingerden. 2022. "Global Studies in Culture and Power Constructing homonationalist identities in relation to religious and LGBTQ + outgroups : a case study of r / RightWingLGBT". *Identities*, 29(4): 518-537. <https://doi.org/10.1080/1070289X.2022.2054568>
- Eatwell, Roger y Matthew Goodwin. 2018. *National Populism. The revolt against liberal democracy*. London: Penguin.
- Fairclough, Norman 2013. *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2nd ed.). Routledge.
- Fennema, Meindert y Christopher Pollman. 1998. "Ideology of anti-immigrant parties in the European Parliament". *Acta Politica*, 33(2): 111-138.
- Fernández-Vázquez, Guillermo, y David Lerín Ibarra. 2022. "Hispanismo étnico e iberosfera: la peculiar mirada de Vox hacia la región latinoamericana". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 132: 49-71. : doi.org/10.24241/rcai.2022.132.3.49
- Ferreira, Carles. 2019. "Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología". *Revista Española de Ciencia Política*, 51: 73-98. <https://doi.org/10.21308/recp.51.03>
- Field, Bonnie y Sonia Alonso Sáenz de Oger. 2024. "Entreabriendo la puerta. Las alianzas de gobierno entre partidos de derecha mainstream y radical en la España autonómica" *Revista Española de Ciencia Política*, 64: 37-64. <https://doi.org/10.21308/recp.64.02>
- Fiter, Miguel. 2023, 26 de mayo. "A la caza del voto latino en Madrid: los venezolanos apuestan por el PP, el resto por partidos de izquierdas". *El Español*. Recuperado de: [https://www.elespanol.com/madrid/comunidad/20230526/latino-madrid-venezolanos-apuestan-pp-partidos-izquierdas/766423614\\_0.html](https://www.elespanol.com/madrid/comunidad/20230526/latino-madrid-venezolanos-apuestan-pp-partidos-izquierdas/766423614_0.html)
- Foster, Russell David y Xander Kirke. 2022. "'Straighten Up and Fly Right': Radical right attempts to appeal to the British LGBTQ + community". *The British Journal of Politics and International Relations*, 25(2): 1-18. <https://doi.org/10.1177/13691481211069346>

- Franco, Lucía. 2023, 21 de julio. “Vox se lanza a la conquista del millón y medio de votos latinos”. *El Confidencial*. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/espana/2023-07-21/vox-lanza-conquista-voto-hispano\\_3700399/](https://www.elconfidencial.com/espana/2023-07-21/vox-lanza-conquista-voto-hispano_3700399/)
- Franco, Lucía, y Ana Belén Ramos. 2023, 5 de abril. “La estrategia de Ayuso a ambos lados del charco para captar el voto hispano que sigue Feijóo”. *El Confidencial*. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2023-04-05/ayuso-estrategia-ayuso-voto-hispano-que-sigue-feijoo\\_3603581/](https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2023-04-05/ayuso-estrategia-ayuso-voto-hispano-que-sigue-feijoo_3603581/)
- Franzé, Javier y Guillermo Fernández-Vázquez. 2022. “El postfascismo de Vox: un populismo atenuado e invertido”. *Pensamiento Al Margen. Revista Digital de Ideas Políticas*, 16: 57-92.
- Fraser, Nancy. 2019. *The Old Is Dying and the New Cannot Be Born: From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond*. London: Verso.
- Gallo, Ernesto. 2021. “Three varieties of Authoritarian Neoliberalism: Rule by the experts, the people, the leader”. *Competition & Change*, 26(5): 554-574. <https://doi.org/10.1177/1024529421103842>
- Gibson, Rachel. 2002. *The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. Cerdigion: Edwin Meller.
- Guía, Aitana. 2016. “The Concept of Nativism and Anti-Immigrant Sentiments in Europe”. EUI Working Paper MWP 2016/20.
- Gwiazda, Anna. 2021. “Analysing the “what” and “when” of women’s substantive representation: the role of right-wing populist party ideology”. *East European Politics*, 37(4): 681-701. <https://doi.org/10.1080/21599165.2021.1873775>
- Hawkins, Kirk A., y Cristobal Rovira Kaltwasser. 2019. “Introduction: The ideational approach”, en Kirk A. Hawkins, R. E. Carlin, L. Littvay, y C. Rovira Kaltwasser (eds.), *The Ideational Approach to Populism. Concept, Theory and Analysis* (pp. 1-24). New York: Routledge.
- Hayek, Friedrich A. 1978. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández, Alicia. 2023, 21 de julio. “La creciente importancia de los votantes latinos en las elecciones en España (y las estrategias de los partidos para atraerlos)”. *BBC Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c2qdnelp1no>
- Hunklinger, Michael y Edma Ajanovic. 2022. “Voting Right? Analyzing Electoral Homonationalism of LGBTIQ\* Voters in Austria and Germany”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 29(1): 24-49. <https://doi.org/10.1093/sp/jxab014>
- INE. 2023. *Estadística de Migraciones y Cambios de Residencia (EMCR) - Año 2022*.
- Joppke, Christian. 2020. *Neoliberal Nationalism. Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert y Anthony J. McGann 1995. *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lasala-Blanco, Narayani, Laura Morales y Carlies Pamies. 2021. “Forging Political Identities and Becoming Citizens: The Political Preferences and Engagement of South American Immigrants in the United States and Spain”. *American Behavioral Scientist*, 65 (9): 1265-1282. <https://doi.org/10.1177/0002764221996752>

- Leidig, Eviane Cheng. 2019. "Immigrant, Nationalist and Proud : a Twitter Analysis of Indian Diaspora Supporters for Brexit and Trump". *Media and Communication*, 7(1), 77-89. <https://doi.org/10.17645/mac.v7i1.1629>
- López León, Sandra. 2023, 26 de noviembre. Madrid, la nueva Miami: así se han hecho con la capital los ricos latinoamericanos. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/economia/negocios/2022-11-26/madrid-la-nueva-miami-asi-se-han-hecho-con-la-capital-los-ricos-latinoamericanos.html>
- Madrid Datos. 2022. *La población extranjera en la ciudad de Madrid. Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2022*.
- Maravall Herrero, J. M. (2008). Las estrategias de crispación bajo Felipe González y Zapatero. *Claves de Razón Práctica*, 184, 8-21.
- Mirowski, Philip y Dieter Plehwe (eds.). 2009. *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. London: Harvard University Press.
- Moreton, Bethany. 2021. "Our Lady of Mont Pelerin : The " Navarra School " of Catholic Neoliberalism". *Capitalism: A Journal of History and Economics*, 2(1): 88-153. DOI: 10.1353/cap.2021.0003
- Moreno, Salvador, y José Miguel Rojo. 2021. "La construcción del enemigo en los discursos de la derecha radical europea: un análisis comparativo". *Encrucijadas*, 21(2).
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, Cas. 2020. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity.
- Mulinari, Diana y Anders Neergaard. 2018. "A contradiction in terms ?: migrant activists in the Sweden Democrats party". *Identities*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/1070289X.2017.1418275>
- Nash, George H. 1996. *The Conservative Intellectual Movement in America*. Wilmingtong: Intercollegiate Studies Institute.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2019. *Cultural Backlash. Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Observatorio de Inmigración. 2021. *Informe de población extranjera empadronada en la Comunidad de Madrid*. Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad
- Ortiz Baquero, Pablo y Jorge Ramos-González. 2021. "Derecha radical y populismo: ¿consustanciales o contingentes? Precisiones en torno al caso de VOX". *Encrucijadas*, 21(2).
- Peinado, Fernando. 2023, 13 de mayo. La red de "talentos" latinos que capta votos para el PP de Madrid. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/espana/elecciones-madrid/2023-05-13/la-red-de-talentos-latino-que-capta-votos-para-el-pp-de-madrid.html#>
- Plehwe, Dieter, y Quinn Slobodian. 2019. "Neoliberals against Europe". En William Callison y Zachary Manfredi (eds.), *Mutant Neoliberalism. Market Rule and Political Rupture*. New York: Fordham University Press.

- Ptak, Ralf. 2009. "Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market". En Philip Mirowski y Dieter Plehwe (eds.), *The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective* (pp. 98-138). London: Harvard University Press.
- Pühringer, Stephan, y Walter Ötsch. 2018. "Neoliberalism and right-wing populism: Conceptual analogies". *Forum for social economics*, 47(2), pp. 193-203.
- Rama, José; Lisa Zanotti; Stuart J. Turnbull-Dugarte y Andrés Santana. 2021. *VOX. The Rise of the Spanish Populist Radical Right*. London: Routledge.
- Ramas San Miguel, C. 2019. "Social-identitarios y neoliberales autoritarios: dos corrientes en la nueva Internacional Reaccionaria". En Adoración Guamán, Alfons Aragoneses y Sebastián Martín (dirs.), *Neofascismo. La bestia neoliberal* (pp. 73-87). Madrid: Siglo XXI Editores.
- Roberts, Kenneth M. 1995. "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: The Peruvian case". *World Politics*, 48(1): 82-116.
- Rothbard, M. (1992). Right-Wing Populism: A Strategy for the Paleo Movement. *Rothbard-Rockwell Report (RRR)*, 3(1), 5-14.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal y Lisa Zanotti. 2023. "The populist radical right beyond Europe". *Journal of Language and Politics*, 22(3): 285-305. <https://doi.org/10.1075/jlp.22136.rov>
- Sandel, M. (2021). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Barcelona: Debate.
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Seijo Boado, Ismael y Joan Antón-Mellon. 2024. "Corrientes ideológicas en VOX: presencia del neoliberalismo autoritario y el social-identitarismo en la derecha radical española". *Disjuntiva*, 5 (1): 9-26. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2024.5.1.1>
- Slobodian, Quinn. 2021. *Globalistas: el fin de los imperios y el nacimiento del neoliberalismo*. Madrid: Capitán Swing.
- Slobodian, Quinn. 2019. "Anti-'68ers and the Racist Libertarian Alliance. How a Schism among Austrian School Neoliberals Helped Spawn the Alt Right". *Cultural Politics*, 15(3): 372-386. <https://doi.org/10.1215/17432197-7725521>
- Sijstermans, J. y Favero, A. (2022). "Walking the Tightrope: Populist radical right parties' framing of 'good' and 'bad' migrants in Belgium and Switzerland". *Politics of the Low Countries*, 2, 187-212.
- Slobodian, Quinn y Dieter Plehwe (eds.). 2022. *Market Civilizations. Neoliberals East and South*. New York: Zone Books.
- Spierings, Niels. 2020. "Homonationalism and voting for the populist radical right: Addressing unanswered questions by zooming in on the Dutch case". *International Journal of Public Opinion Research*, 33(1): 171-182. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edaa005>
- Stedman Jones, Daniel. 2012. *Masters of the universe. Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton: Princeton University Press.

- Stenner, Karen. 2005. *The Authoritarian Dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang. 2017. The Return of the Repressed. *New Left Review*, 104(Mar/Apr): 5-18.
- Svraka, Dragana. 2024. Targeted Nativism: Ethnic Diversity and Radical Right Parties in Europe. *Government and Opposition*, 59(2): 1-22. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.27>
- Taggart, Paul A. 2000. *Populism*. Philadelphia: Open University Press.
- Tillman, Erik R. 2021. *Authoritarianism and the Evolution of West European Electoral Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Umpierrez de Reguero, Sebastián, y Mari-Liis Jakobson. 2023. “Explaining support for populists among external voters: between home and host country”. *European Political Science*, 22(1): 119-142. <http://dx.doi.org/10.1057/s41304-022-00403-8>
- Umpierrez de Reguero, Sebastián; Javier Zamora García y Lisa Zanotti. 2025. “With or Without You? The Strategic Inclusion of Latin American Immigrants in VOX Electoral Speeches”. *Populism for, against or by the minorities? Social Group in Populism Research Workshop*. Tallinn, Estonia.
- Vallespín, Fernando, y Máriam Martínez-Bascuñán. 2017. *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weyland, Kurt. 2003. “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?”. *Third World Quarterly*, 24(6): 1095-1115.
- Zanotti, Lisa, y José Rama. 2022. Not fond of democracy and politically discontent individuals: Assessing regime-related determinants of the vote for VOX. *Estudios internacionales (Santiago)*, 54(203), 61-86. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2022.69070>
- Zamora García, J. (2024). *Brillar para existir. Neoliberalismo y marca personal en la era de las redes sociales digitales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Zapata-Barrero, R. (2003). “The ‘Discovery’ of Immigration in Spain. The Politicization of Immigration in the Case of El Ejido”. *Journal of International Migration and Integration*, 4(4), pp. 523-539. <https://doi.org/10.1007/s12134-003-1013-3>

Presentado para evaluación: 28 de octubre de 2024.

Aceptado para publicación: 21 de mayo de 2025.

## AGRADECIMIENTOS

Los tres autores de este artículo quieren agradecer la financiación recibida del proyecto de investigación “SIDESTREAM. Breaking Into the Mainstream While Remaining Radical: Sidestreaming Strategies on the Populist Radical Right (PSG870)”, financiado por el Estonian Research Council para el periodo 2023-2027. Por su parte, Lisa Zanotti agradece también la financiación recibida por el el

Núcleo Milenio para el Estudio de la Política, la Opinión Pública y los Medios en Chile (NCS2024\_007). Adicionalmente, los tres autores agradecen a los revisores anónimos por sus valiosas contribuciones, que han servido para mejorar significativamente el texto final. Dicho esto, solo los autores aquí firmantes son responsables del contenido de este texto.

### JAVIER ZAMORA GARCÍA

javier.zamora@cepc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8554-7309>

Javier Zamora García es investigador posdoctoral García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Anteriormente fue investigador postdoctoral en la Tallinn University (Estonia), profesor en la Universidad de Nebrija, e investigador FPU en la Universidad Autónoma de Madrid, donde obtuvo su doctorado. Sus líneas de trabajo se desarrollan en el ámbito de la teoría de la ideología y el discurso, en relación con problemáticas actuales como los efectos del neoliberalismo sobre la ciudadanía, la relación entre neoliberalismo y derecha radical, el impacto de las nuevas tecnologías en la esfera pública y las consecuencias políticas de la crisis ecosocial. Sus publicaciones pueden leerse en revistas como *Journal of Classical Sociology*, *Isegoría*, *Revista de Filosofía Moral y Política*, *Andamios*, *Revista de investigación social*, *Oximora*, *Revista Internacional de Ética y Política* o *Studies in Social and Political Thought*. Su primera monografía, titulada *Brillar para existir. Neoliberalismo y marca personal en la era de las redes sociales digitales*, ha sido publicada en 2024 por la editorial del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

### SEBASTIÁN UMPIERREZ DE REGUERO

sumpierr@tlu.ee

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5464-0690>

Sebastián Umpierrez de Reguero es investigador en el Instituto de Políticas Públicas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España) y en la Tallinn University (Estonia). Es profesor visitante en la Universidad Casa Grande (Ecuador). Anteriormente, trabajó en la Universidad Autónoma de Madrid y en el Instituto Europeo Universitario (Italia). Es doctor en ciencia política por la Universidad Diego Portales (Chile) y doctor en humanidades por la Universidad de Leiden (Países Bajos). Sus áreas de especialización son la política comparada, la migración y los estudios de ciudadanía. Recientemente, ha publicado en revistas como *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *European Political Science*, *Representation*, *Social Science and Medicine*. Actualmente es coordinador del Comité Permanente de Migración, Ciudadanía y Participación Política de la Red de Investigación de Migraciones Internacionales (IMISCOE) y del Comité Permanente de Migración y Etnicidad en el Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR).

**LISA ZANOTTI**

Zanotti-anderlonil@ceu.edu

<https://orcid.org/0000-0001-5515-3686>

Lisa Zanotti es investigadora en el Democracy Institute de la Central European University en Budapest, Hungría. Asimismo, es investigadora en la Tallinn University (Estonia) y en el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales. También está afiliada al Laboratorio para el Estudio de la Ultraderecha (Ultra-Lab). Anteriormente, ocupó un cargo de profesora visitante en la Universidad Autónoma de Madrid (España). Es doctora en ciencia política por la Universidad Diego Portales y doctora en humanidades por la Universidad de Leiden (Países Bajos). Su área de especialización es la política comparada, con un enfoque particular en los sistemas de partidos, el populismo y los procesos de radicalización, especialmente en relación con la ultraderecha tanto en América Latina como en Europa Occidental. Ha publicado en revistas como *Government and Opposition*, *Political Studies*, *Latin American Politics and Society* y *Nations and Nationalism*, y es coautora del primer libro en inglés sobre el partido español VOX: *VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right* (Routledge, 2021).

---

# Iniciativas de seguridad y emergencias en las *smart cities*: Andalucía 2035

*Security and Emergency Initiatives in Smart Cities: Andalusia 2035*

ANTONIO M. DÍAZ-FERNÁNDEZ

Universidad de Cádiz

CRISTINA DEL-REAL

Universidad de Leiden, Países Bajos

FRANCISCO J. GALLARDO AMORES

Universidad de Cádiz

MARIANA SOLARI-MERLO

Universidad de Cádiz

## Cómo citar/Citation

A. M. Diaz-Fernandez, del-Real, C., Gallardo Amores, F. J. y Solari-Merlo, M. (2025). Iniciativas de seguridad y emergencias en las *smart cities*: Andalucía 2035. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 159-189. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.06>

## Resumen

Esta nota de investigación presenta parte de los resultados del proyecto de investigación “Tecnología y control social: Fundamentos para la gobernanza democrática de la seguridad en Andalucía”. En concreto, las preguntas a las que responde son: ¿cuál es el grado de desarrollo de las iniciativas de seguridad y emergencias en las ciudades inteligentes en Andalucía?, y ¿cómo creen los actores clave que será la gobernanza de la seguridad en las ciudades inteligentes para el año 2035? Para darle respuesta se realizó una Revisión Sistemática de la Literatura, un análisis de las iniciativas *smart* existentes en Andalucía y un panel e-Delphi con 30 expertos andaluces. La investigación muestra cómo la dimensión de seguridad y emergencias de las ciudades inteligentes está poco desarrollada en las ciudades andaluzas y muestra una falta de consenso entre los expertos sobre el escenario en Andalucía para 2035. Los participantes manifiestan un mayor consenso al referirse a los retos y riesgos para los derechos y libertades derivados del uso de estas tecnologías y un moderado consenso sobre cuáles son los proyectos a priorizar, algo que se incrementa cuando analizan las barreras para su implementación.

*Palabras clave:* Ciudades inteligentes, Seguridad urbana, Emergencias, Gobernanza local, Tecnologías de vigilancia, Andalucía, e-Delphi, Política tecnológica, Dilemas éticos, Servicios públicos.

### **Abstract**

This research note presents part of the findings from the research project “Tecnología y control social: Fundamentos para la gobernanza democrática de la seguridad en Andalucía”. Specifically, it addresses the following questions: What is the level of development of security and emergencies initiatives in smart cities in Andalusia? And how do key stakeholders believe security governance in smart cities will look by 2035? To answer these questions, a Systematic Literature Review was conducted, along with an analysis of existing smart initiatives in Andalusia, and a e-Delphi panel with 30 Andalusian experts. The research shows that the dimension of security and emergency management in smart cities is underdeveloped in Andalusian cities, with experts displaying a lack of consensus regarding the scenario for Andalusia in 2035. However, there is greater consensus among participants when discussing the challenges and risks to rights and freedoms posed by the use of these technologies, a moderate consensus on which projects should be prioritized, and increased agreement when analyzing the barriers to their implementation.

*Keywords:* Smart cities, Urban security, Emergency management, Local governance, Surveillance technologies, Andalusia, e-Delphi, Technology policy, Ethical dilemmas, Public services

---

## **INTRODUCCIÓN**

Aunque el concepto de “Smart City” fue introducido en 1990, no contamos aún con una definición única debido a las diversas realidades y contextos que abarca (Caragliu, Del Bo y Nijkamp, 2011; Neirotti *et al.*, 2014), como confirman las últimas investigaciones (Han y Kim, 2024). La última década no ha producido avances en su definición, quizá debido a que el grueso de las investigaciones se ha centrado en sus diferentes dimensiones y riesgos, así como en realizar estudios de caso bien para evaluar la implementación de las iniciativas, bien para comparar ciudades entre sí. No obstante, quizá la falta de conceptualización se deba a que la etiqueta “*smart city*” no sea más que un paraguas que busca dar coherencia a diferentes proyectos tecnológicos que se desarrollan en las ciudades sin que, necesariamente, la ciudad inteligente sea un nuevo modelo de ciudad (Prakash, 2025). A pesar de no existir definiciones consensuadas —ni ser una preocupación específica de los investigadores— la inmensa mayoría de definiciones de ciudad inteligente coinciden en que estos proyectos buscan un desarrollo sostenible, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y optimizar infraestructuras tanto nuevas como existentes (Reddy *et al.*, 2017).

La Revisión Sistemática de la Literatura más reciente confirma cómo las seis dimensiones abordadas por los proyectos de *smart city* permanecen invariables desde

los años noventa (Ulya *et al.*, 2024); esto es, economía, personas, medio ambiente, gobernanza, vida en la ciudad (movilidad, salud...) y calidad de vida (deporte, cultura, ocio) y, más concretamente, el transporte, la gestión del agua, la gestión energética y la recogida de residuos sólidos urbanos que suponen casi el 90% de estos proyectos (Abrantes Baracho, Souza Teixeira y Mullarkey, 2020). Por tanto, a pesar de que autores como Bourmpou *et al.* (2014), Hartama *et al.* (2017) y Wolniak y Grebski (2023) subrayen la importancia de la seguridad y las emergencias como un componente básico de las ciudades inteligentes, estas iniciativas han sido una de las menos abordadas en estos proyectos. Las razones serían diversas, pero podríamos centrarlas en la monopolización realizada por las otras dimensiones, las distintas administraciones implicadas, la falta de un claro retorno de la inversión como sí existía en otras dimensiones, la poca demanda ciudadana de estas iniciativas, así como los problemas éticos y de privacidad que la implementación de esta tecnología lleva implícitos (Castelli *et al.*, 2017; Pooja *et al.*, 2022; Xia *et al.*, 2023). Junto a estas razones más pragmáticas, otras más conceptuales describirían a la dimensión de seguridad y emergencias como una especie de “guinda en el pastel” y, en consecuencia, su abordaje se produciría una vez que el resto de dimensiones estuvieran completadas (Alsaiari y Ilyas, 2023).

El empleo de la tecnología en el ámbito de la seguridad puede tener diferentes empleos como la protección de las infraestructuras críticas, la seguridad nacional o industrial. Sin embargo este proyecto se centra en la función de “*security*”, esto es, la tecnología empleada para ejercer una vigilancia y un control en el ámbito de la ciudad a través de tecnologías de vigilancia, policía predictiva o perfilamiento, así como detección de comportamientos incívicos, ataques a infraestructuras urbanas, infracciones de tráfico o control de la seguridad en grandes eventos (Kitchin y Dodge, 2019; Marvin *et al.*, 2022), al tiempo que, por otra parte, en la de “*safety*”, esto es, la labor de los servicios de emergencias, control de multitudes o socorro en caso de emergencia. En resumen, cómo la tecnología puede hacer más seguras nuestras ciudades.

Sin embargo, el desembarco masivo de la tecnología en la gestión de las ciudades sin una suficiente reflexión ni suficiente conocimiento de la clase política, y bajo el exclusivo argumento de la eficacia, puede derivar en lo que se ha denominado como “autoritarismo digital” (*digital authoritarianism*) o “capitalismo de vigilancia” (*surveillance capitalism*) donde la tecnología es empleada para el control social y la represión, y los ciudadanos tienen un escaso control sobre los datos que generan y se almacenan sobre ellos (Couture y Toupin, 2019; Zuboff, 2019). Y, a diferencia del pasado, no solo el Estado tendría ya esta capacidad, sino que el sector industrial de la seguridad también habría desarrollado una inmensa capacidad para generar, almacenar y explotar datos, lo que conocemos como “capitalismo de los datos” (West, 2019). Este papel de las empresas engarza con una visión neoliberal de las ciudades inteligentes donde estas se configuran básicamente como un nuevo modelo de negocio (Sadowski, 2020). Como resultado de este enfoque, se asume que las ciudades no tienen otra alternativa que no sea la de recopilar información personal o que permita la elaboración de perfiles de ciudadanos y actividades si estas quieren volverse “más inteligentes” (Galić, 2022).

Al riesgo del desconocimiento de los gestores públicos se une el de la adquisición de tecnologías desarrolladas en países no democráticos y de las cuáles no conocemos su capacidad para acceder a los datos de sus clientes en lo que se ha identificado como un nuevo “caballo de Troya” (Atha *et al.*, 2020). Tenemos ya ejemplos en China del resultado de un empleo masivo donde se integran todas estas tecnologías de cámaras, centros de mando, videovigilancia inteligente, reconocimiento facial y de matrículas, detección de objetos abandonados y monitoreo de redes sociales (Hillman y McCalpin, 2019) generando un casi absoluto control sobre la vida de los ciudadanos (Foth *et al.*, 2021). Este riesgo es creciente, ya que el desarrollo tecnológico está siendo más acelerado que la capacidad de reflexión en las ciudades; en concreto, lo poco que aún conocemos es que nuevas tecnologías como Internet de las Cosas (IoT) o la Inteligencia Artificial (Zhang *et al.*, 2024; Ebadinezhad *et al.*, 2024; Rafiq *et al.*, 2023; Sharma y Arya, 2023) pueden suponer la mutación de la *smart city* en la *city brain* (Curran y Smart, 2021) y aumentar el control sobre la ciudadanía.

El bajo grado de desarrollo de estas iniciativas en seguridad y emergencias en Andalucía, tal y como refieren los últimos documentos elaborados por el gobierno regional, suponían un escenario idóneo para poder realizar un diagnóstico de cómo se estaba produciendo esta fase inicial de desarrollo de estas iniciativas en Andalucía, al tiempo que analizar de la mano de expertos cómo vislumbran un futuro próximo. El proyecto “Tecnología y control social: Fundamentos para la gobernanza democrática de la seguridad en Andalucía” tenía tres objetivos (Figura 1), si bien en esta nota de investigación se desarrolla el primero, a saber, identificar el modelo de gobernanza de la seguridad y las emergencias en las iniciativas de *smart city* de Andalucía en el horizonte del año 2035 y que responde a dos preguntas de investigación: ¿Cuál es el grado de desarrollo de la seguridad en las ciudades inteligentes en Andalucía?, y ¿cómo creen los actores clave que será la gobernanza de la seguridad en las ciudades inteligentes en el año 2035?. Ambas preguntas se organizan en torno a cinco hipótesis de trabajo que se detallan en la siguiente sección.

## MÉTODO

La Hipótesis 1 indica que el grado de inteligencia de la seguridad en las ciudades andaluzas es bajo. El único estudio que conocemos sobre España que mide el peso de estas iniciativas sostiene que entre los proyectos dentro de la dimensión “Smart Living”, los relativos a la “Seguridad y emergencias”, solo conformaban el 9,2% (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2015). Junto a este dato, la hipótesis se construye a partir del hecho de que el Índice IESE Cities in Motion —que recoge 183 ciudades— solo incluye dos andaluzas: Sevilla (85) y Málaga (98), mientras que el Smart City Index no incluye a ninguna ciudad andaluza. Con esta residual presencia no era, por tanto, esperable un desarrollo elevado en un área específica.

La Hipótesis 2 es que el grado de ‘inteligencia’ de las ciudades andaluzas depende de tres variables que se corresponden a tres sub hipótesis. La primera es que el grado de

inteligencia depende del tipo de tecnologías que emplea. Un análisis comparativo de 35 ciudades chinas (Li et al., 2019) evidenció desarrollos desiguales por tipo de tecnología y cómo una falta de desarrollo en ciertos ejes clave limita el progreso general de la ciudad. No contamos con datos específicos para la dimensión de seguridad, pero podemos inferirlo de ese estudio. La segunda es el momento de la implementación. Las ciudades precursoras suelen alcanzar antes un alto grado de inteligencia urbana (y servir de modelo a otras), mientras que las rezagadas corren el riesgo de quedarse atrás en desarrollo digital (Herath y Mittal, 2022). La tercera es el número de tecnologías implementadas. Una mayor cantidad de tecnologías implementadas —especialmente cuando abarcan distintos dominios— tiende a correlacionarse con un mayor nivel de desarrollo *smart*. Las ciudades que multiplican sus proyectos digitales construyen un ecosistema más articulado y tecnológicamente avanzado (Meijer y Thaens, 2018; Post, Ratan y Hill, 2021; Verjel-Clavijo y Guerrero-Bayona, 2023; Ahmed et al., 2024).

La Hipótesis 3 indica que las ciudades más pobladas tienen una seguridad más inteligente que aquellas menos pobladas. Los pocos estudios que conocemos ubican a las *smart cities* en un rango de ciudades europeas de medio tamaño y con poblaciones de entre 100.000 y 500.000 habitantes (Simões Rocon y Engel de Alvarez, 2017; Tariq et al., 2020), algo que en Andalucía sólo cumplen 12 ciudades. La OCDE (2024) destaca que las metrópolis han sido tradicionalmente líderes de la transformación digital urbana, mientras que muchas ciudades pequeñas y medianas carecen de capacidad técnica o financiera para desarrollar estos proyectos al mismo ritmo, algo respaldado por la IHS Markit y U.S. Conference of Mayors (2018). Por su parte, un estudio del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (2018) señalaba que numerosas ciudades medianas dependían de financiación externa para sumarse a la ola *smart* y que de 398 municipios españoles de más de 20.000 habitantes, solo 41 habían conseguido financiación para ejecutar proyectos de transformación inteligente en los años siguientes.

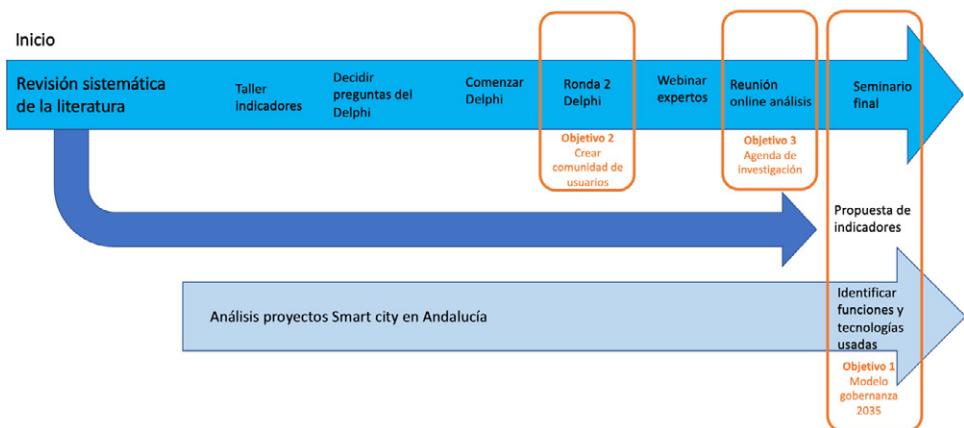
La Hipótesis 4 indica que los actores más institucionales (decisores políticos y cuerpos policiales) enfatizan la eficacia frente al riesgo para los derechos y libertades. Las pocas evidencias que tenemos solo apuntan hacia la priorización de las fuerzas policiales hacia técnicas más eficaces (Allam, 2019; Joh, 2019); por este motivo, esta hipótesis se planteó a modo exploratorio. La Hipótesis 5 indica que hay consenso entre los modelos de ciudad para 2035 por parte de todos los tipos de actores. Algunos estudios (Grupo Interplataformas de Ciudades Inteligentes, 2015; Penmetsa y Bruque Camara, 2022) sugieren la convergencia de administraciones, industria tecnológica y fuerzas del orden, sistemas de emergencia, si bien sin especial soporte empírico en ninguno de los casos; por este motivo, esta hipótesis se planteó a modo exploratorio.

Para contrastar estas hipótesis se emplean diferentes métodos (Figura 1). En primer lugar, la Revisión Sistemática de la Literatura (RSL) sirvió para establecer el estado del arte y para dar respuesta a preguntas de investigación que no se han incluido en esta nota; en concreto, buscaba identificar: (RQ1) ¿Qué indicadores permiten medir la inteligencia en seguridad y emergencias?, (RQ2) ¿En qué dimensiones de las *smart cities* se ubican estos KPI?, y (RQ3) ¿Cómo se definen y cuantifican estos KPI? Esta RSL se realizó siguiendo las directrices establecidas por la declaración PRISMA 2020

(*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analysis*) para garantizar estándares adecuados de replicabilidad, fiabilidad y transparencia. El protocolo diseñado para llevar a cabo la revisión sistemática se registró previamente en la base de datos del *Open Science Framework* del *Center for Open Science* (OSF) y puede consultarse en el siguiente enlace: <https://osf.io/8kfgz> Siguiendo las directrices PRISMA, se realizó una búsqueda en las bases de datos Web of Science, Scopus e IEEE Xplore, obteniéndose un total de 2.369 referencias. Al no ser parte de esta nota de investigación, apuntamos brevemente que, tras el proceso de cribado, se analizaron 38 estudios en los cuales se identificaron 182 KPI únicos, que se categorizaron en: prevención y control del delito (53), percepción de seguridad (11), gestión de emergencias y desastres (50), y ciberseguridad (68). La mayoría de los KPI se centran en resultados urbanos, siendo menos frecuentes los que abordan funcionalidades tecnológicas propias de las *smart cities*. Se observa una falta de consenso tanto en las definiciones como en el objeto de la medición. Esta revisión identifica lagunas relevantes en la conceptualización y evaluación de la seguridad urbana inteligente, señalando la necesidad de estandarizar los KPI e incorporar métricas específicas sobre el uso de tecnologías como líneas prioritarias para futuras investigaciones.

FIGURA 1.

## ESTRUCTURA INTERNA DEL PROYECTO Y MÉTODOS EMPLEADOS



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el análisis de ciudades buscaba identificar cuáles eran las iniciativas de seguridad y emergencias que se estaban desarrollando en Andalucía (Tabla 1). Para ello, se seleccionaron los veinte municipios más poblados de Andalucía y aquellos que formaran parte de la Red Española de Municipios Inteligentes. Posteriormente, se realizó una búsqueda en Internet con el objetivo de evitar la exclusión de aquellos de menor población que sí estuvieran desarrollando iniciativas de *smart city*. Para identificarlos se realizaron búsquedas sistemáticas en webs de ayuntamientos y diputaciones provinciales,

portal de contratación pública, publicaciones especializadas, documentos estratégicos y medios de comunicación. Para identificar las variables —funciones y capas (Figura 2 y Figura 3)— que permitieran analizar las iniciativas se emplearon, de manera principal, los estudios de Laufs et al. (2020), Fox (2022), Borrion et al. (2020) y Ekblom y Hirschfield (2014). La inclusión conjunta de “Delito/problema” en la misma columna se justifica porque el trabajo de las agencias policiales no se produce siempre sobre un tipo delictivo y, además, permite englobar el trabajo de los servicios de emergencia.

Por otro lado, se llevó a cabo un panel e-Delphi en dos rondas con 30 expertos con más de diez años de experiencia en ciudades andaluzas, y que incluía a jefes de policía, y responsables de seguridad y emergencias. Su edad media era de 53,7 años (DE = 8,8) y el 96,7% (n = 29) poseía estudios universitarios. El e-Delphi estuvo compuesto de 17 escenarios organizados en torno a cinco dimensiones que se diseñaron a partir de la RSL, entrevistas con expertos, revisión de declaraciones públicas de políticos y en ferias tecnológicas, así como en talleres internos del equipo de investigación. En concreto, la pregunta realizada a los expertos fue: “A continuación le presentamos 17 escenarios. Indique, en su opinión, cuánto de probable ve que estos escenarios se produzcan en Andalucía hacia el año 2035, siendo la escala: 0% de probabilidad de que se produzcan y 100% de probabilidad de que se produzcan.” El software empleado fue *Qualtrics XM*, en su módulo de encuesta, y los expertos podían añadir comentarios a sus respuestas. Las cinco dimensiones, cuyos resultados figuran en la Tabla 3, eran: i) Transparencia, ii) Equidad, iii) Liderazgo y Estrategia, iv) Rol de las empresas, y v) Gobernanza de la ciudad. La primera dimensión aglutina los escenarios donde se identifican medidas de protección de los ciudadanos frente a estas tecnologías; la segunda es la equidad, esto es, riesgo de que iniciativas puedan generar guetos o trato desigual a algunos ciudadanos. La tercera aborda cómo es liderado este proceso de cambio y la existencia de una estrategia *smart*; la cuarta es el papel de las empresas en el diseño de estas ciudades al haberse identificado un claro efecto “*industry driven*” en la literatura y, finalmente, los escenarios que describían el impacto en la gestión más eficiente de la ciudad (Hromada et al., 2023).

Junto a estos 17 escenarios que podían dibujar el escenario a 2035, era importante conocer qué proyectos futuros consideraban como prioritarios en esta dimensión, y cuáles eran las posibles barreras para su implementación. El horizonte del año 2035 lo entendíamos como estratégico, permitiendo a los expertos proyectar cambios estructurales, innovaciones tecnológicas y transformaciones institucionales, pero sin caer en la especulación extrema y evitando una visión cortoplacista. Por otra parte, muchas tecnologías clave para las *smart cities* (IoT, IA, 5G/6G, gemelos digitales, etc.) se encuentran en fase de consolidación y este horizonte temporal permite su maduración, adopción a gran escala e integración en los servicios públicos, incluyendo la gestión de la seguridad y las emergencias. Esta misma fecha fue empleada también en otros dos proyectos en materia de seguridad y ciberseguridad en los que participaron investigadores del proyecto (Martínez y Durán, 2024; Del-Real y Díaz-Fernández, 2025), así como por otro reciente Delphi (Penmetsa y Bruque Camara, 2022).

Los 12 proyectos incluidos en el e-Delphi reproducían los más habituales encontrados en la revisión de 36 ciudades junto a otros cuyo objetivo era la inclusión de las

tres capas de tecnología identificadas. Los expertos tuvieron que determinar la prioridad de cada proyecto en una escala Likert de 7 puntos, donde 1 = “No es una prioridad” y 7 = “Prioridad máxima”. Junto a esta priorización se les preguntó sobre cuáles serían las barreras para su adopción. En concreto, la pregunta que se les formuló fue: “Indique, en su opinión, en qué medida las siguientes barreras reducen la probabilidad de que se implementen proyectos de *smart city* en el campo de la seguridad y emergencias, siendo 1 = “Nada” y 10 = “Mucho”, y, a continuación, las barreras: i) coste económico de los proyectos, ii) restricciones legales, iii) falta de una estrategia, iv) resistencia de la ciudadanía, y v) inexistencia de la tecnología necesaria. Las barreras se extrajeron de la RSL y de los talleres, así como de una investigación previa de una de las investigadoras del proyecto (Del-Real, Ward y Sartipi, 2023). Los investigadores eran conscientes de que esta aproximación era necesariamente muy limitada, puesto que el estudio de Pezzutto, Fazeli y De Felice (2016) identifica más de 500 barreras y que dependen de la temática concreta que se analice en la investigación. No obstante, eran de utilidad al equipo investigador, dado su eminentemente carácter exploratorio. Sin espacio para un mayor detalle, podemos indicar que la barrera “Restricciones legales”, si bien es amplia en su formulación, quedaba clara para los expertos como se observó a lo largo del trabajo preparatorio que estas eran aquellas que se relacionan con la privacidad y el uso de datos. Respecto a “Resistencia de la ciudadanía” valoramos emplear “Aceptación de la tecnología”, pero era disonante con la formulación de las restantes barreras que estaban formuladas en negativo. Respecto a la posible variable “Falta de voluntad política” esta surgió durante el e-Delphi, pero no en los trabajos preparatorios que apuntaban hacia el elemento económico y el legal como las grandes barreras. Se asumía que existía voluntad política, dada la oportunidad de mejorar la gestión de la ciudad que estas iniciativas suponían. No obstante, los resultados del e-Delphi permitirán perfilar mejor las barreras con vistas a futuros proyectos.

## RESULTADOS

### i) *Análisis de proyectos existentes.*

La Tabla 1 nos muestra el resultado de la identificación de los proyectos existentes en seguridad y emergencias en Andalucía y que hemos estructurado, para identificar las variables relevantes, en: i) delito/problema que busca resolver, ii) solución/tecnología empleada, iii) ciudad o provincia, iv) función principal, y v) función secundaria, basándonos, principalmente, en los estudios de Laufs et al. (2020), Fox (2022), Borrion et al. (2020), Ekblom y Hirschfield (2014) y Del-Real y Díaz-Fernández (2021). Observamos cómo hay tipos de delitos/problems que son utilizados a la hora de analizar otras iniciativas *smart* y que, si bien no hemos encontrado en Andalucía (i.e., detección de tiroteos), mantenemos para mostrar las opciones aún posibles en la región. El informe completo puede consultarse en <http://hdl.handle.net/10498/28914>

TABLA 1.  
DELITO/PROBLEMA, SOLUCIONES IMPLEMENTADAS Y FUNCIONES ESPERADAS

<b>Delito/problema</b>	<b>#</b>	<b>Solución/tecnología empleada</b>	<b>Ciudad o provincia</b>	<b>Función principal</b>	<b>Función secundaria</b>
Detección visual de emergencias	1	Detección y reconocimiento con mensaje o sin mensaje de voz		Detectar	
Identificación del agresor y predicción	2	Detección de crímenes en tiempo real analizando las emociones humanas		Detectar	
Prevención de crisis en infraestructuras críticas	3	Sensor en la red de fibra para monitorear diversos parámetros de las infraestructuras y tráfico de vehículos	Alcalá la Real (Jaén), Algeciras (Cádiz), Almería, Cádiz, Córdoba, El Ejido (Almería), Estepona (Málaga), Fuengirola (Málaga), Granada, Huércal-Overa (Almería), Jaén, Jerez de la Frontera (Cádiz), La Carlina (Jaén), Lepé (Huelva), Málaga, Pilas (Sevilla), Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), Sevilla	Detectar	
Fallos en los sistemas estáticos de CCTV	4	Internet de las Cosas para facilitar el uso de drones		Detectar	
Ataques de perros callejeros	5	Detección de grupos de perros callejeros peligrosos		Detectar	
Robo de electricidad	6	Clustering basado en técnicas de detección de robo de energía		Detectar	
Fraude en contadores de suministros	7	Mecanismo de detección del fraude en el consumo de energía eléctrica		Detectar	

<b>Delito/problema</b>	<b>#</b>	<b>Solución/tecnología empleada</b>	<b>Ciudad o provincia</b>	<b>Función principal</b>	<b>Función secundaria</b>
Detección de tiroteos	8	Utilización de sensores para detectar disparos	Algeciras (Cádiz)	Detectar	
Monitoreo de flujo de personas	9	Sistema para monitorear el uso de puntos de acceso Wifi para determinar cómo y dónde el tráfico fluye		Detectar	
Fallos en los sistemas estáticos de CCTV	10	Plataforma capilar de vídeos flexible y escalable		Detectar	
Protección de perímetro	11	Uso de sensores fibro-ópticos para la protección de perímetro		Detectar	
Mapeo y vigilancia de edificios	12	Drones autónomos para vigilancia interior de edificios y control físico de seguridad		Detectar	
Detección de puntos calientes de crímenes	13	Ánalisis de las características de los entornos urbanos para detectar categorías y puntos calientes de actividad criminal	Algeciras (Cádiz), Jaén, Málaga, Sevilla	Detectar	
Reconocimiento facial de expresiones	14	Reconocimiento de actividades sospechosas basadas en análisis de expresiones faciales		Detectar	
Fraude de tarjetas de crédito	15	Detección de transacciones fraudulentas		Detectar	
Fallos en los sistemas estáticos de CCTV	16	Uso de videos, imágenes y audios de teléfonos móviles de usuarios y emplear servicios en la nube para su análisis		Detectar	Autenticar
Fallos en los sistemas estáticos de CCTV	17	Sistema inteligente de videovigilancia capaz de detectar e identificar situaciones alarmantes y anormales mediante el análisis de objetos en movimiento	Málaga, Sevilla	Detectar	Autenticar

<b>Delito/problema</b>	<b>#</b>	<b>Solución/tecnología empleada</b>	<b>Ciudad o provincia</b>	<b>Función principal</b>	<b>Función secundaria</b>
Fallos en los sistemas estáticos de CCTV	18	Sistema de vigilancia flexible utilizando los smartphones y los sensores existentes, así como la domótica casera		Detectar	Autenticar
Explosivos ocultos	19	Nanotecnología para encontrar dispositivos ocultos		Detectar	Identificar
Carreras ilegales	20	Cámara de vigilancia automática de vehículos ruidosos		Detectar	Identificar
Reconocimiento de sonidos en CCTV	21	Registro de los movimientos de los labios de una boca que habla y entendido, y comportamiento agresivo detectado		Detectar	Meljarar
Robo	22	Sistema de seguridad basado en IoT para hogares, oficinas, bancos. Sensores para detección de robo y fuego. Puede notificar automáticamente al usuario y automáticamente captura imágenes del intruso.		Detectar	Informar
	23	Dispositivo inteligente para mujeres, incluido GPS, alarma, sensores de fuerza y función de shock	Algeciras (Cádiz), Granada, Jaén, Sevilla	Detectar	Informar
Incumplimiento reglas circulación	24	Sistemas de vigilancia multicámara diseñados como Sistema de soporte de decisiones (DSS)	Alcalá la Real (Jaén), Huelva, La Carolina (Jaén), Málaga, Marbella (Málaga), Sanlúcar de Barrameda (Cádiz)	Detectar	Localizar/ Ubicar
Comportamiento circulatorio sospechoso	25	Sistemas de vigilancia multicámara diseñados como Sistema de soporte de decisiones (DSS)	Huércal-Overa (Almería), Málaga, Marbella (Málaga), Pilas (Sevilla), Sevilla	Detectar	Localizar/ Ubicar

<b>Delito/problema</b>	<b>#</b>	<b>Solución/tecnología empleada</b>	<b>Ciudad o provincia</b>	<b>Función principal</b>	<b>Función secundaria</b>
Fallos en los sistemas estáticos de CCTV	26	Ánalisis de imágenes a través de Visión por computador para detectar personas en las imágenes analizadas	Málaga, Sevilla	Detectar	Gestionar
Suicido en estaciones de metro	27	Arquitectura del sistema de información que puede predecir si un individuo tiene la intención de cometer un suicidio		Detectar	Predecir
Crimen callejero	28	Sensor activador de iluminado inteligente	Alcalá de Guadaira (Sevilla), Algeciras (Cádiz), Fuengirola (Málaga), Martos (Jaén), Mijas (Málaga), Sevilla	Detectar	Prevenir
Crimen en horas nocturnas	29	Sonido, olor e iluminación programada combinada con análisis de datos para reducir la violencia y agresiones		Detectar	Prevenir
Personas atrapadas	30	Detección de personas atrapadas por caída de objetos		Detectar	Rastrear
Robo de vehículos, exceso de velocidad	31	Rastrear vehículos que cometen crímenes	Alcalá la Real (Jaén), Sanlúcar de Barrameda (Cádiz)	Rastrear	Contención
Drones maliciosos	32	Sistema de defensa para interceptar y escoltar drones fuera de la zona de vuelo		Rastrear	Contención
Identificación mediante CCTV	33	Sistema de reconocimiento facial para rastrear o buscar a una persona en tiempo real a través de las imágenes de video		Rastrear	Mejorar
Escaneo de densidad de multitud	34	Los descriptores de puntos clave extraídos de la escena son utilizado para calcular las áreas densas que son más utilizados para definir la dirección del flujo	Granada, Málaga	Rastrear	Gestionar

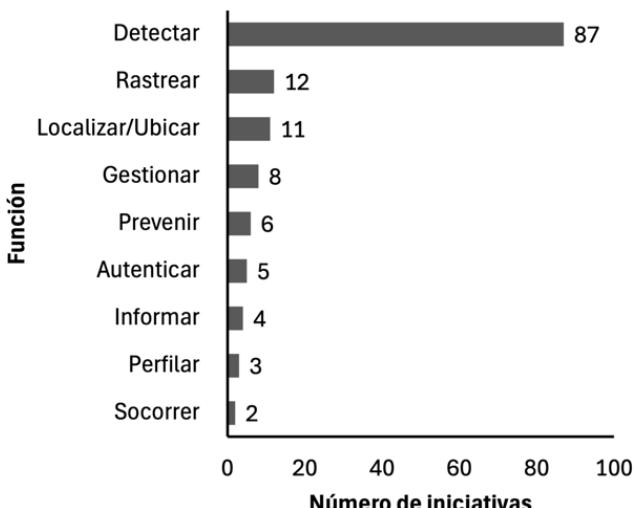
<b>Delito/problema</b>	<b>#</b>	<b>Solución/tecnología empleada</b>	<b>Ciudad o provincia</b>	<b>Función principal</b>	<b>Función secundaria</b>
Acceso de vehículos a zonas restringidas	35	El Smartphone del conductor se emplea para validar el acceso a una zona o zona restringida		Autenticar	
Accesos no autorizados	36	Sistema inteligente de reconocimiento facial		Autenticar	
Identificación de sospechosos	37	Sistema de reconocimiento facial ubicado en la nube		Autenticar	Identificar
CCTV no opera en tiempo real	38	Uso de cámaras de vigilancia para localizar y reconocer las caras de sospechosos		Autenticar	Mejorar
Identificación de vehículo	39	Sistema automatizado de detección y clasificación de vehículos	El Ejido (Almería), Málaga, Roquetas de Mar (Almería)	Autenticar	Perfillar
Drones de rescate	40	Identificación de personas en riesgo (ahogamiento, perdidas...)	Vélez-Málaga	Detectar	Socorrer
Drones de rescate	41	Transporte de material de auxilio		Detectar	Socorrer
Drones de rescate	42	Identificación de situaciones de riesgo (mareas, tiburones...)	Vélez-Málaga	Detectar	Socorrer

Fuente: Elaboración propia

El análisis de estos proyectos, según la función que se busca, se representa en la Figura 2 y muestra cómo la función “detectar” está presente en 87 de las iniciativas y, a mucha distancia, se encuentra “rastrear” (12), y “localizar/ubicar” (11). Puede llamar la atención la desproporción del volumen de la función “detectar”, sin embargo, esto es coherente con el hecho de que muchas de las iniciativas descansan sobre la capa de sensores (Figura 3), siendo menos las iniciativas dirigidas a realizar actuaciones basadas en la capa de mecanismo.

FIGURA 2.

TIPO DE FUNCIONES IDENTIFICADAS EN LOS PROYECTOS DE SMART CITY EN ANDALUCÍA

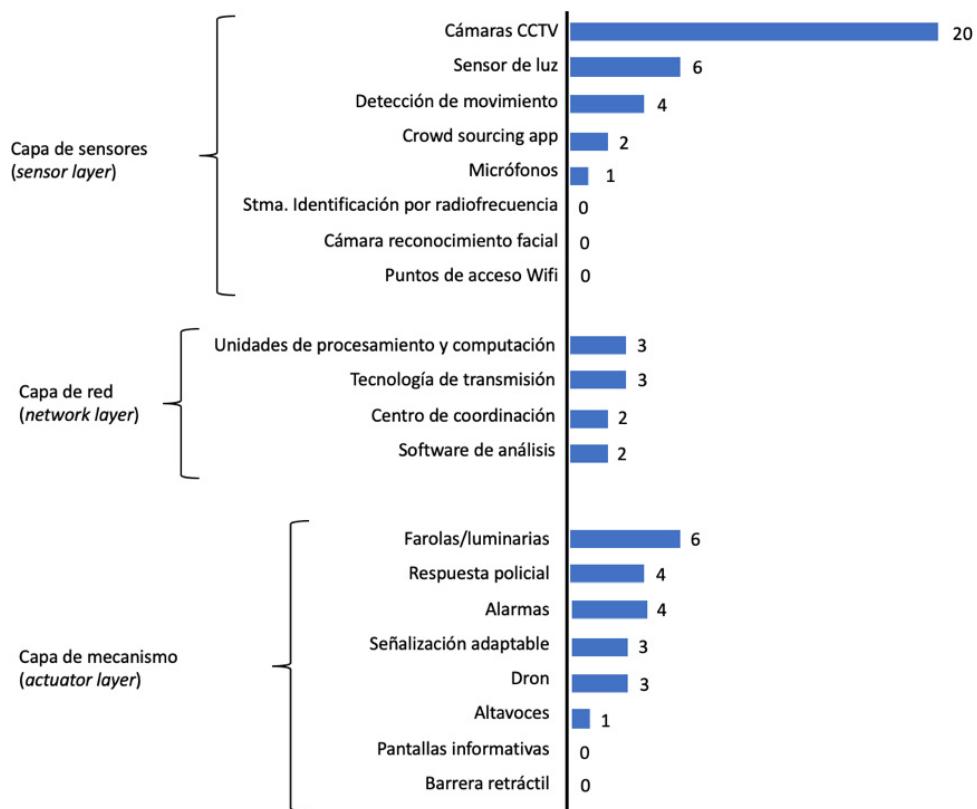


Fuente: Elaboración propia

Para profundizar en estas iniciativas, empleamos el estudio de Laufs et al. (2020), y analizamos estas soluciones tecnológicas conforme a tres posibles capas de tecnología. La primera es la capa de sensores que es la que se encarga de obtener información; la segunda es la capa de red que procesa y/o distribuye información y, por último, la tercera es la capa de mecanismo y que puede ser, por ejemplo, subir un bolardo o enviar un mensaje al teléfono de un ciudadano (Figura 3).

FIGURA 3.

NÚMERO DE INICIATIVAS (POR CAPAS) EN LAS CIUDADES INTELIGENTES DE ANDALUCÍA.



Fuente: Elaboración propia

## *ii) Andalucía 2035: escenarios, proyectos y barreras*

Una vez identificados y analizados los proyectos ya implementados en Andalucía, el objetivo era identificar qué escenarios futuros identificaban los expertos para 2035, así como los proyectos que ellos consideraban prioritarios para ese escenario junto a las potenciales barreras para su implementación.

Para calcular el consenso entre expertos se utilizó el rango intercuartílico (IQR), una medida de dispersión en estadística descriptiva que se obtiene restando el primer cuartil del tercer cuartil ( $IQR = Q3 - Q1$ ). Esta medida evalúa la dispersión alrededor de la mediana y abarca el 50% central de las observaciones (Sekaran y Bougie, 2016). Un IQR pequeño indica una mayor concentración de los datos, reflejando menor dispersión en la distribución de las respuestas. Según criterios establecidos en estudios

previos, se determinó que, en una escala de 100 puntos, un  $IQR \leq 10$  representa un fuerte consenso entre los expertos, un  $IQR$  entre 10 y 20 indica un consenso moderado, y un  $IQR > 20$  señala la ausencia de consenso. Adicionalmente, se calcularon los porcentajes de cambio en las medias y desviaciones estándar entre las rondas 1 y 2, utilizando la siguiente fórmula:

$$\text{Porcentaje de cambio en la media o } DE = \left( \frac{M \text{ o } DE_{\text{Ronda } 2} - M \text{ o } DE_{\text{Ronda } 1}}{M \text{ o } DE_{\text{Ronda } 1}} \right) \times 100$$

Donde  $M$  o  $DE_{\text{Ronda } 1}$  y  $M$  o  $DE_{\text{Ronda } 2}$  son las medias o las desviaciones estándar de las rondas 1 y 2, respectivamente.

En 12 de los 17 escenarios (70,5%), no se obtuvo un  $IQR$  que permitiera concluir la existencia de consenso (Tabla 2). Este hallazgo se ve reforzado al considerar las puntuaciones mínimas y máximas de las distribuciones de probabilidades reportadas por los expertos para cada escenario, las cuales oscilan entre valores cercanos al escenario imposible (0%) y el escenario cierto (100%). Es decir, algunos expertos consideraron ciertos escenarios como imposibles, mientras que otros les asignaron una probabilidad muy alta de ocurrencia. Durante la Ronda 2, se facilitó a los expertos que pudieran añadir comentarios que explicaran sus estimaciones de probabilidad de ocurrencia así como las dudas y debates que se planteaban a la hora de asignar una probabilidad y que fueron, de manera recurrente: i) posibilidad de garantizar equilibrio entre la seguridad y la libertad, ii) aceptación social condicionada a los beneficios percibidos en términos de seguridad, iii) mantenimiento de las intervenciones tecnológicas dentro del marco legal, iv) falta de capacidad y recursos económicos de las administraciones públicas, v) implementación progresiva de las nuevas tecnologías, a medida que la sociedad se adapte y acepte más estas tecnologías, vi) aspectos éticos, que incluyen la vigilancia, el uso de algoritmos en decisiones sensibles, y la recopilación y manejo de datos personales, vii) resistencia natural de parte de la población frente a las tecnologías que impliquen un mayor control o que afecten la privacidad, viii) necesidad de sopesar los beneficios de las nuevas tecnologías frente a los riesgos potenciales, y ix) confianza en cómo las instituciones gestionarán y aplicarán las tecnologías.

TABLA 2.  
RESULTADOS DESCRIPTIVOS DE LAS RONDAS I Y 2 DEL ESTUDIO E-DELPHI

	Ronda 1						Ronda 2						Cambio			
	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	M	DE
<b>Transparencia (T)</b>																
1. Para ejercer su defensa judicial, los ciudadanos podrán acceder a los datos que sobre ellos hayan recopilado las cámaras, sensores, micrófonos...	30	63,9	60	28,9	10	100	41	27	76,8	90	24,5	19	100	35	20,2	-15,2
2. Los ciudadanos podrán acceder, de manera sencilla, a los datos anonimizados recopilados por los sensores desplegados por la ciudad	30	43,2	50	29,6	4	100	51	27	44,5	50	30,5	3	100	52	3,0	3,0
3. Los algoritmos que toman decisiones tales como no autorizar el acceso a un lugar o etiquetar un comportamiento como de riesgo, serán públicos	30	38,3	20	30,4	1	100	31	27	36,8	20	30,5	0	100	32	-3,9	0,3
<b>Equidad (E)</b>																
4. La tecnología proporcionará una mayor seguridad a los habitantes de las zonas más acomodadas de la ciudad	30	72,7	90	23,3	0	100	30	27	67,5	80	28,2	0	100	25	-7,2	21,0
5. La tecnología será empleada para vigilar sobre todo a minorías étnicas	30	33	30	26,3	0	92	41	27	34,1	30	26,6	0	100	40	3,3	1,1

	Ronda 1						Ronda 2						Cambio			
	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	M	DE
6. Las iniciativas de Smart City incrementarán la seguridad de colectivos como menores o mujeres víctimas de violencia de género	30	82,2	100	13,7	60	100	40	27	86,8	90	12,5	59	100	20*	5,6	-8,8
Liderazgo y estrategia (L)																
7. El marco regulatorio europeo y español de protección de datos dificultará la adopción de algunas soluciones tecnológicas eficaces	30	74,9	80	19,4	19	100	20*	27	84,4	80	10,3	59	100	10**	12,7	-46,9
8. La estrategia <i>Smart</i> de seguridad de una ciudad estará condicionada, más que por las necesidades de la ciudad, por la tecnología que las empresas comercialicen	30	62,5	60	20,4	10	100	30	27	60,5	50	23,7	10	100	31	-3,2	16,2
9. La ideología del partido que gobierna en el ayuntamiento condicionará la adopción de tecnologías de mayor o menor intrusión en la privacidad y libertades ciudadanas	30	74,4	91	26,1	9	100	21	27	80,7	100	25,5	0	100	20*	8,5	-2,3
Rol de las empresas (R)																
10. Al desarrollar sus sistemas y aplicaciones tecnológicas, las empresas priorizarán la eficacia frente a potenciales riesgos a la privacidad y las libertades ciudadanas	30	63,5	50	24,3	0	100	30	27	61,3	80	26,4	0	100	32	-3,5	8,6

	Ronda 1						Ronda 2						Cambio	Cambio		
	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	M	DE
11. A la hora de adquirir tecnología, los ayuntamientos valorarán más el potencial riesgo para la privacidad y las libertades que su potencial eficacia	30	58,9	30	26,1	0	100	39	27	62	60	24,9	0	100	33	5,3	-4,6
12. Las empresas pondrán a disposición de todos los ciudadanos los datos ya anonimizados que generen sus sensores a través, por ejemplo, de una web	30	44,3	20	28,3	0	100	50	27	42,9	20	28,1	10	100	52	-3,2	-0,7
13. Al desarrollar sus sistemas y aplicaciones tecnológicas, las empresas priorizarán la ganancia económica frente a la posible amenaza a la privacidad y las libertades ciudadanas	30	67,1	60	22,6	5	100	21	27	70,5	80	22,4	0	100	20*	5,1	-0,9
Gobernanza (G)																
14. Los ayuntamientos serán capaces de proveer a sus ciudades de la ciberseguridad necesaria para proteger la integridad de sus sistemas (infraestructuras municipales, red de cámaras, sistema de semáforos...)	30	59,2	50	22,6	29	100	36	27	61,3	80	26,4	0	100	35	3,5	16,8

	Ronda 1						Ronda 2						Cambio			
	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	N	M	Moda	DE	Min.	Max.	IQR	M	DE
15. La ciudad dispondrá de la tecnología necesaria para, en caso de que fuera necesario, permitir a la policía conocer la ubicación concreta de un ciudadano dentro de ella	30	62,1	65	29,2	8	100	60	27	62	60	24,9	0	100	40	-0,2	-14,7
16. Las iniciativas de <i>Smart city</i> favorecerán un uso más eficiente de los recursos policiales y de los servicios de emergencias	30	86,3	90	14,9	31	100	20*	27	42,9	20	28,1	10	100	19*	-50,3	88,6
17. Los ciudadanos aceptarán un mayor control tecnológico a cambio de una mayor seguridad	30	71,9	80	22,9	10	100	32	27	70,5	80	22,4	0	100	41	-1,9	-2,2

Fuente: Elaboración propia

Los resultados mostraban cómo la mayoría de los 12 proyectos que se les propusieron tenían puntuaciones medias en torno a los 4 puntos, lo que denotaba que la mayoría de los expertos los consideraban prioritarios para una ciudad inteligente, al tiempo que existía una amplia disparidad en las opiniones de los expertos. Por esta razón, decidimos calcular el ranquin de proyectos en función de la mediana ponderada (MP) que es una medida robusta de tendencia central frente a la media que es una medida muy sensible a las puntuaciones extremas. Al ponderar los resultados mediante la siguiente fórmula obtenemos un resultado más refinado:

$$MP = Med + \left( \frac{f_{Med+} - f_{Med-}}{30} \right)$$

Donde:

- $f_{Med+}$  es la frecuencia acumulada de las respuestas superiores a la mediana.
- $f_{Med-}$  es la frecuencia acumulada de las respuestas inferiores a la mediana.
- 30 es el número total de respuestas.

Así, observamos que los proyectos que un mayor número de expertos considera de prioridad máxima son el 1, el 3, el 5 y el 8 (Tabla 3) y que identificamos como aquellos con una  $MP \geq 5$ . Todos estos proyectos están relacionados con la mejora de la detección y la respuesta de las instituciones de seguridad y de servicios de emergencia ante amenazas e incidentes. A su vez, los proyectos considerados menos prioritarios eran el 6, el 7 y el 12, aquellos con una  $MP \leq 4,5$ . Empleando la MP obtenemos unos resultados ligeramente distintos a si empleamos la media.

TABLA 3.

RESULTADOS DEL RANQUIN SEGÚN LA MEDIA PONDERADA

	Proyecto	MP
≥ 5	<i>Proyecto 1.</i> Instalación de cámaras de videovigilancia que, durante la celebración de la Feria o la Semana Santa, informen en tiempo real a policía y servicios de emergencia del número de transeúntes, aglomeraciones, ruidos o posibles bloqueos de salidas para vehículos de emergencias.	5,53
≥ 5	<i>Proyecto 3.</i> Un sistema de comunicación que permita a la policía y los servicios de emergencia enviar a todos los teléfonos móviles de una zona de la ciudad o municipio mensajes con incidencias que se estén produciendo en esa zona para que, por ejemplo, el ciudadano coja una ruta alternativa para desplazarse.	5,13
≥ 5	<i>Proyecto 5.</i> Un sistema de cámaras de videovigilancia que monitoree permanentemente el tráfico y que, junto a un programa informático decidirá, en caso de producirse un incidente, cuáles son los medios más adecuados a enviar y qué ruta deben tomar.	5,07
≥ 5	<i>Proyecto 8.</i> Un sistema de cámaras y sensores en playas alejadas de la ciudad que identifican a personas que se están ahogando y envían de manera automática drones con un salvavidas mientras llegan las emergencias.	5,00

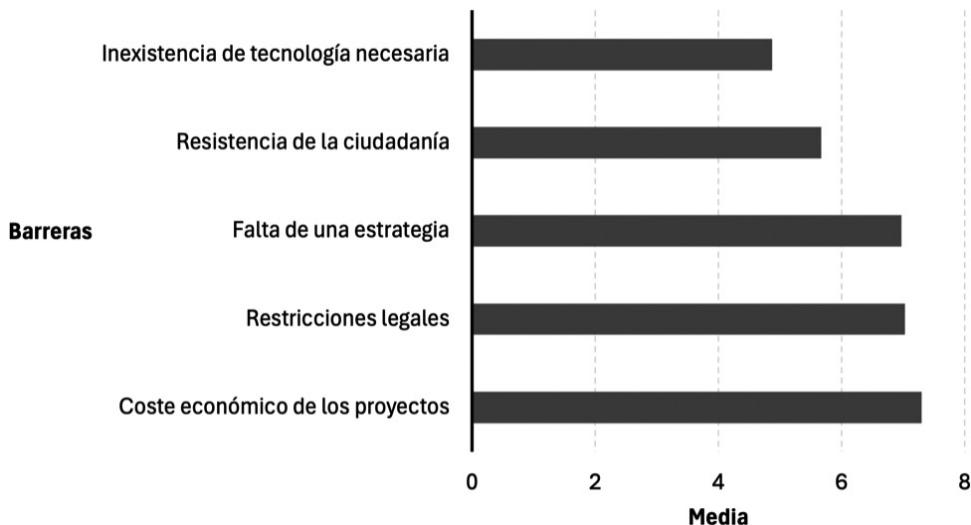
	Proyecto	MP
5-4,5	<i>Proyecto 2.</i> Instalación de farolas con sensores de movimiento que incrementan su luminosidad cuando circulan vehículos, ciclistas o ciudadanos, o bien cuando los servicios de seguridad y emergencias tengan que actuar para así disuadir a posibles infractores, reducir accidentes, y facilitar la actuación de la policía y emergencias.	4,97
5-4,5	<i>Proyecto 10.</i> Sistema de cámaras que permitan de manera permanente tener localizada dentro de una ciudad a una persona que se considera una amenaza como, por ejemplo, un terrorista.	4,97
5-4,5	<i>Proyecto 11.</i> Aplicaciones para descargarse en el teléfono móvil y a través de las cuales cualquier ciudadano pueda alertar fácilmente a la policía o los servicios de emergencias de una incidencia.	4,97
5-4,5	<i>Proyecto 4.</i> Instalación de cámaras de videovigilancia que permitan seguir de forma permanente a un individuo sospechoso dentro de espacios que concentren una gran cantidad de personas, como un estadio de fútbol, estación de metro o un aeropuerto.	4,83
5-4,5	<i>Proyecto 9.</i> Instalación de un sistema de cámaras de videovigilancia en zonas alejadas, como polígonos industriales, para disuadir de robos o actos vandálicos.	4,80
≤ 4,5	<i>Proyecto 6.</i> Instalación de sensores e Inteligencia Artificial que analizan continuamente los datos de la ciudad para identificar, por ejemplo, en qué zonas se comenten más robos, o si hay un patrón detrás de los incendios de contenedores de la basura de los últimos meses.	4,50
≤ 4,5	<i>Proyecto 7.</i> Un sistema de cámaras que identifique las matrículas de los coches o los rasgos faciales de las personas para, por ejemplo, autorizarles a entrar en una zona o un edificio.	4,50
≤ 4,5	<i>Proyecto 12.</i> Sistema de monitorización electrónica (pulsera de tobillo o muñeca) que rastrea la ubicación de una persona a través de GPS indicando a las autoridades dónde se encuentra en todo momento.	4,03

Fuente: Elaboración propia

Las barreras para su implementación están recogidas en la Figura 4. Dentro de los comentarios que los expertos podían incluir en sus respuestas destacan las restricciones legales, donde la protección de la privacidad y las múltiples capas legislativas ralentizan, en su opinión, la adopción de tecnologías avanzadas. Además, sostienen que la falta de una estrategia clara y a largo plazo, agravada por la escasa planificación municipal y la falta de voluntad política, ponen en riesgo el éxito de estos proyectos. La resistencia ciudadana, impulsada por preocupaciones sobre la privacidad y la falta de información adecuada, también emerge para ellos como una barrera significativa. Aunque para los expertos la tecnología necesaria ya existe en el mercado, su implementación se enfrenta a limitaciones económicas, jurídicas y de interconexión, señalando los expertos que la verdadera barrera era la falta de recursos y una planificación adecuada, más que la ausencia de tecnología en sí.

FIGURA 4.

BARRERAS A LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE CIUDAD INTELIGENTE PARA LA SEGURIDAD Y LAS EMERGENCIAS



Fuente: Elaboración propia

## DISCUSIÓN

En base a este análisis de las iniciativas existentes confirmamos la Hipótesis 1 que afirmaba que el grado de inteligencia de la seguridad en las ciudades andaluzas es bajo. Los datos identifican 56 iniciativas diferentes en los 785 municipios y 9 diputaciones provinciales existentes en la región. Esto se produce a pesar de que el Marco Tecnológico para la Smart City en Andalucía proporcione una amplia definición de la dimensión de la seguridad, incluyendo a la protección civil, salvamento, socorrismo, protección de la salubridad pública y protección contra la propiedad y la seguridad pública. Nuestro resultado confirma lo que ya anticipaban el informe del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (2018) y el de la Escuela de Organización Industrial (2015) que las sitúa en el último cuartil de las iniciativas analizadas.

Las variables que habíamos hipotetizado en el proyecto (Hipótesis 2) para medir el grado de “inteligencia” de una *smart city* eran: i) el tipo de tecnologías que emplee, ii) el momento de la implementación y, iii) el número de tecnologías implementadas. El volumen de ciudades encontradas con estas iniciativas es de 25 de un total de 785 municipios andaluces y, en casi todas existe una única iniciativa, lo que este bajo número no nos permite realizar una segmentación en los términos planteados. El análisis muestra cómo las tecnologías empleadas en los primeros proyectos que se implementan son muy parecidas y, esencialmente recae en la capa de sensores, por lo

que podría potencialmente caracterizar a las *smart cities* en sus estadios iniciales. Esto es coincidente con el estudio de Orejón-Sánchez *et al.* (2022) que sostiene que las *smart cities* pasan por diferentes fases de construcción y, consecuentemente, de tipos de tecnologías empleadas. Esto abre la opción a que, en ulteriores fases, una vez cubiertas las que podrían entenderse como “dimensiones centrales”, la dimensión de seguridad sea incluida con mayor peso en estos proyectos de *smart city*.

La Hipótesis 3 indica que las ciudades más pobladas tienen una seguridad más inteligente que aquellas menos pobladas. Los resultados muestran cómo, principalmente, son ciudades a partir de 69.000 habitantes, capitales de provincia y municipios aglutinados en torno a proyectos auspiciados por las Diputaciones Provinciales las que mayor número de iniciativas acaparan. La mayoría de las iniciativas nos las encontramos en las ciudades de entre 136.000 (Dos Hermanas, Sevilla) y 684.000 habitantes (Sevilla), estando concentrados muchos de estos proyectos en torno a los núcleos de Sevilla y Málaga, bien por la tracción de la capital —que tienen sus propios proyectos *smart*—, bien por el papel jugado por las Diputaciones Provinciales que financian y auspician proyectos supramunicipales. Los pocos estudios identificados ubican a las *smart cities* en un rango de ciudades europeas de medio tamaño y con poblaciones de entre 100.000 y 500.000 habitantes (Simões Rocon y Engel de Alvarez, 2017; Tariq *et al.*, 2020), algo que es consistente con nuestros resultados. Por tanto, la Hipótesis 3 la damos por verificada, a expensas de contar en el futuro con un mayor número de ciudades para incluir en la muestra.

La Hipótesis 4 indica que los actores más institucionales (decisores políticos y cuerpos policiales) enfatizan la eficacia frente al riesgo para los derechos y libertades. Sin embargo, esta hipótesis se pudo testar directamente, ya que se optó por excluir a los políticos del e-Delphi. Esto se debió a que durante los trabajos iniciales se observó una gran disparidad de criterio entre diferentes colectivos, i.e., expertos, políticos, ciudadanos, ONG y académicos. Si bien la falta de consenso entre los expertos es tan relevante como su presencia (Scheibe, Skutsch y Schofer, 1975), y de hecho aportó relevante información, se concluyó que no era posible, conforme se había diseñado la investigación, comparar entre dos colectivos cuando ya internamente manifestaban una dispersión tal elevada. Por tanto, no podemos confirmar que ambas élites prioricen la eficacia en la gestión de la seguridad frente a las libertades, pero sí que esta era una preocupación de los expertos tal y como obtuvimos del e-Delphi y de los comentarios que incluían en sus valoraciones. En esta misma dirección, la Hipótesis 5 que sostiene que para 2035 hay consenso entre los modelos de ciudad de todos los tipos de actores tampoco se pudo testar al haber excluido a otros grupos de actores del análisis. No obstante, con los datos existentes, hipotetizamos que si no se generó un consenso dentro de un grupo homogéneo como eran los expertos en seguridad, es difícil esperar que se produjera entre diferentes grupos.

## FUTURAS LÍNEAS

Una futura línea es testar la hipótesis de si, a medida que avancen estas iniciativas, estas ciudades desarrollarán un menor número de proyectos, pero con mayor profundidad — esto es, ocupando las tres capas de tecnología—, y abandonando su focalización en la capa de sensores. Por otro lado, incluir la visión que los ciudadanos y comprobar si existe coincidencia en algunos de los escenarios y proyectos a priorizar que dibuja esta investigación para 2035, algo que podría desarrollarse a través de encuestas y grupos focales.

### *Financiación*

Proyecto cofinanciado en un 80% por la Unión Europea, en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 «Crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y la innovación». Proyecto financiado por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades. Código P20-00941

### *Agradecimiento*

Los autores quieren agradecer a los expertos y expertas que participaron en el estudio por su tiempo y dedicación, y, especialmente, a Isidoro Benerozo, ex director de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, por su valiosa ayuda en la identificación y contacto con los expertos con los perfiles más adecuados para la participación en el panel Delphi que se realizó como parte del proyecto.

También quieren agradecer los acertados y constructivos comentarios de los dos revisores que ayudaron, sin duda alguna, a mejorar la calidad del texto.

### *Referencias*

- Abrantes Baracho, R.M., Jóao V. Souza Teixeira y Matthew T. Mullarkey (2020) ‘Proposal for Sustainable Smart City Indicators’, in *The 24th World Multi-Conference on Systemics, Cybernetics and Informatics (WMSCI 2020)*, pp. 120-125.
- Ahmed, Z.E. et al. (2024) ‘Enhancing Smart City Mobility Using Software Defined Networks’, in *2024 9th International Conference on Mechatronics Engineering (ICOM). 2024 9th International Conference on Mechatronics Engineering (ICOM)*, Kuala Lumpur, Malaysia: IEEE, pp. 299-303. Available at: <https://doi.org/10.1109/ICOM61675.2024.10652267>.
- Allam, Z. (2019) ‘The Emergence of Anti-Privacy and Control at the Nexus between the Concepts of Safe City and Smart City’, *Smart Cities*, 2(1), pp. 96-105. Available at: <https://doi.org/10.3390/smartcities2010007>.

- Alsaifi, A. y Mohammad Ilyas (2023) ‘A Review on Security and Privacy of Smart Cities’, in. *14th International Multi-Conference on Complexity, Informatics and Cybernetics*, Virtual Conference, pp. 88-93. Available at: <https://doi.org/10.54808/IMCIC2023.01.88>.
- Atha, K. et al. (2020) ‘China’s Smart Cities Development. Research Report Prepared on Behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission’. Available at: [https://www.uscc.gov/sites/default/files/China\\_Smart\\_Cities\\_Development.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/China_Smart_Cities_Development.pdf).
- Borrión, H. et al. (2020) ‘The Problem with Crime Problem-Solving: Towards a Second Generation Pop?’, *The British Journal of Criminology*, 60(1), pp. 219-240. Available at: <https://doi.org/10.1093/bjc/azz029>.
- Bourmpou, M., Apostolos Argyris y Dimitris Syvridis (2014) ‘Smart City Surveillance Through Low-Cost Fiber Sensors in Metropolitan Optical Networks’, *Fiber and Integrated Optics*, 33(3), pp. 205-223. Available at: <https://doi.org/10.1080/01468030.2014.895885>.
- Caragliu, A., Chiara Del Bo y Peter Nijkamp (2011) ‘Smart Cities in Europe’, *Journal of Urban Technology*, 18(2), pp. 65-82. Available at: <https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>.
- Castelli, M. et al. (2017) ‘Predicting per capita violent crimes in urban areas: an artificial intelligence approach’, *Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing*, 8(1), pp. 29-36. Available at: <https://doi.org/10.1007/s12652-015-0334-3>.
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (2018) ‘Informe sobre la tendencia inteligente de las ciudades en España’. Available at: [https://www.coit.es/sites/default/files/informes/pdf/2018-01-30\\_coit\\_grupo\\_scsr\\_informe\\_tendencia\\_smart\\_version\\_final.pdf](https://www.coit.es/sites/default/files/informes/pdf/2018-01-30_coit_grupo_scsr_informe_tendencia_smart_version_final.pdf).
- Couture, S. y Sophie Toupin (2019) ‘What does the notion of “sovereignty” mean when referring to the digital?’, *New Media & Society*, 21(10), pp. 2305-2322. Available at: <https://doi.org/10.1177/1461444819865984>.
- Curran, D. y Smart, A. (2021). “Data-driven governance, smart urbanism and risk-class inequalities: Security and social credit in China”. *Urban Studies*, 58(3), pp. 487-506.
- Del-Real, C. y Antonio M. Díaz-Fernández (2021) ‘Lifeguards in the sky: Examining the public acceptance of beach-rescue drones’, *Technology in Society*, 64, p. 101502. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101502>.
- Del-Real, C. y Antonio M. Díaz-Fernández (2025) ‘Who Will Govern Cybersecurity in Spain by 2035? Results From a Delphi Study’, *Future & Foresight Science*, 7(1), p. e208. Available at: <https://doi.org/10.1002/ffo2.208>.
- Del-Real, C., Chandra Ward y Mina Sartipi (2023) ‘What do people want in a smart city? Exploring the stakeholders’ opinions, priorities and perceived barriers in a medium-sized city in the United States’, *International Journal of Urban Sciences*, 27(sup1), pp. 50-74. Available at: <https://doi.org/10.1080/12265934.2021.1968939>.

- Ebadinezhad, S. et al. (2024) 'The Role of IoT in Enhancing Public Safety in Smart Cities', in *2024 International Conference on Inventive Computation Technologies (ICICT). 2024 International Conference on Inventive Computation Technologies (ICICT)*, Lalitpur, Nepal: IEEE, pp. 1748-1755. Available at: <https://doi.org/10.1109/ICICT60155.2024.10544589>.
- Ekblom, P. y Alexander Hirschfield (2014) 'Developing an alternative formulation of SCP principles - the Ds (11 and counting)', *Crime Science*, 3(1), p. 2. Available at: <https://doi.org/10.1186/s40163-014-0002-5>.
- Escuela de Organización Industrial (2015) 'El ecosistema SMART en Andalucía. Retos y oportunidades para la colaboración público-privada'. Available at: <https://www.eoi.es/es/savia/publicaciones/78596/el-ecosistema-smart-en-andalucia-retos-y-oportunidades-para-la-colaboracion-publico-privada>.
- Foth, M. et al. (2021) 'From Automation to Autonomy: Technological Sovereignty for Better Data Care in Smart Cities', in B.T. Wang y C.M. Wang (eds) *Automating Cities*. Singapore: Springer Singapore (Advances in 21st Century Human Settlements), pp. 319-343. Available at: [https://doi.org/10.1007/978-981-15-8670-5\\_13](https://doi.org/10.1007/978-981-15-8670-5_13).
- Fox, S.J. (2022) 'Drones: Foreseeing a "risky" business? Policing the challenge that flies above', *Technology in Society*, 71, p. 102089. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102089>.
- Galič, M. (2022) 'Smart Cities as "Big Brother Only to the Masses": The Limits of Personal Privacy and Personal Surveillance', *Surveillance & Society*, 20(3), pp. 306-311. Available at: <https://doi.org/10.24908/ss.v20i3.15759>.
- Grupo Interplataformas de Ciudades Inteligentes (2015) 'Smart Cities. Documento de visión a 2030'. Available at: <https://www.gici.eu/sites/default/files/gici/public/content-files/pages/GICI-esp.pdf>.
- Han, M.J.N. y Mi J. Kim (2024) 'A systematic review of smart city research from an urban context perspective', *Cities*, 150, p. 105027. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105027>.
- Hartama, D. et al. (2017) 'A research framework of disaster traffic management to Smart City', in *2017 Second International Conference on Informatics and Computing (ICIC). 2017 Second International Conference on Informatics and Computing (ICIC)*, Jayapura: IEEE, pp. 1-5. Available at: <https://doi.org/10.1109/IAC.2017.8280607>.
- Herath, H.M.K.K.M.B. y Mamta Mittal (2022) 'Adoption of artificial intelligence in smart cities: A comprehensive review', *International Journal of Information Management Data Insights*, 2(1), p. 100076. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijimi.2022.100076>.
- Hillman, J.E. y Maesea McCalpin (2019) 'Watching Huawei's "Safe Cities"'. Available at: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191030\\_HillmanMcCalpin\\_HuaweiSafeCity\\_layout\\_v4.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191030_HillmanMcCalpin_HuaweiSafeCity_layout_v4.pdf).
- Hromada, M. et al. (2023) 'Converged Security and Information Management System as a Tool for Smart City Infrastructure Resilience Assessment', *Smart*

- Cities*, 6(5), pp. 2221-2244. Available at: <https://doi.org/10.3390/smartcities6050102>.
- IHS Markit & U.S. Conference of Mayors (2018) '2018 Smart Cities Survey'. Available at: <https://www.usmayors.org/wp-content/uploads/2018/06/2018-Smart-Cities-Report.pdf#:~:text=%E2%80%A22040,and%20pursuing%20grants%20and%20resources>.
- Joh, E.E. (2019) 'Policing the smart city', *International Journal of Law in Context*, 15(2), pp. 177-182. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1744552319000107>.
- Kitchin, R. y Martin Dodge (2019) 'The (In)Security of Smart Cities: Vulnerabilities, Risks, Mitigation, and Prevention', *Journal of Urban Technology*, 26(2), pp. 47-65. Available at: <https://doi.org/10.1080/10630732.2017.1408002>.
- Laufs, J., Hervé Borron y Ben Bradford (2020) 'Security and the smart city: A systematic review', *Sustainable Cities and Society*, 55, p. 102023. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102023>.
- Martínez, R. y Marién Durán (2024) *Repensando el papel de las Fuerzas Armadas españolas ante los nuevos desafíos a la seguridad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Marvin, S. *et al.* (2022) 'Urban AI in China: Social control or hyper-capitalist development in the post-smart city?', *Frontiers in Sustainable Cities*, 4, p. 1030318. Available at: <https://doi.org/10.3389/frsc.2022.1030318>.
- Meijer, A. y Marcel Thaens (2018) 'Quantified street: Smart governance of urban safety', *Information Polity*, 23(1), pp. 29-41. Available at: <https://doi.org/10.3233/IP-170422>.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2015) 'Estudio y Guía metodológica sobre Ciudades Inteligentes'. Available at: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:49c89e9e-52e0-4bae-b9fd-d199f76b1779/Estudio\\_ciudades\\_inteligentes.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:49c89e9e-52e0-4bae-b9fd-d199f76b1779/Estudio_ciudades_inteligentes.pdf).
- Neirotti, P. *et al.* (2014) 'Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts', *Cities*, 38, pp. 25-36. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.12.010>.
- OCDE (2024) 'OECD Roundtable on Smart Cities and Inclusive Growth'. Available at: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/cfe/the-oecd-programme-on-smart-cities-and-inclusive-growth/Proceedings-4th-Roundtable-Smart-Cities-Inclusive-Growth.pdf/\\_jcr\\_content/renditions/original./Proceedings-4th-Roundtable-Smart-Cities-Inclusive-Growth.pdf#:~:text=%20Cities%20have%20different%20sizes%2C,sized%20cities%20are](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/cfe/the-oecd-programme-on-smart-cities-and-inclusive-growth/Proceedings-4th-Roundtable-Smart-Cities-Inclusive-Growth.pdf/_jcr_content/renditions/original./Proceedings-4th-Roundtable-Smart-Cities-Inclusive-Growth.pdf#:~:text=%20Cities%20have%20different%20sizes%2C,sized%20cities%20are).
- Orejón-Sánchez, R.D. *et al.* (2022) 'Smart cities' development in Spain: A comparison of technical and social indicators with reference to European cities', *Sustainable Cities and Society*, 81, p. 103828. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103828>.
- Penmetsa, M.K. y Sebastian J. Bruque Camara (2022) 'Building a Super Smart Nation: Scenario Analysis and Framework of Essential Stakeholders, Characteristics, Pillars, and Challenges', *Sustainability*, 14(5), p. 2757. Available at: <https://doi.org/10.3390/su14052757>.

- Pezzutto, S., Reza Fazeli y Matteo De Felice (2016) ‘Smart City Projects Implementation in Europe: Assessment of Barriers and Drivers’, *International Journal of Contemporary ENERGY*, (Vol. 2, No. 2), pp. 56-65. Available at: <https://doi.org/10.14621/ce.20160207>.
- Pooja, G. et al. (2022) ‘Recent Trends and Challenges in Smart Cities’, *EAI Endorsed Transactions on Smart Cities*, 6(3), p. e4. Available at: <https://doi.org/10.4108/eetsc.v6i3.2273>.
- Post, A., Ishana Ratan y Mary Hill (2021) ‘Benchmarking “Smart City” Technology Adoption in California: An Innovative Web Platform for Exploring New Data and Tracking Adoption’. Available at: <https://doi.org/10.7922/G26M355T>.
- Prakash, D. (2025) ‘Why do smart city projects fail to create impact? Understanding decision-making in smart city policy implementation’, *Urban Governance*, p. S266432862500004X. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2025.02.004>.
- Rafiq, I. et al. (2023) ‘IoT applications and challenges in smart cities and services’, *The Journal of Engineering*, 2023(4), p. e12262. Available at: <https://doi.org/10.1049/tje2.12262>.
- Reddy, P. Venkat, Siva Krishna, A. y Ravi Kumar, T. (2017) ‘Study on concept of Smart City and its structural components’, *International Journal of Civil Engineering and Technology (IJCET)*, 8(8), pp. 101-112.
- Sadowski, J. (2020) *Too smart: how digital capitalism is extracting data, controlling our lives, and taking over the world*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Scheibe, M., Margaret Skutsch y Joseph Schofer (1975) ‘Experiments in Delphi methodology’, in H.A. Linstone y M. Turoff (eds) *The Delphi Method. Techniques and Applications*. Reading, MA: Addison-Wesley, pp. 257-281.
- Sekaran, U. y Roger Bougie (2016) *Research methods for business: a skill-building approach*. Seventh edition. Chichester, West Sussex: Wiley.
- Sharma, R. y Rajeev Arya (2023) ‘Security threats and measures in the Internet of Things for smart city infrastructure: A state of art’, *Transactions on Emerging Telecommunications Technologies*, 34(11), p. e4571. Available at: <https://doi.org/10.1002/ett.4571>.
- Simões Rocon, C. y Carolina Engel de Alvarez (2017) ‘Smart cities: selection of indicators for Vitória’, *International Journal of Sustainable Building Technology and Urban Development*, 8(2), pp. 135-143. Available at: <https://doi.org/10.12972/susb.20170011>.
- Tariq, M.A.U.R. et al. (2020) ‘Smart City-Ranking of Major Australian Cities to Achieve a Smarter Future’, *Sustainability*, 12(7), p. 2797. Available at: <https://doi.org/10.3390/su12072797>.
- Ulya, A. et al. (2024) ‘Major Dimensions of Smart City: A Systematic Literature Review’, *Procedia Computer Science*, 234, pp. 996-1003. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2024.03.089>.
- Verjel-Clavijo, G.A. y Ángela M. Guerrero-Bayona (2023) ‘Ciudad Inteligente: mejoramiento de la seguridad ciudadana a través del uso de nuevas tecnologías’, *Revista Ingenio*, 20(1), pp. 32-39. Available at: <https://doi.org/10.22463/2011642X.3510>.

- West, S.M. (2019) 'Data Capitalism: Redefining the Logics of Surveillance and Privacy', *Business & Society*, 58(1), pp. 20-41. Available at: <https://doi.org/10.1177/0007650317718185>.
- Wolniak, R. y Wiesław Grebski (2023) 'The usage of smartphone applications in smart city development - public safety and emergency services', *Scientific Papers of Silesian University of Technology Organization and Management Series*, 2023(180). Available at: <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2023.180.35>.
- Xia, L., Daniel T. Semirumi y Reza Rezaei (2023) 'A thorough examination of smart city applications: Exploring challenges and solutions throughout the life cycle with emphasis on safeguarding citizen privacy', *Sustainable Cities and Society*, 98, p. 104771. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104771>.
- Zhang, L. *et al.* (2024) 'Advanced informatic technologies for intelligent construction: A review', *Engineering Applications of Artificial Intelligence*, 137, p. 109104. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.engappai.2024.109104>.
- Zuboff, S. (2019) *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. First edition. New York: PublicAffairs.

Presentado para evaluación: 08 de octubre de 2024.

Aceptado para publicación: 07 de abril de 2025.

ANTONIO M. DÍAZ-FERNÁNDEZ

Departamento de Derecho Internacional Público Penal y Procesal (Universidad de Cádiz)

<https://orcid.org/0000-0002-2376-0374>

[antonio.diazfernandez@uca.es](mailto:antonio.diazfernandez@uca.es)

CRISTINA DEL-REAL

Institute of Security and Global Affairs (Universidad de Leiden, Países Bajos)

<https://orcid.org/0000-0003-3069-4974>

[c.del.real@fgga.leidenuniv.nl](mailto:c.del.real@fgga.leidenuniv.nl)

FRANCISCO J. GALLARDO AMORES

Departamento de Derecho Internacional Público Penal y Procesal (Universidad de Cádiz)

[fragalamo@gmail.com](mailto:fragalamo@gmail.com)

MARIANA SOLARI-MERLO

Departamento de Derecho Internacional Público Penal y Procesal (Universidad de Cádiz)

<https://orcid.org/0000-0002-7908-722X>

[mariana.solari@uca.es](mailto:mariana.solari@uca.es)



---

# Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana

*Local Development Cooperation Policies as a Potential Co-Governance Tool in the Valencian Community*

ALBA TALÓN VILLACAÑAS

Universitat de València

SERGIO BELDA-MIQUEL

Universitat de València

## Cómo citar/Citation

Talón Villacañas, A. y Belda-Miquel, S. (2025). Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 191-217. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.07>

## Resumen

La literatura basada en los estudios del desarrollo identifica en el despliegue de políticas de cooperación al desarrollo municipalistas una herramienta útil para el fortalecimiento de formas participativas e innovadoras de gobernanza tanto dentro del territorio como fuera de él. No obstante, esta premisa no escapa a dificultades y está escasamente explorada en el ámbito local valenciano. Esta investigación toma como muestra de 123 municipios valencianos miembros del Fons Valencià per la Solidaritat, asociación de entidades locales y mancomunidades de la Comunitat Valenciana, para caracterizar sus políticas e identificar posibles potencialidades y limitaciones para su consideración como herramienta de cogobernanza. Desde técnicas cuantitativas y cualitativas, se analizan los tres aspectos clave para el análisis de la política de cooperación al desarrollo: el marco institucional, instrumentos y acciones concretas y mecanismos de participación. A la luz de los resultados, el caso evidencia una imagen mayoritaria limitante en términos de cogobernanza. Sin embargo, la diversidad de la muestra en términos de tamaño y capacidad técnica ofrece potencialidades que han de ser tenidas en cuenta. A la luz de los resultados, se observa que las realidades de aquellos municipios de menor tamaño tienden a explorar recursos, espacios y acciones que se dirigen a la cogobernanza.

*Palabras clave:* Cooperación al desarrollo municipalista, política pública, gobernanza participativa, Tercer sector.

## Abstract

The literature on development studies emphasizes the implementation of municipalist development cooperation policies as a valuable tool for strengthening participatory and innovative forms of governance, both within and beyond the territory. However, this premise is not without challenges and remains underexplored in the context of local governance in Valencia. This research examines a sample of 123 Valencian municipalities that are members of the Fons Valencià per la Solidaritat, an association of local entities and inter-municipal communities in the Valencian Community, to characterise their policies and identify potential strengths and limitations for their consideration as a tool for co-governance. Utilizing both quantitative and qualitative techniques, the analysis delves into three key aspects of development cooperation policy: the institutional framework, specific instruments and actions, and participation mechanisms. Nevertheless, the diversity of the sample in terms of size and technical capacity presents potentialities that should be considered. In particular, the results suggest that smaller municipalities tend to explore resources, spaces, and actions geared towards co-governance.

*Key Words:* municipalist development cooperation, public policy, participatory governance, Third sector.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Los municipios valencianos se están alineando con el marco discursivo institucional europeo en lo referente a potenciar ciudades más democráticas, sostenibles e inclusivas (Comisión Europea 2018; 2019; 2021a; 2021b). Estos discursos pivotan sobre los principios de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015) relativos al desarrollo sostenible y las prioridades de la Comisión Europea (en adelante CE) basadas en “crear una sociedad europea más resiliente, inclusiva y democrática [...] capacitando a todos los ciudadanos para actuar en las transiciones verde y digital” (2021a: 8). El ámbito local es considerado estratégico en la promoción de la innovación social (CE, 2018), del desarrollo sostenible (CE, 2021b) y la cogobernanza democrática (Consejo de Europa, 2009). En términos generales, se trata de una agenda de construcción democrática a través de la participación de la ciudadanía, articulada con la sostenibilidad, la inclusión, la resiliencia y la eficacia (González et al., 2016).

Múltiples estudios han abordado el desarrollo de políticas relacionadas con la cogobernanza. Algunos han caracterizado los niveles de participación que surgen en la Administración Pública (en adelante AAPP) como forma de democratizar la política (Blas e Ibarra, 2006; Font et al., 2017; Diaz, 2017). Otras investigaciones se han centrado en conocer las implicaciones de la participación en fenómenos como la sostenibilidad y la inclusión social (Subirats y García 2015; Martínez et al., 2019). En esta misma línea, también se encuentran estudios que exploran la incidencia de las iniciativas ciudadanas innovadoras en la propia cogobernanza de la AAPP (Boni et al., 2019; Morales et al., 2021).

En definitiva, la literatura ha explorado cómo distintas políticas articulan formas más participativas de gestión pública o de cogobernanza (Gaventa, 2006; Blas e Ibarra, 2006). En el marco de este debate, el actual estudio pretende seguir contribuyendo a la comprensión sobre cómo se pueden generar ciudades más democráticas a través de distintas políticas y qué dificultades existen en este camino. Sin embargo, el trabajo se centra en el análisis de políticas poco exploradas, estas son, las políticas de cooperación al desarrollo municipalista. Estas, no constituyendo una competencia propia de los entes locales según la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, suele encontrarse más vinculada a la voluntad política local, al impulso de la sociedad civil organizada y, especialmente, a la financiación procedente de fondos autonómicos y plataformas asociativas como el Fons Valencià per la Solidaritat. Esta circunstancia confiere a este tipo de políticas una realidad particular que se muestra como aliciente para su investigación. Hasta ahora, distintos trabajos académicos (Capuano et al., 2015; Unceta et al., 2011) han destacado el potencial transformador en la gestión pública de las mismas. Concretamente, la cooperación municipalista ha sido caracterizada como: herramienta de construcción democrática y participativa dentro y fuera del territorio, gracias a la generación de alianzas con otras regiones del mundo; construcción de ciudadanía activa en el municipio; y contribución al abordaje de problemas globales desde la perspectiva de la corresponsabilidad para la propuesta de soluciones adaptadas a los territorios desde una perspectiva glocal (Unceta et al., 2012; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008). Sin embargo, estos trabajos no abordan con detalle cómo esto se puede estar dando en la práctica concreta ni qué obstáculos rebajan este potencial transformador, lo que supondría un importante aporte a la hora de informar la elaboración de políticas públicas en esta materia. Los escasos estudios de la realidad valenciana realizados (Generalitat Valenciana, 2022; FVS, 2022; Ayuntamiento de València, 2019; Iborra y Santander, 2012; Iborra, 2014) perfilan, en su mayoría, las características de los instrumentos de ayuda al desarrollo autonómicas, a falta de una imagen más municipalista.

Cabe señalar que el concepto de cogobernanza es empleado en este estudio no tanto como una realidad consolidada, sino como categoría analítica que permite valorar el grado de apertura, implicación y redistribución del poder en el despliegue de las políticas públicas locales. Desde este enfoque, el análisis no solo se dirige a identificar la existencia de espacios participativos, sino también a evaluar su profundidad, contenido y orientación política, lo que permite detectar prácticas incipientes o condiciones favorables para procesos corresponsables, aunque no se expresen aún como estructuras estables de cogestión. Así, el uso de este concepto apunta a señalar una direccionalidad normativa y evaluar hasta qué punto las políticas de cooperación al desarrollo analizadas ofrecen oportunidades reales de implicación ciudadana en la toma de decisiones, atendiendo a los marcos teóricos de Gaventa (2006), Blas e Ibarra (2006) y Fung (2006).

En este sentido, partiendo de la necesidad de responder a la pregunta sobre cómo se puede estar incentivando la cogobernanza a través las políticas de cooperación al desarrollo municipalista valencianas, este estudio fija dos objetivos de investigación

con el propósito de responderlos de forma exploratoria. En primer lugar, caracterizar las políticas de cooperación al desarrollo municipalista a través de los tres aspectos clave (marco institucional, instrumentos y acciones y mecanismos de participación) en el análisis de las mismas. Y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de la política como potencial herramienta de cogobernanza. Este análisis se nutre de información obtenida por técnicas de investigación cuantitativa (encuesta a muestra no probabilística de 123 municipios y análisis estadístico descriptivo) como cualitativas (8 entrevistas, revisión de fuentes secundarias y análisis discursivo por categorías).

Así, la estructura del documento plantea: un primer punto teórico donde se expone la argumentación necesaria para abordar la potencialidad de las políticas de cooperación al desarrollo como ámbito adecuado para la cogobernanza; un segundo apartado metodológico donde se detallan las técnicas de investigación desplegadas y las fuentes de información consultadas; un tercer punto en el que se presenta los resultados de la caracterización e identificación de potencialidades y oportunidades de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas; un cuarto donde se discuten y ponen en relación los resultados y la literatura relacionada; y un quinto punto que sistematiza los resultados del estudio y presenta algunas reflexiones para la continuación del mismo.

## 2. MARCO TEÓRICO

Nuestro marco versará sobre tres cuestiones, por un lado, se presentarán los aspectos clave a tener en cuenta en la caracterización las políticas de cooperación al desarrollo (Del Río y Piris, 2014; La Mundial, 2020; Unceta et al., 2011). Por otro lado, se abordará la conceptualización de la cogobernanza en el marco de la gestión de la política pública (Gaventa, 2006; Blas e Ibarra, 2006); y finalmente, se profundizará sobre los elementos de calidad de la participación a tener en cuenta para el análisis de la cogobernanza (Díaz, 2017; Arnstein, 1969; Fung, 2006) en las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas. Aunque el presente estudio emplea el término cogobernanza, conviene precisar que este no debe ser entendido como sinónimo pleno de gobernanza, como se especifica más adelante. La cogobernanza enfatiza la responsabilidad, la cogestión y la horizontalidad entre actores públicos y sociales en la formulación e implementación de políticas públicas. A diferencia de la gobernanza —que puede referirse a arreglos participativos de carácter consultivo o limitado— (Rhodes, 1996), la cogobernanza apunta a relaciones de cooperación estrecha que superan la mera apertura institucional, situando a la ciudadanía y al tercer sector como actores con capacidad de incidencia en la toma de decisiones colectiva (Blas e Ibarra, 2006; Gaventa, 2006). Por ello, se ha optado por mantener el concepto de cogobernanza como eje analítico, dado que se evalúan no solo formas participativas, sino la calidad de dichas interacciones en términos de corresponsabilidad y cogestión.

Por otro lado, esta investigación recoge la acepción amplia del término cooperación al desarrollo de forma que no solo se hace referencia a acciones realizadas en otros

países del Sur global, sino que: “la expresión operativa de un principio básico de convivencia en el mundo actual, entendido como el compromiso de los ciudadanos con el conjunto de los habitantes del planeta [...], permite incluir como actor principal de la cooperación a la sociedad civil, con lo cual cobran importancia otros instrumentos de la cooperación como son la sensibilización y educación para el desarrollo, la investigación, el comercio justo y la presión política [en el Norte global]” (Calabuig y de los Llanos, 2010: 11).

Con ello, según los estudios de caracterización de políticas de cooperación al desarrollo municipalistas (Del Rio y Piris, 2014; La Mundial, 2020; Unceta et al., 2011; Iborra y Santander, 2012) existen al menos tres aspectos a tener en cuenta en su análisis: el marco institucional, los instrumentos y acciones cooperación al desarrollo y los mecanismos de participación. En lo relativo al marco institucional, se atiende a elementos de estructura organizacional, recursos técnicos y económicos. Estas suelen presentar grandes limitaciones en términos de importancia presupuestaria y estratégica en el ámbito local (Alberdi, 2010; La Mundial, 2020; CONFOCOS, 2021). Sin embargo, la naturaleza trasversal del objeto de intervención —el Desarrollo Humano Sostenible (en adelante DHS)— puede considerarse como una potencialidad (Dickovick, 2014; Martínez y Sanahuja, 2010).

Respecto a la caracterización de los instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo, se sigue la categorización de la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo utilizadas ampliamente por la literatura de los estudios al desarrollo (Calabuig y de los Llanos, 2010; Gómez-Galán y Sanahuja, 1999). Por un lado, los instrumentos son las formas de vehicular las transferencias de capital: ya sea a través de cooperación directa, cuando se realiza la transferencia desde la institución que financia; o bien, a través de cooperación indirecta, cuando la institución transfiere el capital a una organización profesional. Por otro lado, las modalidades enuncian los tipos de acciones de cooperación: cooperación económica, acciones realizadas en países del Sur para contribuir al DHS; cooperación técnica, acciones dirigidas al fortalecimiento de capacidades de administraciones públicas o entidades solidarias; acción humanitaria, acciones dirigidas a asistir a las poblaciones afectadas por conflictos bélicos, crisis o desastres naturales; y educación para la ciudadanía global (EpCG, en adelante), acciones de concienciación, formación, investigación e incidencia política para generar una ciudadanía crítica y activa en favor del DHS.

De tal modo, las acciones de cooperación al desarrollo municipalista, si bien pueden acompañar el trabajo de otras áreas de intervención social semejantes como puedan ser las de bienestar o servicios sociales, amplían el ámbito de acción tradicional de las administraciones públicas locales (APL, en adelante) en términos de objeto de intervención (EpCG) como en amplitud de territorio (cooperación técnica) (OCDE, 2018).

Este aspecto de la política municipalista plantea también sus propias limitaciones para caminar hacia la cogobernanza. Los estudios (Gómez Gil, 2008; Iborra, 2014) identifican que la canalización mayoritaria de recursos públicos locales a través del instrumento de la cooperación indirecta puede mermar la potencialidad de cogobernanza en la administración pública local. Concretamente, esta externalización puede

dificultar que las administraciones públicas locales (APL) se apropien de los valores, objetivos y enfoques transformadores que conforman una visión amplia de la cooperación al desarrollo. Al delegar en terceros la implementación de estas políticas, se corre el riesgo de percibir la cooperación como una función externa y técnica, más que como una política pública estratégica. Acciones de cooperación directa y dirigidas a la EpCG serían las que, por el contrario, supusieran una mayor oportunidad para las APL de trabajar en términos de cogobernanza (Nganje, 2015; La Mundial, 2020). Así, este tipo de acciones suelen promover mayores procesos de cogestión de recursos y de transferencia de conocimientos.

Finalmente, los mecanismos de participación hacen referencia a la identificación de espacios formales e informales destinados al debate, como también a la generación de alianzas y trabajo en red. La Mundial (2020) plantea cautela a la hora de considerar la existencia de estos espacios como potencialidad de cogobernanza. El análisis de la calidad participativa —que se articulará líneas abajo— es primordial, ya que muchos pueden tender a la instrumentalización como espacios informativos o consultivos.

Realizada esta aproximación para caracterizar la política pública de cooperación, ahondaremos en la conceptualización de la cogobernanza desde la propuesta de Gaventa (2006) y de Blas e Ibarra (2006). Para estos autores, el enfoque de cogobernanza entiende que la ciudadanía adquiere un papel más horizontal en términos participativos. Los procesos de gobernabilidad —en este estudio, las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas— han de ser cogestionados en espacios participativos compuestos por múltiples actores reconocidos como sujetos activos y corresponsables de la política pública, al igual que la AAPP. Así, la agenda política incorporaría demandas e intereses generados desde estrategias “bottom-up” de colectivos. Con ello, el enfoque relaciona necesariamente la cogobernanza con la inclusión de grupos que tradicionalmente han estado excluidos del espacio público hegémónico.

Sin embargo, Gaventa (2006) también identifica ciertas limitaciones que pueden darse en estos espacios participativos de ser cooptados por grupos “profesionalizados” o con mayor estructura y cultura participativa. La cogobernanza puede esconder la simple externalización de la acción pública, desde una lógica tecnocrática alejada de las preocupaciones de construcción democrática a través de la participación. No obstante, se entiende que estos espacios siguen siendo más democráticos que otras formas de representación.

Frente a estas problemáticas, se entiende necesario ampliar el marco teórico con herramientas para el análisis de la cogobernanza. En este sentido, el concepto de calidad participativa entendida en términos de profundidad, extensión y contenido sirve como estrategia metodológica para la identificación de estos procesos (Fung, 2006). Fue Arnstein (1969) quien propuso el tradicional modelo de escalado participativo que nos describe la profundidad y alcance de los procesos de participación. La calidad participativa puede estudiarse considerando diferentes niveles de implicación de la ciudadanía. Así, únicamente se pudiera hablar de participación “real” o cogobernanza cuando esta es sinónimo de “tomar parte en algo”, esto es, ser capaz de generar esa incidencia en el espacio público social y político. Actualmente, según Díaz (2017)

una forma común en el debate académico es trabajar con un modelo inspirado en Arnstein que clasifica la profundidad de la participación en las políticas públicas en cinco niveles: información, consulta, debate, decisión y cogestión.

Junto al debate sobre la profundidad, es importante abordar también la extensión y el ámbito o contenido de los procesos participativos. Siguiendo las ideas de Fung (2006), consideramos que: por un lado, la extensión haría referencia a la necesaria identificación de aquellos agentes partícipes y aquellos ausentes en las cuestiones de apertura de la política pública. Además, se hace referencia a las formas en las que la AAPP selecciona a la ciudadanía que puede participar habiendo fórmulas de convocatoria abierta o criterios de selección en base a la naturaleza de los colectivos (Fung, 2006); por otro lado, el ámbito o contenido se refiere a considerar los temas que se tratan en los espacios participativos. Para Fung (2006) resulta particularmente relevante la identificación de temáticas relacionadas con las fases de la política pública: el diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación.

### 3. METODOLOGÍA

Este estudio decíamos parte de una pregunta de investigación concreta, esta es, cómo se puede estar incentivando la cogobernanza a través de las políticas de cooperación al desarrollo municipalista valencianas. La hipótesis que le sucede, según la literatura revisada, plantea que esta tipología política en la realidad valenciana presenta potencialidades en términos de cogobernanza. Así, los objetivos que vertebran esta investigación y que intentarán responder a la pregunta y verificar o refutar la hipótesis de partida de este estudio son dos. En primer lugar, caracterizar las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas a través de los tres aspectos clave (marco institucional, instrumentos y acciones y mecanismos de participación) en el análisis de las mismas. Y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de la política como herramienta útil para la cogobernanza. Así, la investigación emplea una estrategia metodológica mixta, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Cabe recordar, que la naturaleza de esta investigación es exploratoria, por lo que los resultados habrán de ser recogidos como una primera aproximación a la realidad objeto de estudio.

A continuación, se describen las técnicas utilizadas para la obtención de información primaria.

- Cuestionario y análisis estadístico descriptivo. Con un total de veinte preguntas de carácter abierto y cerrado, el cuestionario fue estructurado en base a los aspectos clave detallados en el marco teórico: marco institucional, instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo, mecanismos de participación relacionados y valoración de potencialidades y limitaciones relacionadas con la política de cooperación desplegada en el municipio. El envío se realizó a través del equipo técnico del Fons Valencià de Cooperació i Solidaritat (en adelante

FVS<sup>1</sup>) a los representantes municipales de 123 ayuntamientos (22% del total de la Comunitat Valenciana). En términos de distribución por tamaño poblacional, los casos se agrupan de la siguiente forma: 71 de menos de 5.000 habitantes; 27 de entre 5.000 y 20.000 habitantes; 19 de entre 20.000 y 50.000 habitantes; y 6 de más de 50.000 habitantes. Así, para abordar su caracterización consideramos: marco institucional, acciones de cooperación y mecanismos de participación. La muestra, aunque no probabilística, se justifica por su membresía (a fecha de 2021) al FVS, hecho que asegura la existencia de una partida económica de cooperación al desarrollo y mecanismos de participación. Si bien, solo 32 municipios contestaron a todas las preguntas planteadas, los datos descriptivos ausentes se completaron en su totalidad con la revisión de fuentes de información oficiales pertenecientes al FVS y a APL. Este hecho garantizó la recogida de toda la información necesaria y posibilitó que los resultados se pudieran analizar en términos totales de la muestra escogida de 123. En base a ello, los datos estadísticos fueron organizados en una matriz estructurada, sobre la cual se aplicaron rigurosas medidas de tendencia central, garantizando un análisis preciso y fundamentado mediante el uso del programa Excel.

- Entrevistas en profundidad y análisis del discurso por categorías. Se llevaron a cabo ocho entrevistas a personas responsables de la gestión técnica y/o política de las políticas de cooperación al desarrollo municipal. El guion se estructuró en: 1) comprensión y caracterización de las acciones de cooperación al desarrollo municipales; 2) percepción de la calidad de los mecanismos de participación; y 3) valoración en términos de potencialidades y limitaciones del despliegue de estas políticas. La selección de los municipios se basó en criterios de relevancia teórica, esto es, se escogieron aquellos que tuvieran una amplia trayectoria en cooperación al desarrollo —el marco temporal de la caracterización completa de 2019 a 2021. Para el tratamiento de la información se aseguró la preservación de la confidencialidad, adoptando medidas para garantizar el tratamiento anonimizado.

Con ello, la información extraída de las entrevistas en profundidad fue trabajada bajo la técnica de análisis de discurso por categorías. Esta permite identificar patrones semánticos y estructurales en los discursos, agrupando los contenidos según ejes temáticos previamente definidos (deductivos) o emergentes (inductivos). El proceso se realizó en varias fases: una lectura exploratoria para familiarización con los relatos, una segunda lectura codificada en base a una matriz de categorías, y una fase de

---

1. Esta asociación de entidades locales y mancomunidades es una figura que se replica por todo el territorio estatal y tiene como finalidad gestionar la totalidad o parcialidad de las partidas económicas locales en materia de cooperación al desarrollo. Concretamente, el FVS es uno de los más importantes en términos de socios y más antiguos del territorio español, siendo nueve fondos los existentes.

interpretación transversal. A continuación, se presenta en primer lugar la tabla de categorías que han vertebrado la redacción de los resultados y, en segundo lugar, la tabla de personas informantes.

**TABLA 1.**  
**CATEGORÍAS ANALÍTICAS DISCURSIVAS.<sup>i</sup>**

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Descripción</b>
Caracterización de políticas de cooperación al desarrollo	Descripción y valoración de marco institucional, instrumentos o acciones y mecanismos de participación
Rol del tejido asociativo	Percepciones sobre la implicación, capacidades o papel estratégico de ONGD y ciudadanía.
Mecanismos de participación	Valoraciones sobre los espacios participativos, su funcionamiento y profundidad.
Sentido político de la cooperación	Discursos sobre el valor simbólico, ético o político de hacer cooperación desde lo local.
Potencialidades para la cogobernanza	Menciones a oportunidades, beneficios o avances en los aspectos clave para el análisis de la política
Limitaciones para la cogobernanza	Referencias a barreras administrativas, falta de recursos técnicos o políticos.

Fuente: elaboración propia.

**TABLA 2.**  
**LISTADO DE PERSONAS INFORMANTES**

<b>Sexo</b>	<b>Cargo</b>	<b>Tamaño poblacional del municipio representado</b>
Hombre	Técnico	Más de 50.000 habitantes
Mujer	Concejala	Entre 5.000 y 20.000 habitantes
Mujer	Concejala	Entre 20.000 y 50.000 habitantes
Mujer	Concejala	Entre 20.000 y 50.000 habitantes
Hombre	Técnico	Más de 50.000 habitantes
Mujer	Concejala	Menos de 5.000 habitantes
Hombre	Técnico	Más de 50.000 habitantes
Hombre	Técnico	Mancomunidad

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la información secundaria se abarcó desde la técnica de revisión bibliográfica, que como se decía era necesaria para completar parte de la caracterización de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas. La revisión tuvo como objeto fuentes oficiales de información tanto del FVS como de las APL. Este proceso contempló documentos institucionales y de gestión: memorias técnicas anuales del FVS, planes estratégicos en materia de cooperación al desarrollo municipales, órdenes de bases y convocatorias a subvenciones de proyectos de cooperación al desarrollo,

convenios y reglamentos de órganos de participación. En la siguiente tabla se especifican los documentos consultados de 14 de los 123 casos.

TABLA 3.

## LISTADO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS.

Municipio	Tamaño poblacional	Tipología documental
Alfaf del Pi	Entre 20.000 y 50.000	Convenio con ONGD Reglamento Consejo de Cooperación
L'alcúdia	Entre 5.000 y 20.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Betxí	Entre 5.000 y 20.000	Convocatorias de subvenciones
Castelló de la Plana	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación
Elche	Más de 50.000	Convocatorias de subvenciones
Gandia	Más de 50.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Onda	Entre 20.000 y 50.000	Convocatorias de subvenciones
Ontinyent	Entre 20.000 y 50.000	Convocatorias de subvenciones
Morella	Menos de 5.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Picanya	Entre 5.000 y 20.000	Convocatorias de subvenciones
Quart de Poblet	Entre 20.000 y 50.000	Convenio con ONGD Reglamento Consejo de Cooperación
Sagunt	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación Reglamento Consejo de Cooperación
València	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación Estrategia de EpCG
Vila-real	Más de 50.000	Reglamento Consejo de Cooperación
FVS		Convocatorias de subvenciones Memorias técnicas y económicas

Fuente: elaboración propia.

## 4. RESULTADOS

En el presente epígrafe se ofrece una imagen compleja y matizada del estado de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas en la Comunitat Valenciana. Si bien la mayoría de los municipios presentan limitaciones significativas en términos de estructura institucional, financiación y profundidad de los mecanismos de participación, se identifican también potencialidades relevantes, especialmente en contextos locales de menor tamaño. El análisis muestra una fuerte dependencia de la cooperación indirecta y de acciones de carácter humanitario, que dificultan la apropiación plena de la política por parte de las administraciones locales. No obstante, en algunos casos, estas limitaciones se resignifican como oportunidades para generar dinámicas de transversalidad, cogestión e implicación comunitaria ofreciendo la oportunidad de poder entender estas políticas como clave para avanzar hacia modelos de cogobernanza.

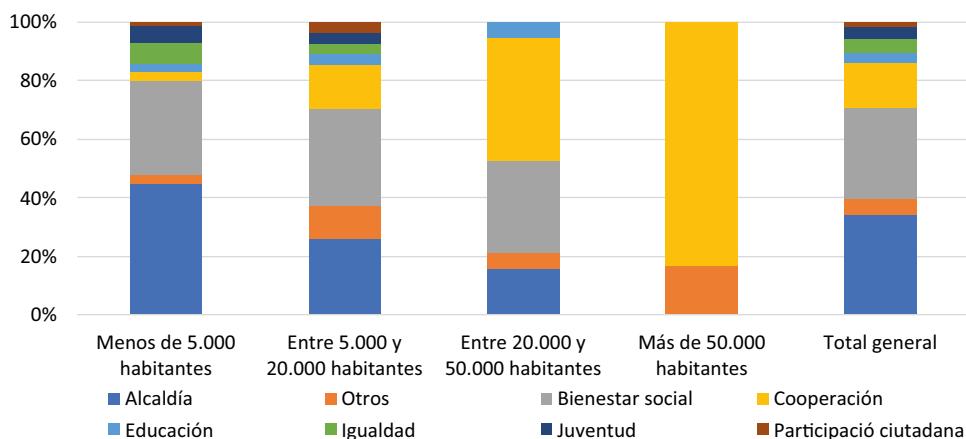
#### *4.1. Caracterización de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas en la Comunitat Valenciana*

##### Marco institucional

En este elemento de análisis abarcaba aquello relacionado con la estructura organizacional, recursos técnicos y económicos. Así, la realidad organizacional se presenta poco relevante en términos estructurales, esto es, el área de cooperación al desarrollo no tiene especial visibilidad si se atiende a los organigramas municipales. Únicamente, 19 de los 123 municipios analizados (en torno al 15%) contienen en su organigrama municipal una concejalía que considere los términos de “cooperación” o “solidaridad”. Destaca la frecuencia con la que las áreas o concejalías de Bienestar Social, Servicios Sociales y Políticas Inclusivas contienen las competencias en materia de cooperación. La suma de estas áreas supone, en números absolutos, la segunda mayor responsable de las acciones de cooperación, después de alcaldía.

GRÁFICO 1.

CONCEJALÍAS RESPONSABLES DE ACCIONES DE COOPERACIÓN EN 2021 (N=123)<sup>2</sup>



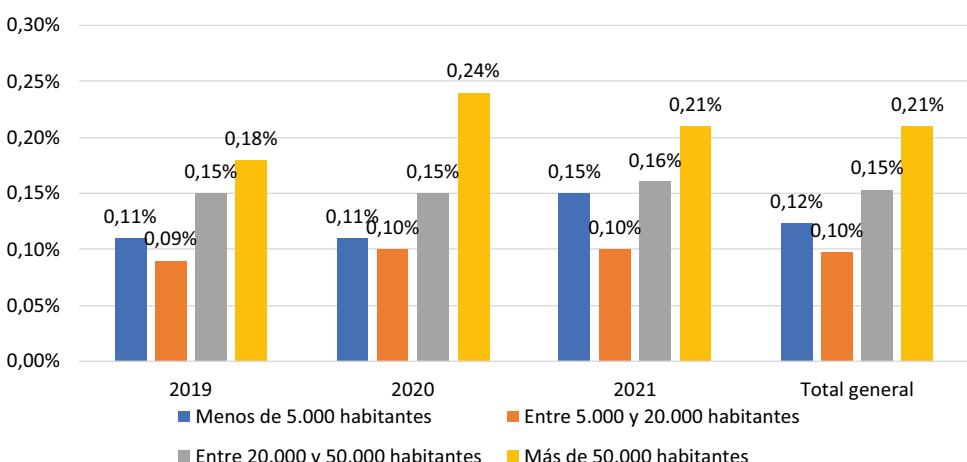
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales del FVS.

2. La denominación de las concejalías es resultado de una categorización donde se agrupan áreas similares. La categoría de “otras” es relativa a aquellas concejalías que no han podido agruparse. Algunos ejemplos son: concejalía de mayores, promoción económica, relaciones internacionales, turismo, o hacienda y transparencia.

En cuanto al porcentaje de gasto en cooperación de los 123 municipios en relación con los ingresos propios<sup>3</sup>, un cálculo aproximado<sup>4</sup> revela varios aspectos relevantes. En primer lugar, el esfuerzo dedicado a cooperación es discreto, entre el 0,1% y el 0,2% aproximadamente. En segundo lugar, este esfuerzo parece asociado al tamaño poblacional del municipio. Vemos que, según los datos, “cooperan más” aquellos municipios de mayor tamaño, a pesar de que los de menos de 5.000 habitantes lo hacen más que los que tienen entre 5.000 y 20.000. En tercer lugar, este esfuerzo ha sido bastante estable en el periodo analizado y para todos los tamaños poblacionales, con una leve reducción en el caso de los ayuntamientos de mayor tamaño.

GRÁFICO 2.

EVOLUCIÓN DE GASTO EJECUTADO EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO SEGÚN RECURSOS PROPIOS  
2019 - 2021 (N=123)



Fuente: elaboración propia.

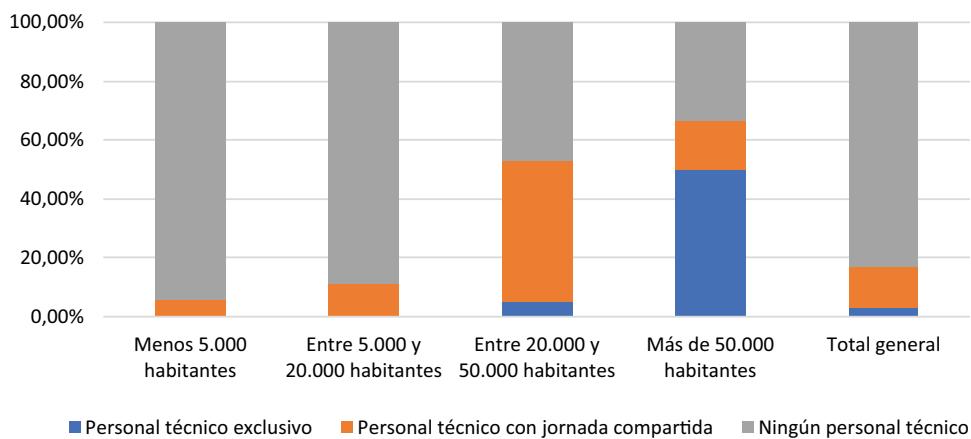
Finalmente, los datos relativos a los recursos humanos para realizar acciones de cooperación en los ayuntamientos muestran realidades variadas, aunque en general revela una gran limitación de recursos humanos. Un alto porcentaje del total de ayuntamientos de la muestra (el 82,93%) manifiestan no disponer de personal de referencia para realizar acciones de cooperación. En el otro extremo, únicamente 4 ayuntamientos (Castelló de la Plana, Elx, València y Vila-Real) disponen de personal técnico dedicado exclusivamente a políticas y acciones de cooperación. El 13,82% de

- 
3. Los análisis de la cooperación municipalista calculan el porcentaje del presupuesto dedicado a cooperación considerando solo el total de recursos propios del ayuntamiento (sin considerar, por ejemplo, transferencias de otras administraciones). La justificación técnica de esta decisión puede encontrarse en Fons Català (2011).
  4. Es un cálculo aproximado y suficiente para los objetivos de la investigación.

los ayuntamientos de la muestra, aunque no dispone de personal técnico exclusivo, sí tendría personal de referencia dedica parte de su jornada laboral a gestionar las acciones de cooperación.

GRÁFICO 3.

RECURSOS HUMANOS DESTINADOS A COOPERACIÓN POR TAMAÑO POBLACIONAL (N=123).



Fuente: elaboración propia.

### Instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo

De los discursos compartidos y del análisis de documentos institucionales se muestra que, discursivamente, los instrumentos y acciones se contextualizan sobre un imaginario compartido de la cooperación al desarrollo. Este se ve alineado con la Agenda 2030 y DHS. Sin embargo, en algunos municipios este relato no supone necesariamente la superación del lenguaje asistencialista. Cuando se habla sobre los proyectos de cooperación en el Sur global, en algunas ocasiones, sigue presente una imagen unidireccional de la cooperación, en la que existen dos agentes: “el donante”, responsable de aportar soluciones o “enseñar”, y “el beneficiario”, receptor de la solución y de los aprendizajes.

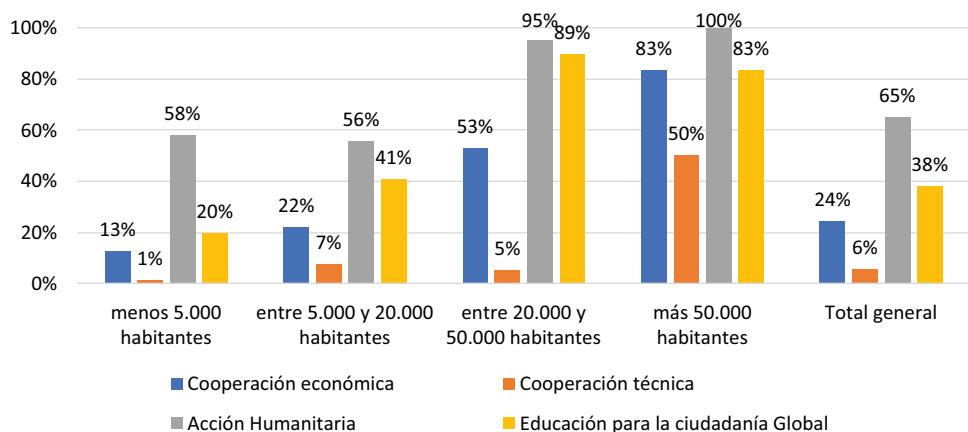
Sobre la base de la información cualitativa, se puede decir que existe una tendencia mayoritaria a desplegar acciones a través del instrumento de cooperación indirecta. Las ONGD locales son las entidades prioritarias en esta externalización. Sin embargo, la fórmula mayoritaria para realizar las transferencias de capital no son las convocatorias de subvenciones, sino los convenios directos.

Por otro lado, los datos muestran que la acción humanitaria es la modalidad que más ayuntamientos realizan como parte de sus acciones de cooperación (hasta un 65% del total de los municipios analizados han realizado en los últimos tres años al menos una actividad de acción humanitaria). En lo relativo a la cooperación económica,

hasta un 25% del total de municipios analizados han financiado proyectos entre 2019 y 2021. De los municipios que financian estos proyectos (según lo declarado en las encuestas), el 62% lo hace a través de convenios directos firmados con ONGD. El 23% han vehiculado esta ayuda a través de convocatorias a subvenciones. Respecto a la cooperación técnica, se observa que es la menos empleada por los municipios de la muestra (solo un 6%) y la mayoría de proyectos se concentran en América del Sur y África subsahariana. Finalmente, la modalidad de EpCG se establece como la segunda con mayor presencia en los ayuntamientos. Como se ve en el gráfico siguiente, un 38% ha realizado actividades relacionadas con esta modalidad.

GRÁFICO 4.

DISTRIBUCIÓN DE ACCIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL (n=123)



Fuente: elaboración propia.

### Mecanismos de participación

De los 123 municipios analizados, solo 15 ayuntamientos (el 12%) disponen de un órgano consultivo, una mesa de trabajo o un espacio de participación específico en la materia.

**TABLA 4.**  
**ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN FORMALES DE COOPERACIÓN**

Municipio	Tamaño poblacional	Espacio de participación
Alfaz del Pi	Entre 20.000 y 50.000	Consejo local de Cooperación
L'alcúdia	Entre 5.000 y 20.000	Consejo de entidades ciudadanas
Algemesí	Entre 20.000 y 50.000	Consejo municipal de Cooperación
Castelló de la Plana	Más de 50.000	Comisión municipal de Cooperación
Elche	Más de 50.000	Consejo local de Cooperación
Gandia	Más de 50.000	Consejo de Bienestar social
Ontinyent	Entre 20.000 y 50.000	Consejo municipal de Cooperación
Morella	Menos de 5.000	Consejo de Solidaridad
Paiporta	Entre 20.000 y 50.000	Mesa de Cooperación
Picassent	Entre 20.000 y 50.000	Mesa de Solidaridad
Polinyà	Menos de 5.000	Mesa de Cooperación
Quart de Poblet	Entre 20.000 y 50.000	Consejo de Paz y Solidaridad
Sagunt	Más de 50.000	Consejo de Paz y Cooperación
València	Más de 50.000	Consejo municipal de Cooperación
Xàtiva	Más de 50.000	Consejo de Políticas sociales

Fuente: elaboración propia.

Sobre la composición de estos órganos y según los resultados de las encuestas y las fuentes secundarias, suelen estar formados por un número variable de entre diez y quince personas de las que, aproximadamente, entre 40% y un 60% son pertenecientes a la sociedad civil organizada. Las entidades representadas suelen ser entidades solidarias de pequeño tamaño y propias del municipio, si bien en ocasiones están representadas ONGD de mayor tamaño que tienen su sede en otros municipios pero que tienen actividad en el municipio analizado. Excepcionalmente, entre las personas participantes se encuentra representación de otros departamentos municipales, representantes de partidos políticos del municipio o de otras instituciones vinculadas a la cooperación al desarrollo.

De la revisión de documentos institucionales, entrevistas y preguntas abiertas se observa que gran parte de las sesiones de los espacios de participación en política de cooperación descritos parecen versar fundamentalmente sobre la planificación y la gestión de los proyectos: por ejemplo, sobre los criterios técnicos y económicos de la selección o subvención de proyectos de cooperación o sobre la organización de las acciones y su logística.

#### *4.2. Potencialidades y limitaciones de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas como herramienta de cogobernanza.*

##### Marco institucional

La literatura (Unceta et al., 2011; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008) decía que el despliegue de políticas de cooperación al desarrollo municipalistas podía ser considerado como herramienta útil de cogobernanza. En este sentido, se destacaban dos potencialidades en términos teleológicos: la primera establecía que las acciones públicas en esta materia podían generar una ciudadanía activa en el municipio; la segunda se refería a la contribución de implementar estas acciones al abordaje de problemas globales desde la perspectiva de la corresponsabilidad (Unceta et al., 2012; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008).

Siguiendo estas premisas potenciales, vemos que tanto en los discursos compartidos en las entrevistas y en las preguntas abiertas del cuestionario coinciden mayoritariamente en observar estas mismas potencialidades en la implementación de las políticas. Por un lado, se considera que su despliegue posibilita al municipio ser partícipes en la solución de los problemas globales: “Para nosotros poder incidir en el municipio y contribuir como sociedad para poderlas eliminar [las desigualdades] es muy importante” (técnico de ayuntamiento de 20.000 a 50.000 habitantes). Por otro lado, se considera que la cooperación al desarrollo desde otros niveles de gobierno no podría activar del mismo modo la participación y las formas cogestionadas públicas que promueven este tipo de políticas locales. Por ejemplo, desde un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes se comenta: “La organización territorial del municipio como las juntas de distrito, facilita las acciones de cooperación, dado que es donde mejor se pueden realizar acciones de proximidad y que generen máximo impacto en la ciudadanía”.

Sin embargo, la falta de peso institucional de la política de cooperación al desarrollo en los organigramas y presupuestos municipales limita estas potencialidades. Una mayoría de personas afirman que la ausencia de una concejalía o área nominal propia y, por ende, la dependencia de las acciones de cooperación de otras áreas supone una escasa dotación de recursos económicos y técnicos específicos. Este hecho genera que las políticas de cooperación al desarrollo se limiten a acciones puntuales de sensibilización, de acción humanitaria o bien canalizadas por el FNV, lo cual merma la calidad y tiempo de los procesos necesarios para generar políticas de cogobernanza. Además, para algunos de los municipios esta caracterización del marco institucional avoca a las políticas de cooperación al desarrollo municipalista al “puro voluntarismo” y a la “improvisación”.

No obstante, en algunos casos —sobre todo en municipios pequeños—, esta dependencia de las acciones de cooperación al desarrollo respecto a otras áreas consideradas “afines” o de “temática social” se interpreta en términos positivos, ya que facilita procesos de transversalización. Si bien esta transversalización no constituye un componente definitorio de la cogobernanza, puede considerarse complementaria a sus

objetivos, en la medida en que rompe con lógicas compartimentadas de gestión y promueve una mayor implicación interdepartamental en la formulación e implementación de las políticas. Concretamente, estas voces relacionan el hecho de no disponer de estructura administrativa propia —partida presupuestaria específica y personal técnico a tiempo completo— con la posibilidad de que se sumen diferentes perspectivas y temáticas a la ideación y ejecución de acciones de cooperación al desarrollo a desplegar en el municipio. Cabe puntualizar que estas formas de “transversalizar” o generar “coherencia entre políticas municipales” solo se asocian a acciones de EpCG.

En resumen, se podría decir que el marco institucional, a pesar de sus limitaciones en términos de estructura administrativa, presenta algunas potencialidades para la cogobernanza. Concretamente, son la percepción teleológica de estas acciones y la realidad de los municipios pequeños las que nutren esta lectura.

### Instrumentos y acciones de cooperación

En lo referente a los instrumentos, la prevalencia de la cooperación indirecta es percibida mayoritariamente como una limitación para caminar hacia la cogobernanza. La transferencia de recursos hacia las entidades no se ve como herramienta útil per se, sino que sería necesario que estuviera acompañada de procesos de intercambio de conocimiento y mecanismos de cogestión de política. En palabras de un técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes: “La idea sería devolver el protagonismo a las entidades sociales. Esto es lo que estamos intentando trasladarles, es importante que se hagan presentes en todos los espacios de la vida social y política”.

De tal forma, la cooperación indirecta se entiende en términos de delegación “controlada” o “unidireccional” de la APL a las ONGD y no tanto como una forma horizontal de gestionar los recursos. Un ejemplo de ello se encuentra en la revisión de documentos estratégicos, donde la cultura de la evaluación adquiere un peso relevante. Además, algunos discursos minoritarios explican esta tendencia a la delegación “controlada” en términos de capacidad de las ONGD para poder ser consideradas como agentes equiparables a la APL. En palabras de un técnico de ayuntamiento de más de 50.000 habitantes: “existe un buen número de ONGD que trabajan en cooperación, pero la mayoría tienen estructuras muy limitadas, cada una se centran en lo que sabe, es difícil encontrar alguna con visión de conjunto”. Esta percepción del tejido asociativo, aunque minoritaria, parece suponer una reticencia a la hora de incorporarlo en la política pública.

En contraposición, algunas experiencias municipalistas se alejan de entender la cooperación indirecta como una externalización controlada y se asocian a este instrumento potencialidades que identificadas en la cooperación directa. Encontramos que, en ciertos municipios de menor población, la falta de marco institucional otorga a la externalización una herramienta útil de cogobernanza y aprendizaje mutuo. Este hecho se relaciona con el reconocimiento de la capacidad de las ONGD como agentes estratégicos para la APL en el despliegue de las acciones de cooperación. Como una concejala de un municipio de 5.000 a 20.000 habitantes: “Las ONG de aquí nos

ayudan mucho, confiamos en ellas y a veces tienen más experiencia que nosotros. Los técnicos [del ayuntamiento] van y vienen, pero ellas tienen otra visión y ganas de hacer cosas, de implicarse en las actividades”.

En cuanto a las potencialidades y limitaciones que derivan de las acciones, la prevalencia de la acción humanitaria en los municipios valencianos parece mermar la potencialidad de la cogobernanza asociada a la política de cooperación. La naturaleza de la acción humanitaria parece dejar poco margen para que su gestión sea participada, por ello parte de los municipios asocian este tipo de acciones a una transferencia de recursos, independientemente del instrumento de financiación que se utilice. Sin embargo, en aquellos municipios donde la diversidad de acciones de cooperación al desarrollo es menor, parece que la acción humanitaria toma un carácter especialmente útil para la cogobernanza. Se observa que, en muchas ocasiones, los “mercadillos solidarios”, las campañas de recogida de alimentos o las redes de acogida de personas refugiadas son acciones ideadas desde la ciudadanía organizada que han acabado institucionalizadas o respaldadas por la APL a lo largo del tiempo.

Por otro lado, veíamos que la EpCG era la segunda modalidad más realizada en los últimos años. Estas acciones se valoran por la totalidad de los municipios como una manera clave de fortalecer la concienciación de la ciudadanía en su papel de sujeto de derechos. Por ejemplo, un técnico de un municipio de más de 5.000 habitantes señala que: “la proximidad de la administración local con la ciudadanía permite un trabajo muy efectivo en materia de EpCG, facilitando la toma de conciencia sobre la utilidad de la acción de cooperación”. Asimismo, un técnico de un ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes añade que: “En el tiempo que llevamos trabajando el tema [la EpCG] se ha ampliado el sector de la población interesada y la gente que responde a las convocatorias”. El despliegue de acciones de EpCG se entiende como una herramienta útil de cogobernanza no solo porque parece promover una ciudadanía reconocida en su papel de sujeto de derecho, sino como sujeto activo y corresponsable de la política pública. Como comenta un técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes, las entidades sociales aportan “una visión compartida de los problemas del desarrollo y de la gestión de las políticas públicas, a través de los espacios de encuentro y participación se generan redes de colaboración”.

Con todo ello, del análisis de los instrumentos y acciones de la política de cooperación al desarrollo municipalista valenciana pareciera que existen más limitaciones que potencialidades en términos de cogobernanza. Si bien, el despliegue de acciones EpCG y la realidad de los municipios pequeños aportan elementos relevantes, la prevalencia de la cooperación indirecta y de la acción humanitaria obstaculizan el despliegue de procesos de cogestión sostenibles en el tiempo.

### Mecanismos de participación

El análisis de las potencialidades y las limitaciones sobre los mecanismos de participación de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas nos ofrece una imagen compleja y llena de matices según tipología de municipios.

Por un lado, la totalidad de los municipios que disponen de espacios formales de participación (12% de municipios) coinciden en entenderlos como necesarios, al menos, para la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública. En términos de profundidad, se podría decir que la mayoría de ellos no parecen ir más allá del nivel de debate, hecho que supone una limitación para la cogobernanza asociada a la cogestión. Un análisis de contenido refuerza esta lectura, en términos generales, las sesiones se dirigen al control directo de los recursos que se transfieren a las entidades solidarias. En múltiples ocasiones se realizan devoluciones y se socializan resultados de las convocatorias y la selección de proyectos. Como dice una representante política de ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes: “Tenemos varios colectivos del pueblo que participan en el Consejo [de cooperación] y eso da un sentido de proximidad. El pueblo puede conocer cómo funciona el Consejo y la aportación económica que da el ayuntamiento a los proyectos”. En cuanto a la extensión, tanto en los espacios formales como en los informales, la variedad de agentes que participan no es muy amplia y, en mayor medida, se limita al diálogo entre APL y ONGD locales. Esta imagen general de los mecanismos de participación podría considerarse como una limitación a la hora de entender la política de cooperación al desarrollo como una herramienta de cogobernanza.

A pesar de ello, si atendemos al contenido, la especial naturaleza de las temáticas de la cooperación (Agenda 2030, Derechos Humanos, DHS, etc.) parece aporta un valor añadido a la finalidad principal —la transparencia— de estos espacios. Por ejemplo, la rendición de cuentas sobre proyectos de EpCG es vista por la mayoría de los municipios como una oportunidad para que la ciudadanía disponga de datos y referencias relativos a temáticas globales: “La política de cooperación responde al compromiso de la ciudadanía y las entidades de iniciativa social con la solidaridad, por eso la misión del ayuntamiento es canalizar ese compromiso. Para eso es necesario mejorar los sistemas de rendición de cuentas y acciones de comunicación hacia la ciudadanía y los espacios de participación” (Técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes).

Por otro lado, pareciera haber una tendencia entre los municipios de menor población de ir más allá en la utilización “instrumental” y/o “informativa” de estos mecanismos (formales o no) de participación. Se podría decir que, en términos de profundidad, los municipios pequeños despliegan una verdadera cogestión de política pública a través de estos espacios. Ocurre que en aquellos municipios en los que no se dispone de convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva, pero sí financian proyectos a través de la selección directa, estos espacios (formales o no) juegan un rol particularmente importante para consensuar decisiones sobre la asignación y cogestión de recursos. Como expresa una representante de un municipio de menos de 5.000 habitantes: “Las entidades sociales son un elemento fundamental en la organización de actividades y más aún si tenemos en cuenta que este municipio solo tiene 2.500 habitantes. [...] Sin esta ayuda sería todo más difícil”. De esta manera, parece que se rebasan las funciones instrumentales para avanzar hacia un modelo de cogobernanza gracias al despliegue de las políticas de cooperación al desarrollo. Como comenta la

representante política de ayuntamiento de 20.000 a 50.000 habitantes: “La dinámica es que es un consejo delegador, los proyectos que se financian vienen del propio consejo o de la concejalía, pero se decide ahí [consejo]. Se expone, se opina y se decide. Normalmente, desde que yo tengo conocimiento no ha habido ninguna discrepancia cuando una parte u otra ha llevado algún proyecto”.

En lo referente a la extensión, vemos que además este tipo de municipios parece contar con mayor diversidad de agentes que participan en los espacios: “en el consejo están las ONGs que presentan proyectos, después la designación de alcaldía, después tenemos al centro de salud, tenemos la residencia de la tercera edad, tenemos la parroquia y a varios colectivos” (representante política de ayuntamiento de 5.000 a 20.000 habitantes).

Asimismo, encontramos discursos alineados con las ideas anteriores en algunos municipios grandes. Un técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes reconoce que: “la participación y trabajo de las entidades sociales es vital en el diseño, impulso y seguimiento de la política de cooperación” (técnico de ayuntamiento de más de 50.000 habitantes). No obstante, los resultados del análisis de la calidad de participativa de los mecanismos de participación de este tipo de municipios ofrecen limitaciones más que potencialidades a la hora de poder caracterizarlos como herramientas útiles de cogobernanza.

## 5. DISCUSIÓN

Esta investigación pretendía ofrecer respuestas a la cuestión sobre cómo se puede estar incentivando la cogobernanza en las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas valencianas y, así, poder verificar que efectivamente esta realidad presenta potencialidades para ser denominada como tal. En este sentido, se establecía dos objetivos para en primer lugar, caracterizar las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas valencianas, y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de esta política como herramienta útil para la cogobernanza.

De tal forma, se observa que los resultados del primer objetivo caracterizan, atendiendo a la literatura (Calabuig y de los Llanos, 2010; Gómez-Galán y Sanahuja, 1999), una realidad municipalista valenciana que adolece de estructuras administrativas amplias. Mayoritariamente, su forma de vehicular el presupuesto se realiza a través de cooperación indirecta y, concretamente, se dirige a la financiación de acción humanitaria. Los mecanismos de participación que se identificaban en un 12% de los municipios, desde el análisis de la calidad participativa, se entienden principalmente “instrumentalizados” por el binomio APL y ONGD. En cuanto a los resultados del segundo objetivo, se observa que si bien, podríamos decir que existe una imagen mayoritaria entendida por la literatura (Del Rio y Piris, 2014; La Mundial, 2020; Unceta et al., 2012) como limitante en términos de cogobernanza, la diversidad en su análisis y especificidades según tamaño del municipio ofrecen potencialidades que han de ser tenidas en cuenta. De tal forma, no sería poco acertado decir que la hipótesis

podría ser refutada desde una visión macro de los resultados, a pesar de las especificidades que la aceptan. A continuación, se destalla cómo se articulan estas particularidades y de qué formas interpelan al marco teórico para poder finalmente responder a la pregunta de investigación.

En primer lugar, los estudios sobre políticas de cooperación al desarrollo municipalistas establecen que la falta de recursos económicos y técnicos puede considerarse como una limitación de la política de cooperación al desarrollo municipalista (La Mundial, 2020; CONFOCOS, 2021). Sin embargo, algunos municipios valencianos (sobre todo los de menor tamaño) resignifican esta situación como potencialidad en términos de cogobernanza. Concretamente, se veía que la dependencia de las acciones de cooperación al desarrollo a áreas “afines” de servicios sociales o cultura facilitaba la trasversalidad de las acciones y posibilitaba que se hicieran proyectos interdepartamentales.

En segundo lugar, la literatura (Gómez Gil, 2008; Iborra, 2014) comprende que la cooperación indirecta, como externalización, merma la potencialidad de esta política para ser considerada como una herramienta útil de cogobernanza. Se entendía que este tipo de financiación de agentes externos podía reducir la apropiación e implicación de la APL respecto a las acciones de cooperación y su objeto, el DHS. No obstante, la realidad municipalista valenciana plantea, a veces, una lectura diferenciada de la externalización de recursos. Así vemos que, en aquellos municipios donde el marco institucional es limitado, el instrumento de la cooperación indirecta se aleja de ser pensado únicamente como transferencia económica. Para algunos municipios, la externalización supone una forma de cogestión, donde las entidades solidarias tienen la oportunidad de ejercer un rol similar y horizontal al que pueda ostentar la APL. Esta reflexión viene reforzada por el análisis de los mecanismos de participación que, en estos casos, proliferan para acompañar y coordinar las acciones de cooperación a desplegar.

En tercer lugar, las acciones de EpCG se establecían como estratégicas a la hora de promover procesos de cogestión de recursos y de transferencia de conocimientos para la APL (Nganje, 2015; La Mundial, 2020). La política local parece mostrar que, en algunas ocasiones, esta relación no se explica tanto por la tipología de acción, sino su diversificación. Esto es, en aquellos lugares donde no hay diversidad de acciones financiadas y la mayoría de los recursos se dirigen a realizar acción humanitaria, esta parece sustituir las potencialidades asociadas a la EpCG.

Finalmente, la teoría sobre el análisis de la calidad participativa (Fung, 2006) entiende que los mecanismos de participación per se no aseguran la cogobernanza tal y como la define Gaventa (2006) y Blas e Ibarra (2006). Según el análisis se atiende a una realidad valenciana que, mayoritariamente, dispone de espacios dirigidos a la rendición de cuentas, al debate de criterios de evaluación de proyectos y a la información de nuevas remesas de financiación. A pesar de ello, el análisis de contenido nos ofrece una especificidad a tener en cuenta y esta se basa en el carácter del DHS. Se observa que el objeto de intervención de la cooperación al desarrollo supone un valor específico a la transparencia y rendición de cuentas, ya que se entiende como una

oportunidad para concienciar e interpelar a la ciudadanía sobre su papel activo y corresponsable en la solución de problemas globales.

## 6. CONCLUSIÓN

Esta investigación surgía de la necesidad de aterrizar el debate teórico de los estudios al desarrollo sobre la realidad concreta de los municipios valencianos con vistas a explorar cómo la realidad valenciana puede estar incentivando formas más democráticas y adaptadas a las necesidades locales a través de las políticas de cooperación al desarrollo.

En este sentido, el caso de estudio evidencia que las acciones de cooperación municipalista valencianas tienen un largo camino por recorrer en términos de cogobernanza. Veámos que existen limitaciones en todos los aspectos clave de una política pública: marco institucional, instrumentos, acciones y mecanismos de participación. Sin embargo, líneas arriba, apuntábamos que a su vez se presenciaban potencialidades que ofrecían interesantes especificidades a la caracterización de las limitaciones por parte de la literatura. Concretamente, aludíamos a cómo algunas realidades de poblaciones pequeñas tendían a resignificar ciertos elementos clave de las políticas como potencialidades gracias sus contextos. Esto es, elementos que a priori aparecen como limitadores, pueden suponer oportunidades o potencialidades de cogobernanza.

Así, nuestro caso ilustra en primer lugar, que un débil marco institucional puede favorecer la trasversalidad de acciones. En segundo lugar, que la falta de instrumentos directos de financiación puede generar espacios de participación de cogestión. En tercer lugar, que la visión estratégica de la EpCG puede ser desplegada por la acción humanitaria. Y finalmente, que la instrumentalización de los mecanismos de participación puede disminuirse gracias a la temática del DHS. Todo ello se expone como elementos de relevancia a la hora de enriquecer la mirada de la literatura en términos de análisis de políticas. Teniendo en cuenta las limitaciones de la investigación, tanto en cuanto a la profundidad de los objetivos como al tamaño de la muestra analizada, el caso se aproxima a la premisa de que explorar realidades alternativas a las urbanas, que presentan disparidades en capacidades técnicas y económicas, puede ofrecer diversas formas de comprender los principios de la cooperación al desarrollo. Estos enfoques, a su vez, permiten aterrizar la cooperación como herramienta de cogobernanza.

De tal forma, parece razonable concluir que este estudio refuerza la relación entre políticas de cooperación al desarrollo municipalistas como herramienta potencial de cogobernanza, pero la explicación de esta relación se aleja de poder ser encajada en un modelo idóneo teórico cuando las realidades a analizar son tan dispares en características. No obstante, si se acuerda la necesidad de dar una explicación general que pueda dar respuesta a cómo se podrían incentivar la cogobernanza en la realidad valenciana, de los resultados se deriva que resulta necesario fortalecer las capacidades económicas y técnicas de las áreas de cooperación al desarrollo en los municipios analizados de

mediano tamaño. Asimismo, sería interesante poder resignificar los espacios de participación y aprovecharlos para incorporar nuevos agentes que puedan ofrecer otras miradas respecto a los objetos de intervención de la cooperación, menos instrumentalistas.

Finalmente, este estudio exploratorio necesita de nuevas investigaciones que amplíen la muestra de municipios y profundicen el análisis de la calidad participativa. Asimismo, parece pertinente entender que una investigación sobre el fenómeno abordado, las políticas de cooperación al desarrollo municipalista, se vería enormemente enriquecido teniendo en cuenta las realidades materiales y discursivas de actores como la ciudadanía y las ONGD. Todo ello ofrecería una imagen más precisa y completa del territorio y podría generar acciones más alineadas con la cogobernanza.

### *Bibliografía*

- Alberdi, Jokin. 2010. "The role of local and regional authorities in European Community development aid policy", en Hoebink P (ed.), *European Development Cooperation: In between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University, Press, pp. 291-320.
- Arnstein, Sherry. 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0194366908977225>
- Ayuntamiento de València. 2019. *Plan municipal de cooperación internacional para el desarrollo 2019-2022*. Valencia: Ayuntamiento de València. Disponible en: <https://www.valencia.es/documents/20142/625531/01%2520Plan%2520Cooperacion%2520Int%2520Desarrollo%2520COMPLETA%2520CASTELLANO%2520%281%29.pdf/259eaaba-6ed5-a2b5-616e-5cca8a0c1d67> [Consulta: 10 abril de 2023]
- Blas, Asier y Pedro Ibarra. 2006. "La participación: estado de la cuestión", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39: 1-44. Disponible en: <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754>.
- Boni, Alejandra, Aurora López-Fogués, Álvaro Fernández-Baldor, Gynna Millán y Sergio Belda-Miquel. 2019. "Initiatives towards a participatory smart city. The role of digital grassroots innovations", *Journal of Global Ethics*, 15(2): 168-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17449626.2019.1636115>
- Calabuig, Carola y María de los Llanos. 2010. La cooperación internacional para el desarrollo. Valencia: Universitat Politècnica de València. Disponible en: <https://www.upv.es/upl/U0566378.pdf> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Capuano, Jenni, Massimo de Marchi, Sara Franch, Stefano Rossi y Paolo Rosso. 2015. "Trentino con: la valutazione della cooperazione decentrata trentina tra sistema degli obiettivi e pratiche organizzative", *RIV Rassegna Italiana Di Valutazione*, 60: 102-122. Disponible en: <https://doi.org/10.3280/riv2014-060007>

- Comisión Europea. 2018. *Mission-Oriented Research and innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzuato\\_report\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzuato_report_2018.pdf) [Consulta: 10 abril de 2023]
- Comisión Europea. 2019. *Urban agenda for the EU: Multi-level governance in action*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/urban\\_agenda\\_eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf) [Consulta: 10 abril de 2023]
- Comisión Europea. 2021a. *Horizonte Europa 2030*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-12-missions\\_horizon-2021-2022\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-12-missions_horizon-2021-2022_en.pdf) [Consulta: 10 abril de 2023]
- Comisión Europea. 2021b. *Misiones europeas*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research\\_and\\_innovation/funding/documents/ec\\_com\\_heu\\_randi\\_missions\\_29092021.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/ec_com_heu_randi_missions_29092021.pdf) [Consulta: 10 abril de 2023]
- CONFOCOS. 2021. *Un nuevo sistema de cooperación para los gobiernos locales*. Madrid: CONFOCOS. Disponible en: <https://www.confederaciondefondos.org/wp-content/uploads/2021/05/CONFOCOS-UN-NUEVO-SISTEMA-DE-COOPERACION-PARA-LOS-GOBIERNOS-LOCALES-1.pdf> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Consejo de Europa. 2009. *Reference framework for regional democracy*. Bruselas: Consejo de Europa. Disponible en: <https://edoc.coe.int/en/local-democracy/7645-regional-democracy-council-of-europe-reference-framework.html> [Consulta: 10 abril de 2023]
- Del Río, Amaia y Silvia Piris. 2014. *Diagnóstico de la cooperación para el desarrollo vasco y oportunidades para la alianza con movimientos sociales*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). Disponible en: [https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/263/Diagnostico\\_Coop.Desc.Vasca\\_y\\_MMSS.pdf?1488539830](https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/263/Diagnostico_Coop.Desc.Vasca_y_MMSS.pdf?1488539830) [Consulta: 14 abril de 2023]
- Díaz, Ana. 2017. "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, XXVI(2): 341-379. Disponible en: <http://doi.org/10.29265/gyp.v26i2>
- Dickovick, James Tyler. 2014. "Foreign aid and decentralization: Limitations on impact in autonomy and responsiveness". *Public Administration and Development*, 34(3), 194-206. <https://doi.org/10.1002/pad.1691>
- Font, Joan, Pau Alarcón, Carol Galais y Graham Smith. 2017. "Procesos participativos y crisis: ¿participación como respuesta a la crisis o participación recortada por la crisis?", *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2(47): 151-166. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/mcv.7794>
- Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. 2011. *4t Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud*. Barcelona: Fons Català de Cooperació al

- Desenvolupament. Disponible en: [https://www.fonscatala.org/upload/archivos/20120119\\_11554t\\_Estudi\\_Coop.pdf](https://www.fonscatala.org/upload/archivos/20120119_11554t_Estudi_Coop.pdf) [Consulta: 14 abril de 2023]
- Fons València per la Solidaritat. 2022. Memoria anual 2021. Xàtiva: Fons Valenciana per la Solidaritat. Disponible en: <https://fonsvalencia.org/wp-content/uploads/2021/06/Memoria-2021-FVS.pdf> [Consulta: 14 abril de 2023]
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, 66(1): 66-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gaventa, John. 2006. "Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate", *Working paper series, IDS*. Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4064> [Consulta: 15 abril de 2023]
- Generalitat Valenciana. 2022. *Rendición de cuentas: informe anual. Convocatorias de cooperación internacional al desarrollo y acción humanitaria 2022*. Valencia: Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica, Generalitat Valenciana. Disponible en: <https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016766/INFORME+RENDICI%C3%93N+DE+CUENTAS+2022.pdf/ed748630-86df-4f96-913a-2b4cc22e376b> [Consulta: 10 abril de 2023]
- Gómez-Galán, Manuel y Jose Antonio Sanahuja. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Gómez Gil, Carlos. 2008. "Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales", *Cuadernos Bakeaz, Políticas de Cooperación*, 89: 1-24. Disponible en: <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf> [Consulta: 15 abril de 2023]
- González, Moneyba, María de los Ángeles Huete y Rafael Merino. 2016. "La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea", *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 4: 83-95. Disponible en: <https://doi.org/10.24310/wps.vi4.14011>
- Iborra, Juan. 2014. *Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana*. Plataforma 2015 y Más. Disponible en: [https://www.cvongd.org/wpcontent/uploads/2020/03/orientaciones\\_planificacion\\_coop\\_eell\\_cast3.pdf](https://www.cvongd.org/wpcontent/uploads/2020/03/orientaciones_planificacion_coop_eell_cast3.pdf) [Consulta: 10 abril de 2023]
- Iborra, Juan y Guillermo Santander. 2012. *La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana*. Plataforma 2015 y Más. Disponible en: [https://www.cvongd.org/wp-content/uploads/2020/03/la\\_cooperacion\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_la\\_comunitat\\_valenciana.pdf](https://www.cvongd.org/wp-content/uploads/2020/03/la_cooperacion_para_el_desarrollo_en_la_comunitat_valenciana.pdf) [Consulta: 12 abril de 2023]
- La Mundial. 2020. *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. Diputació de Barcelona. Disponible en: <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Martínez, Ignacio. 2019. *Nuevos Horizontes para la Cooperación Internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Martínez, Rubén, Helena Cruz, Ismael Blanco y Yunailis Salazar. 2019. "La innovación social, ¿Prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad?", *Revista Internacional de Sociología* 77(2). Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- Martínez, Ignacio y Jose Antonio Sanahuja. 2010. "Decentralized development aid in Spain and the effectiveness challenge", *ICEI Paper* 18. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/302269297\\_Decentralized\\_development\\_aid\\_in\\_Spain\\_and\\_the\\_effectiveness\\_challenge](https://www.researchgate.net/publication/302269297_Decentralized_development_aid_in_Spain_and_the_effectiveness_challenge) [Consulta: 16 abril de 2023]
- Morales, Amaia, Paloma Martín y Joana María Mestre. 2021. "Community work and citizen activism as a response to the crisis in Spain: gender, poverty and social exclusion", *European Journal of Social Work*, 24(6): 951-963. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1793106>
- Naciones Unidas. 2015. *Transformando nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf) [Consulta: 14 abril de 2023]
- Nganje, Fritz. 2015. *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* Nueva York: United Nations University. Centre for Policy Research. Disponible en: [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3321/unu\\_cpr\\_decentralized.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3321/unu_cpr_decentralized.pdf) [Consulta: 15 abril de 2023]
- OCDE. 2018. Reshaping Decentralised Development Co-Operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda. Amsterdam: OECD Publishing. Disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/reshaping-decentralised-development-co-operation\\_9789264302914-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/reshaping-decentralised-development-co-operation_9789264302914-en.html) [Consulta: 13 de 2025]
- Rhodes, Rod. 1996. "The new governance: Governing without government". *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Subirats, Joan y Ángela García. 2015. *Innovación Social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Unceta, Koldo, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Eduardo Malagon, Michel Sabalza, Unai Villena y Idoye Zabala. 2011. *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). Disponible en: [https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/36/Cooperacion\\_al\\_Desarrollo\\_Descentralizada\\_Investigacion.pdf?1488539169](https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/36/Cooperacion_al_Desarrollo_Descentralizada_Investigacion.pdf?1488539169) [Consulta: 15 abril de 2023]
- Unceta, Koldo, Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena y Idoye Zabala. 2012. *La cooperación al desarrollo de base local*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). Disponible en: [https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/227/Cooperacion\\_base\\_local\\_Euskadi.pdf?1488539776](https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/227/Cooperacion_base_local_Euskadi.pdf?1488539776) [Consulta: 15 abril de 2023]

Presentado para evaluación: 02 de julio de 2024.

Aceptado para publicación: 21 de mayo de 2025.

### ALBA TALÓN VILLACAÑAS

Departamento de Sociología y Antropología Social.

Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València. València, España.

alba.talon@uv.es

Código ORCID: 0000-0001-6081-3415

Profesora asociada en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València desde el curso 2020-2021 y estudiante de doctorado en el Programa de Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la Universitat Politècnica de València. Sus líneas de investigación son: el análisis de políticas públicas, participación ciudadana y movimientos de innovación social. En concreto, ha participado como investigadora social en múltiples estudios financiados por administraciones públicas multinivel; ha realizado varias ponencias en congresos nacionales e internacionales; y ha elaborado documentos institucionales, en calidad de consultora externa. En la actualidad, está contratada como técnica de investigación en el proyecto Erasmus+ “LATAM-EU Food VET”, en el que la Universitat de València participa como miembro del consorcio.

### SERGIO BELDA-MIQUEL

Universitat de València

Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales

Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València. València, España.

sergiobelda@uv.es

Código ORCID: 0000-0003-0164-5487

Profesor en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universitat de València. Sus ámbitos de especialización son: desarrollo y cooperación internacional; aprendizaje transformador y para el desarrollo sostenible; transiciones a la sostenibilidad; participación e innovación social comunitaria; y bienestar social y trabajo social. En estos ámbitos ha publicado numerosos artículos, capítulos de libro y libros en revistas y editoriales de prestigio; ha participado en proyectos de investigación de ámbito autonómico, estatal e internacional; ha participado en numerosos contratos de asesoría e investigación con administraciones públicas; y realiza periódicamente actividades de divulgación en colaboración con organizaciones sociales e instituciones públicas. Ha realizado estancias de investigación en centros internacionales de prestigio en Reino Unido, Noruega y Colombia.



---

## Recensiones



---

*La década del cambio en Andalucía. Un análisis multidimensional comparado*

José Antonio Peña-Ramos, Juan Díez Nicolás y Francisco José Llera Ramo (coord.)

Dentro de un contexto de globalización, con un horizonte incierto en el ámbito político, económico y social, **La década del cambio en Andalucía. Un análisis multidimensional comparado**, plantea dar respuesta a un ambicioso objetivo, el diagnóstico de los cambios políticos y el balance electoral y de gestión de los últimos años en Andalucía. Los coordinadores de esta obra colectiva se aproximan a esta cuestión a través de cinco preguntas: (1) qué aspectos de la vida política de los ciudadanos andaluces han cambiado de forma significativa en la última década, (2) qué relación tienen dichos cambios con la crisis financiera y con la crisis sanitaria derivada de la pandemia, (3) cuáles son los efectos de cada una de estas crisis, (4) cuál es la proyección del escenario sociopolítico para el periodo 2020-2030, y por último, (5) cuáles son los factores explicativos de estas tendencias de cambio. El estudio arranca dando cuenta del impacto que, las más recientes crisis globales, la crisis financiera de 2008 y la crisis originada por la Covid-19, han tenido en los cambios de comportamiento, actitudes, percepciones y expectativas de los andaluces durante la última década. Y se realiza desde un amplio planteamiento en el que convergen lecturas complementarias, una politológica, con atención a las dimensiones de la competición política y de la cultura política, otra sociológica con especial referencia a los cambios generacionales y a la comprensión de las relaciones que se producen entre la esfera económica, política y social a nivel global.

A partir de este planteamiento, el alcance del trabajo es doble: por un lado, se trata de ofrecer una radiografía de cuáles han sido las transformaciones más significativas en lo que se refiere al escenario y la competición política en Andalucía, por otro, se propone identificar qué factores explicativos sostienen los cambios en la formación de las actitudes, percepciones y expectativas de los andaluces.

Para el análisis se emplea una extensa encuesta realizada en septiembre del 2021 en Andalucía, con una metodología ajustada a las necesidades de la investigación, en la que la elaboración del cuestionario, el diseño de la muestra, la realización del campo y el uso de variables de control y de los índices da muestra de la lógica sobre la que se

asienta la construcción de los datos. El resultado es una obra que muestra coherencia interna en el planteamiento de las preguntas de investigación, los objetivos del análisis y la metodología utilizada.

En la introducción, así como en los dos capítulos acerca del contexto (europeo, español y andaluz), los autores hacen un balance de los principales acontecimientos que rodean el proceso de construcción de la Unión Europa hasta nuestros días, sobre los que se asientan buena parte de las condiciones del cambio actual en los escenarios español y andaluz. La formulación de las principales líneas argumentales del libro y las hipótesis de trabajo son la expresión de un conocimiento acumulado a lo largo del tiempo como resultado de trabajos previos.

La compleja década 2010-2020 en Andalucía comenzaba con el ocaso de los sucesivos mandatos del socialista Manuel Chaves, presidente de la Junta desde 1990 hasta 2009, y del liderazgo del popular Javier Arenas, al frente de la oposición desde 1993 hasta 2012. La crisis del liderazgo en el Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A) viene acompañada del desgaste político ocasionado por el caso de los ERE. Las elecciones andaluzas de 2018 supusieron un punto de inflexión no sólo en la política autonómica sino también en la política estatal, un punto de inflexión en la alteración de la estructura de la competición política que se tradujo en la metamorfosis del sistema de partidos español. Estos cambios de los dos sistemas de partidos, nacional y autonómico, daban cuenta de la crisis de representación de los dos partidos tradicionales en España, la aparición de nuevas formaciones políticas y la influencia que la dilatada crisis catalana ejercía sobre las estrategias partidistas y las preferencias ciudadanas.

¿Cuál es el impacto que todo ello tiene en la arena política de Andalucía? Esta obra nos propone pensar en dos tiempos, las legislaturas de 2015 y de 2018, períodos caracterizado por una elevada volatilidad, a la vez, que por el aumento de la polarización ideológica. Los elementos que destacan en la explicación propuesta, asentada sobre los datos aportados y analizados estadísticamente, son, por un lado, una mayor fragmentación partidista, primero, con la aparición de Podemos/Unidas Podemos y de Ciudadanos y, más tarde, de Adelante Andalucía y de Vox, y por otro, el retroceso de los principales partidos PSOE y PP, lo que confirma un incremento del pluralismo político y los realineamientos electorales que se producen, primero, en el espacio de la izquierda y el centro y después, en el centro y la derecha. La configuración de este nuevo escenario lleva a los autores a reconocer una política de confrontación de bloques que se relaciona con dos tendencias distintas: una competición intrabloques en 2015 y una lógica interbloques en 2018. La importancia de esta segunda fecha descansa en el carácter anticipatorio de las elecciones regionales en Andalucía respecto al escenario político estatal, con la entrada de Vox en el Parlamento andaluz. De esa competición destacan las conclusiones extraídas tras un análisis multivariante: en un contexto de volatilidad electoral y de heterogeneidad ideológica, ambos partidos muestran debilidad en mantener su espacio electoral, sin embargo, a pesar de la prolongada crisis del PSOE-A, su nivel de resistencia electoral parece situarlo en el camino de recuperar la hegemonía en su bloque de competición, algo que para los populares parece resultar más difícil en el espacio de la derecha.

Con todo, las razones que explican el voto a la derecha se encuentran en las valoraciones de la situación política y económica, en la percepción sobre la gestión del gobierno de coalición PP-Ciudadanos (durante la pandemia), el liderazgo de Moreno Bonilla, la importancia de los temas nacionales y la ideología.

La alternancia que en Andalucía llega con un gobierno de coalición entre el PP y Ciudadanos, mientras en España gobierna una coalición de izquierdas, se consolida con una mayoría absoluta popular y el ascenso de la extrema derecha. A modo de epílogo, se incluye un capítulo final, en el que se tratan las elecciones andaluzas de 2022, celebradas con posterioridad a la realización del trabajo de campo, pero que vienen a confirmar el cambio de ciclo y el posible retorno a un bipartidismo imperfecto.

Frente a esta descripción del polarizado escenario general destaca la idea de que los cambios en Andalucía se producen en una sociedad ideológicamente moderada, aunque sesgada ligeramente hacia la izquierda, con niveles de estabilidad y de baja polarización respecto a las identidades políticas y a los alineamientos partidistas.

Entre los objetivos de la investigación se encuentra conocer el impacto de los cambios sobre las expectativas de los andaluces, además de analizar el sistema de valores, a partir de la teoría del cambio cultural de Inglehart y su aplicación en España (Díez Nicolás, 2000). Un planteamiento recurrente a lo largo de la obra es la idea acerca de cómo las expectativas y un concepto proyectado de progreso afectan en los cambios, de acuerdo con la propuesta de Cantril (1965). En esta línea destaca el valor de seguridad en sentido amplio, que cubre un rango de ítems desde la economía, el medioambiente, lo laboral, lo sanitario o lo personal; consecuentemente en lo que se refiere a los valores que prefieren los andaluces con respecto a los objetivos futuros en España se observa consenso hacia los valores materialistas (mantener el orden y luchar contra la subida de los precios) sobre los postmaterialistas (dar a los ciudadanos más oportunidades de participar y defender la libertad de expresión). Ahora bien, llama la atención el orden de prioridad de esos valores relegando la igualdad a un tercer puesto frente a los otros dos valores, la libertad y la seguridad. Más concretamente, la construcción de los índices permite obtener en el análisis la confirmación de algunas hipótesis relevantes sobre la relación entre valores y percepciones (“la relación positiva entre valores postmaterialistas y la percepción de seguridad en todos sus aspectos”).

El trabajo presenta dos importantes virtudes: en primer lugar, representa una contribución empírica de los importantes cambios producidos en Andalucía en los últimos años, como son la entrada de Vox en el Parlamento andaluz, el fin de la hegemonía socialista y la alternancia de gobierno con una mayoría del PP; y la relación que estos cambios tienen con la dinámica de competición política en España. Al disponer de una encuesta propia, y de datos construidos ad hoc para el estudio, proporciona a investigadores y estudiantes de la ciencia social una fuente de información sumamente valiosa para futuras investigaciones.

En segundo lugar, el enfoque del análisis, las preguntas de las que parte la investigación, los objetivos planteados y las principales conclusiones a las que se llegan muestran la madurez y el conocimiento previo de los autores sobre los diversos argumentos tratados.

En síntesis, en este libro, los autores, al mismo tiempo que nos presentan un exhaustivo análisis de esa compleja y cambiante Andalucía de la década 2010-2020, tratan de identificar las tendencias de estos cambios en la cultura política de la ciudadanía andaluza entre los que destacan, en primer lugar, el predominio del escepticismo, acompañado de sentimientos de carácter negativo hacia la política, y, por último, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. No obstante, las conclusiones también apuntan hacia una sociedad moderada ideológicamente y con una tasa de polarización también limitada; dos elementos que, a pesar de las tendencias anteriores, definen un escenario más favorable para la estabilidad política, la confianza en las principales instituciones autonómicas (Llera et al., 2014) y la mejora del clima político.

### *Bibliografía*

- Cantril, Hadley. 1965. *The Pattern of Human Concerns*. New Brunswick: Rutgers University Press
- Díez-Nicolás, Juan. 2000. “La escala de posmaterialismo como medida del cambio de valores en las sociedades contemporáneas”, en: F. Andrés Orizo y J. Elzo (eds.), *España 2000, entre el localismo y la globalidad. La Encuesta Europea de Valores en su tercera aplicación, 1981-1999* (pp.285-310) Madrid: Editorial Santa María.
- Llera, Francisco José, José Francisco Jiménez-Díaz y José Antonio Peña-Ramos. 2014. *Elementos de continuidad y cambio en la cultura política andaluza: reconstruyendo la confianza política en Andalucía en el actual contexto de crisis*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

MARÍA NIEVES LAGARES DIEZ  
Universidad de Santiago de Compostela

---

## *Trumpismo discursivo. Origen y expansión del discurso de la ola reaccionaria global*

Laura Camargo Fernández. Madrid: Editorial Verbum, 2024, 269 pp.

La reciente obra de la profesora Laura Camargo, *Trumpismo discursivo*, propone una reflexión sobre las ideas que han originado y posibilitado la expansión de la ola reaccionaria a lo largo del siglo XXI. Para la autora, la ola reaccionaria que recorre el mundo está determinada por tres momentos que son explorados en profundidad: 1) el contexto de la quiebra del discurso neoliberal que continuó a la Gran Recesión de 2008; 2) el papel que desempeñó el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, entre los años 2016 y 2020; y 3) la absorción de las estrategias comunicativas trumpistas por parte de los diferentes proyectos de la internacional reaccionaria global.

Para la autora, los motivos que han conducido al auge de la ola reaccionaria en los diferentes contextos nacionales son los siguientes: la fuerte precariedad, la comercialización de todos los espacios de la vida, el debilitamiento de los servicios públicos, la destrucción de los lugares comunes o espacios públicos, el resquebrajamiento de los lazos comunitarios y la vaticinada cancelación del futuro.

En este sentido, sentimientos como la rabia, la ira, el resentimiento, el asco y el nihilismo han provocado la activación de identidades colectivas que se aferran a un “nosotros” que culpa a los “otros” de los problemas presentes. En palabras de la autora: «El discurso del neoconservadurismo se ha especializado, por esta lógica, en ofrecer certidumbres y asideros ficticios ante las múltiples fracturas creadas por el propio capitalismo neoliberal y su caos ecológico, activando el resentimiento de clase sin conciencia de clase que ha sido canalizado en la batalla del penúltimo contra el último a través del racismo» (p. 17).

Con el objetivo de estudiar el origen y expansión del trumpismo discursivo se emplea la metodología cualitativa del Análisis Crítico del Discurso (ACD), tal y como fue definida por Norman Fairclough y Ruth Wodak (2000). Al preguntarnos sobre los rasgos comunes de la ola reaccionaria global tendemos a realizar consciente o inconscientemente un paralelismo con las características de los fascismos clásicos, objeto que ocupó la célebre conferencia de Umberto Eco en 1995 denominada: *Ur-fascismo?*

Las conclusiones de Eco son interesantes en lo referido al objetivo de esta investigación, puesto que existen elementos comunes y compartidos que permanecen en la producción discursiva tanto de los fascismos clásicos como de la ola reaccionaria global: nacionalismo identitario, antiigualitarismo, autoritarismo, persecución de las fuerzas progresistas o de izquierdas, racismo, personalismo, xenofobia, exaltación de las emociones o antiintelectualismo (Eco, 1995).

Ahora bien, existen numerosos elementos diferenciadores entre unas fuerzas políticas y otras, siendo el más destacado la consolidación de los nuevos medios de comunicación de masas y su capacidad para crear comunidades virtuales y hacer circular contenido polémico sin pasar por los filtros impuestos por los medios tradicionales. Es importante advertir de entrada que no solo existen diferencias entre los fascismos de entreguerras y la ola reaccionaria global, sino que, además, existen enormes divergencias entre las fuerzas políticas de la extrema derecha 2.0 en función de la coyuntura nacional (Forti, 2021).

Dicho esto, esta obra está compuesta por cinco capítulos, una breve introducción y unas reflexiones finales. En el primer capítulo (pp. 33-65), la autora expone el marco teórico y epistemológico de su enfoque, explicando los ejes escogidos del análisis crítico del discurso. Entre las principales cuestiones que se abordan en este capítulo debemos destacar: 1) la caracterización del discurso de los partidos de la extrema derecha; y 2) la importancia de los imaginarios sociodiscursivos en la construcción del sentido común reaccionario.

Según los principales autores que han estudiado el perfil de los partidos de extrema derecha en la actualidad (Norris, 2005; Mudde, 2007), estos se han adaptado al funcionamiento de las democracias liberales para, una vez alcanzado el poder, transformar desde el interior su contenido e impulsar un cambio de mentalidad amparado en una constante batalla cultural. Los cuatro rasgos más evidentes que comparten las fuerzas de extrema derecha en el presente son el nacionalismo, nativismo y antipluralismo; antielitismo; autoritarismo y mistificación histórica.

Es importante comprender que los seres humanos necesitamos de la construcción de imaginarios sociales (Castoriadis, 2011) o comunidades imaginadas en torno a la nación (Anderson, 1993) para dar sentido a la experiencia diaria y estructurar la percepción del mundo. Así pues, uno de los aspectos donde mayor atención han prestado las fuerzas de la ola reaccionaria global es la articulación de imaginarios sociales con los que influir en el sentido común. De este modo, es interesante reproducir las siguientes palabras de la autora: «Este nuevo *senso comune*, construido sobre cosmovisiones cada vez más autoritarias, racistas, sexistas y excluyentes, está logrando que el malestar ciudadano se canalice en términos reaccionarios, contraponiéndose al *buen senso* que —según Gramsci (1929-1935)— habita dentro de la masa confusa del sentido común» (p. 56).

En el segundo capítulo (67-95) se analiza, en un primer momento, las características del fascismo de los años de entreguerras y el *antiestablishment* como elemento central. Posteriormente, se analizan los discursos totalitarios de los años 30 mediante la reflexión de autores de la época: Primo Levi, Hannah Arendt, George Steiner, León

Trotsky o Víctor Klemperer. Este capítulo termina con una aproximación al discurso reaccionario del nacionalcatolicismo español.

La definición de fascismo continúa siendo objeto de debate entre académicos. Tomando la definición ampliamente aceptada de Griffin (1998), el fascismo de entreguerras es un “ultranacionalismo populista palingenésico”. Para el historiador, el fascismo se presenta como única fuerza capaz de rejuvenecer y revitalizar una nación dañada tras un periodo de crisis o declive. El declive de esa nación debe ser percibido por la ciudadanía como real y tangible. El término palingenésico alude a la necesidad de una nación que busca renacer de sus cenizas, siendo un espíritu de movilización capaz de generar un nuevo impulso a la nación.

Desde un punto de vista discursivo, aunque las fuerzas fascistas empleen una retórica anticapitalista, estos movimientos nunca actuaron en contra de las relaciones de producción vigentes ni en contra de los elementos centrales del sistema capitalista como la propiedad privada. De este modo, el fascismo se ubica en todo momento del lado de las clases capitalistas buscando socavar las conquistas sociales, los derechos de los trabajadores y las organizaciones sindicales.

Las fuerzas de extrema derecha en el presente comparten con los fascismos clásicos el discurso falsamente antisistema, pues lo que se busca es que las clases dirigentes nacionales adopten una nueva representación política, proponiendo una fuerte ofensiva contra las fuerzas populares: «Lo que buscan estos partidos es que las clases dirigentes nacionales acojan su programa y los adopten como nueva representación política, llevando a cabo una fuerte ofensiva anti-popular que agudice las políticas racistas de división de las clases subalternas» (p. 74).

En el tercer capítulo (pp. 97-134), la autora ofrece un estudio de los diferentes contextos que han sido clave en el auge de las fuerzas reaccionarias en nuestra coyuntura: describiendo los shocks que ha sufrido el neoliberalismo en los primeros años del siglo XXI: el 11S, 11M y la guerra contra el terror; La Gran Recesión y su gestión austericida; la pandemia de Covid-19 y el auge de los discursos conspiranoicos y, finalmente, el consenso de guerra en el que nos encontramos (pp. 100-114).

Así pues, se explican los principales pilares discursivos de las fuerzas de extrema derecha en la actualidad: el retorno de los nacionalismos extremos y el papel de la figura de Trump como reactivador de la desconfianza en los procesos democráticos y en el funcionamiento de los sistemas liberales. Estos pilares discursivos se sostienen sobre lo que Wodak (2015) ha denominado “las políticas del miedo”, eligiendo minuciosamente chivos expiatorios y presentándolos como una amenaza existencial para los supervivientes de la nación, que son siempre representados como víctimas. Estas narrativas sobre la nación, según Wodak, descansan sobre macroestructuras ficcionales que son conceptualmente inamovibles, pero permiten otorgar asideros de certidumbre y paz a espíritus desconsolados, temerosos y resentidos.

En el cuarto capítulo (pp. 133-167), se presenta el impacto que ha tenido la tecnología digital en la comunicación humana en los últimos años, declarando la relación estrecha que existe entre la extrema derecha y las redes sociales, continuando con la

importancia de los procesos desinformativos y la proliferación de bulos y terminando con la consolidación de una neolengua neoliberal ampliamente compartida.

Uno de los aspectos centrales en la proliferación de los discursos reaccionarios en redes sociales y de su relación con los jóvenes es la existencia del fenómeno conocido como “cámara de eco”. La formación de las cámaras de eco obedece a la exposición sistemática y selectiva de información similar a la que cada usuario consume, que busca la confirmación de sesgos previos y reforzar cámaras de resonancia donde no existe información diferente o diversa a las percepciones de cada uno: «se puede limitar la exposición del usuario a puntos de vista diversos, dado que estas plataformas facilitan la formación de grupos polarizados en torno a narrativas compartidas» (p. 142).

Llegado hasta este punto, es especialmente interesante el último capítulo (pp. 169-230) donde se presenta la definición, los orígenes, los precedentes y la finalidad del trumpismo discursivo. Se expone el fuerte impacto que tuvo la llegada de Donald Trump al poder en los discursos reaccionarios, la influencia de uno de sus asesores más cercanos, Steve Bannon, en la proliferación de estos discursos, con especial énfasis en los bulos, la retórica *antiestablishment* y la propaganda autoritaria.

El trumpismo discursivo nace en el contexto del hundimiento de la confianza en los sistemas democráticos. Para la autora, el trumpismo está compuesto de tres elementos: 1) una forma de gobierno ligada a una ideología ultranacionalista, nativista y conservadora; 2) un movimiento global replicado en distintos proyectos en Europa y Latinoamérica; y 3) la manera de comunicación que denominamos “trumpismo discursivo”.

El origen de esta forma de comunicar está ligada al capitalismo digital y los procesos de desinformación. Es interesante advertir que en relación a su composición social y de clase, la base social del trumpismo presentan patrones comunes relacionados con los efectos del neoliberalismo y las sucesivas crisis que ha sufrido en Estados Unidos. En gran medida, se trata de grupo de varones de clase baja y media-baja suburbana y rural, entre los que una parte importante son jóvenes que se han visto obligados a dejar sus estudios (p. 175).

No se podría explicar adecuadamente el significado del trumpismo discursivo sin presentar mínimamente la figura de Steven Bannon. Los rasgos populistas, antiestablishment, y nacionalistas desacomplejados usados por Trump, y copiados por el conjunto de las fuerzas de extrema derecha que componen la ola reaccionaria global, son atribuibles a su modelo estratégico de comunicación. El trumpismo discursivo está ligado a la transformación de la política en un espectáculo mediático de eslóganes que buscan la atención inmediata. En este contexto, el lenguaje se ha convertido en una manera de manipular y polarizar las audiencias, sin ninguna profundidad.

Así pues, esta obra revela que el lenguaje importa y que la internacional reaccionaria ha sabido instrumentalizar las palabras que funcionan o son más seductoras en un contexto de sociedad postdigital y crisis sistémica del capitalismo contemporáneo. El trumpismo discursivo es un texto construido con una finalidad propagandística, donde los rasgos más característicos son la mentira, el socavamiento de las instituciones democráticas, el derrumbe de los procesos que buscan la verdad de los hechos,

el efecto de exclusión, la falta de empatía, la proliferación de la desinformación y los bulos. Todo esto representaría el decálogo de comunicación política que comparten todas las fuerzas de la ola reaccionaria global.

En definitiva, *Trumpismo discursivo* de Laura Camargo ofrece una caja de herramientas imprescindible para comprender los mecanismos lingüísticos, culturales y políticos que han posibilitado la expansión de los partidos de extrema derecha en nuestro contexto. Su principal valor reside en saber articular un marco metodológico claro, el Análisis Crítico del Discurso, con una lectura compleja y matizada de los fenómenos históricos, mediáticos y sociales actuales. Aporta una mirada inteligente sobre cómo el lenguaje se convierte en un instrumento de poder y disputa ideológica, fundamentalmente en una época marcada por la polarización y la fragmentación del espacio público. El libro no solo aporta claves para comprender nuestro presente, sino que advierte de los riesgos futuros en virtud de normalizar el discurso reaccionario.

### Referencias

- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castoriadis, Cornelius. 2011. *Postscript on Insignificance: Dialogues with Cornelius Castoriadis*. Londres: Continuum.
- Eco, Umberto. 1995. *Fascismo eterno*. Conferencia pronunciada en la universidad de Columbia. Disponible en la biblioteca virtual <https://omegalfa.es>.
- Fairclough, Norman y Wodak, Ruth. 2000. Análisis Crítico del Discurso. En Teun A. Van Dijk (Comp.), *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso. Una introducción multidisciplinaria* (pp. 367-404). Barcelona: Gedisa.
- Forti, Steven. 2021. *Extrema derecha 2.0. Qué es y cómo combatirla*. Madrid: Siglo XXI.
- Griffin, Roger. 1998. *International Fascism: Theories, Causes and the New Consensus*. Londres: Arnold.
- Norris, Pippa. 2005. *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wodak, Ruth. 2015. *The Political of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. Londres: Sage.

DAVID DEL PINO DÍAZ  
Universidad Nebrija de Madrid



---

*Slobodian, Q. (2023). Crack-Up Capitalism: Market Radicals and the Dream of a World without Democracy*

London: Allen Lane, 336 pp. ISBN: 978-0241-46024-5

Es muy probable que, al caminar por nuestras ciudades, nos encontremos con espacios reconvertidos que cuentan con nuevas nomenclaturas, usualmente “distritos” centrados en alguna noción asociada a lo que conocemos como desarrollo. Pueden ser “distritos de innovación”, de “sustentabilidad”, de “desarrollo económico” o emplear nombres de fantasía, pero tienen una característica particular y común a todos: suponen alguna suspensión del conjunto de regulaciones que afectan a todo el resto del territorio en el que se insertan. No se trata precisamente de enclaves en el sentido de que las actividades realizadas no tienen por qué estar orientadas hacia algún “exterior” más allá del territorio que los cobija, si bien esta puede ser otra característica recurrente.

Estos espacios, categorizados y desarrollados de maneras muy notables, son el elemento central del libro del historiador canadiense Quinn Slobodian. Su capitalismo “crack-up”, acaso traducible como de fragmentación o de ruptura (en la tapa del libro se aprecia, muy oportunamente en cuanto a lo simbólico, un tejido deshaciéndose sobre una esfera azul), refiere a la generación masiva, en todo el planeta, de lo que en un principio denomina “zonas”. Las conocemos con diferentes nombres, ya hemos mencionado algunos, pero lo esencial es que implican nuevas territorialidades en las que los derechos, garantías, la ciudadanía y particularmente la democracia se ven tensionados.

El libro, por otra parte de sencilla lectura —si bien por momentos puede abrumar la cantidad de descripciones—, nos propone un viaje por diferentes lugares del planeta en los que las zonas han ido haciendo mella o “perforando” a los Estados nacionales, fundamentalmente en sus aspectos democráticos. En este viaje se recorre tanto las experiencias concretas como a las ideas de pensadores que defienden con entusiasmo este proceso y lo fomentan desde sus distintas posiciones asociadas al amplio conjunto de ideologías agrupadas en lo que hoy conocemos como derecha alternativa o, en términos del autor, radicales de mercado (conservadores radicales, etnonacionalistas, libertarios de derecha, etc.). Así, apreciaciones de figuras como Friedman, Yarvis,

Schumacher o Mises van ilustrando las diferentes iniciativas en las que estas zonas adquieren forma.

El libro se divide en tres grandes secciones agrupando una forma distinta de zona en sus capítulos. En total, considerando la introducción y las conclusiones, tiene trece apartados. Luego de la introducción, la primera sección, “Islas”, contiene tres; la segunda, “Phyles”, cuatro; y la tercera “Naciones Franquicia” otros cuatro antes de pasar a las conclusiones.

Como adelantamos, cada una de las secciones se centra en una de las tres modalidades que el autor ha identificado como expresión de zona. La introducción nos señala un hito impactante: identifica hasta 5400 zonas económicas especiales en todo el mundo y nos muestra su distribución para señalarnos las inquietudes conductoras de la obra. Veamos, entonces, su contenido.

La sección “Islas” concentra cada uno de los tres capítulos en un caso diferente. El primero (capítulo 1) commenta la historia de Hong Kong, como un territorio especial incrustado en la costa china y en el que las finanzas y la gobernanza corporativa pudieron alcanzar un enorme grado de autonomía en desmedro de cualquier consideración democrática. Señala, particularmente, la observación por parte de intelectuales de la Sociedad Mont Pelerin (quienes aparecerán recurrentemente a lo largo del libro) de que Hong Kong se trataba de un modelo a seguir que podía replicarse en cualquier lugar del mundo, lo cual convirtió a esta “zona” en un territorio exportable. Esto se ve incluso en la generación de zonas económicas especiales como mecanismo privilegiado en el ascenso chino a partir del período de reformas iniciado fuertemente a fines de la década de 1970.

De Hong Kong el libro nos lleva a Inglaterra (capítulo 2), particularmente la City londinense, de la cual rescata la notable autonomía para la gestión de las finanzas y los diferentes esfuerzos encarados fuertemente a partir del período thatcherista por la generación de otras zonas, otros Hong Kongs, capaces de atraer inversiones y generar dinámicas similares. Así, se enfatiza la generación de diferentes iniciativas que condujeron a un boom de inversiones provenientes de paraísos fiscales en las nuevas zonas destinadas al desarrollo inmobiliario y de sedes empresariales.

El tercer capítulo centra su atención en Singapur, un caso que contrasta con los anteriores en cuanto a la primacía del mercado pero que empieza a ilustrar las notables contradicciones que Slobodian recoge con maestría a lo largo de la obra. Y es que Singapur se trató de un modelo centrado en un Estado fuertemente interventor, desde la propiedad de la tierra hasta diferentes iniciativas desarrollistas sostenidas por este. Sin embargo, esta ciudad-estado-isla resulta un ejemplo precisamente por ser un caso de autoritarismo a gran escala (Levitsky y Way, 2004) posiblemente más inclinado hacia el autoritarismo competitivo desde la segunda década del Siglo XXI en el cual los radicales de mercado hicieron foco por su aspecto “cultural”: se trataba de un proyecto cultural que permitía una gobernanza del estilo de lo que se dio en llamar “capitalismo confuciano”.

Luego de las “islas”, Slobodian se centra en las “phyles”. Vale la pena detenerse momentáneamente en la palabra y señalar que es tomada del autor de ciencia ficción

(específicamente ciberpunk) Neal Stephenson, quien en su “Era del Diamante” describe un mundo fragmentado en numerosas tribus o clanes que responden, precisamente, a este nombre.

En primer lugar, rescata las experiencias de unidades políticas autónomas sudafricanas (capítulo 4) impulsadas por entusiastas del apartheid: destaca el caso de Ciskei como ejemplo de los bantustanes, donde la segregación se sostenía. Allí se generaba, además, un conjunto de legislación autónoma que suspendía derechos vigentes en el resto del territorio para estimular la actividad económica. El rol de Sudáfrica en el pensamiento de los radicales de mercado es de peso en la actualidad, como veremos hacia el final del presente texto.

A continuación, el trabajo se centra en la oportunidad de generación de “naciones” a partir de ejemplos como la fragmentación de los países del Bloque del Este al finalizar la Guerra Fría (capítulo 5). Allí, en esas crisis, los radicales de mercado vieron oportunidades para la recreación de “contratos sociales” centrados en la posibilidad de nuevas naciones en las que nuevamente habría un mayor consenso centrado en las fuerzas de mercado. La nostalgia por los Estados Confederados de América tiene presencia también en sus apreciaciones.

La obra sigue con un cambio de escala: dado que, en el fondo, cuando se habla de phyles se está hablando también de secesión, se pasa revista al fenómeno de los barrios privados (capítulo 6). Justamente, se trata de territorios que suelen darse sus propias reglas y proliferaron especialmente en Estados Unidos, donde los radicales de mercado vieron también una posible reinterpretación del “feudalismo” a partir de estas experiencias.

Por último, y aun en la pequeña escala, la “phyle” en la que centra su atención el libro es el microestado de Liechtenstein (capítulo 7), con su historia de venta de ciudadanía y de secreto bancario para ricos, así como con la idea de las dinastías como posible ejemplo máximo de privatización de un territorio.

La tercera parte del libro, la de los “Estados Franquicia” nuevamente nos cambia de escala, se centra en la idea de que los diferentes Estados pueden instalar dentro de sí algún tipo de agencia extranjera. Comienza con el caso de Somalia (capítulo 8), en cuyo colapso del gobierno central los diferentes radicales de mercado vieron posibilidades para la regeneración de la nación a partir de la incorporación de prácticas tribales en espacios fragmentados asociados al mercado: la libertad y el orden eran recuperados deshaciéndose de cualquier pretensión democrática bajo la tutela de ideólogos de la Fundación Mont Pelerin.

El siguiente caso es Dubái (capítulo 9), sitio predilecto de inversores y de generación de diferentes áreas aisladas entre sí, con el conocido caso de las islas artificiales destinadas a residencias (o inversiones) de magnates. Una particularidad llamativa del caso es que el modelo Dubái, señala Slobodian, procura autorreplicarse mediante las propias inversiones dubaitíes en el resto del mundo.

El penúltimo caso priorizado por la obra refiere a lo que denomina “colonialismo de Silicon Valley” (capítulo 10), recogiendo fundamentalmente la experiencia hondureña de zonas económicas especiales en las cuales se esperaba generar una cesión de

soberanía. Esto es, se partía de la idea de que si las instituciones superiores conducían al desarrollo económico, entonces se podría crear zonas que respondiesen al extranjero con sus propias reglas. Así, se menciona un frustrado intento de generar una zona de institucionalidad canadiense o la venta a conglomerados surcoreanos de territorios en Madagascar.

El caso final (capítulo 11) reviste particular interés por abandonar los criterios terrenales en los que se apoyan los anteriores. Refiere al “metaverso” o la colonización del ciberespacio. En este capítulo nos topamos nuevamente con un concepto tomado de la ciencia ficción: el metaverso es también un término de Neal Stephenson. El autor observa la importancia adquirida por la web en general y los proyectos utópicos por el desarrollo de “naciones en la nube” ligadas por las plataformas que frecuentan y las compañías a las cuales responden. Así, comenta proyectos de desarrollo de una soberanía basada en la red y la posible fragmentación u obsolescencia, nuevamente, de los estados nación que son atravesados por estas redes.

Por último, el libro nos aporta algunas conclusiones en forma de un sumario que sintetiza los aportes generales de sus tres grandes secciones y observa que las ideas de los radicales de mercado tienen vigencia pero no escapan a importantes contradicciones, como hemos mencionado más arriba. Concretamente, lo que parece una fragmentación del Estado se trata, muchas veces, de esfuerzos estatales para gobernar su interior. Lo que queda claro es el creciente desdén presentado tanto por ideólogos como por diferentes políticas públicas hacia la democracia, aspecto prescindible en las diferentes zonas constituidas por otros mecanismos de toma de decisión y de generación de legitimidad.

Este mundo de zonas que observa Slobodian nos lleva a una forma política particular: la generación de crecientes espacios dentro de los territorios nacionales que fragmentan las regulaciones imperantes y crean condiciones más flexibles para la dinámica del capital. De no perseguirse una gobernanza adecuada, los resultados ambiguos que observa Zeng (2021) a nivel global para las zonas económicas especiales nos sugieren la creciente participación, sin mediaciones, de sectores corporativos en la gestación, diseño y control de políticas públicas. Esto último encierra la tensión presente entre la capacidad de contar con autoridades que respondan públicamente por sus acciones y establezcan un diálogo con la ciudadanía, como propone la democracia deliberativa (el-Wakil, 2020) y el afán por la seguridad de las inversiones que abraza el neoliberalismo (Harvey, 2005). El riesgo es, entonces, el florecimiento de un mundo de territorios fragmentados que no necesariamente acompaña el fortalecimiento de mecanismos democráticos sino un multilateralismo de “zonas” inescrutables para la ciudadanía que, de manera análoga a la Zona de Tarkovsky, encierran una mezcla de expectativas y posibles temores para los decisores públicos. Posiblemente este se trate de uno de los mayores aportes del libro, cuyos apartados pueden leerse de manera independiente pero cuya lectura completa es recomendable para identificar esta visión de mundo que reconstruye a partir de los diferentes casos analizados. Concluimos con una observación provocadora de parte de Slobodian que encierra la posibilidad de un nuevo libro: “Sin importar la retórica, las zonas son herramientas del Estado, no una

liberación de este. No importan las fantasías de salida, las zonas no pueden escapar la Tierra [...] las zonas tienen pobladores. No existe algo así como una tabula rasa” (p.237). En la era de SpaceX y los sueños de conquista marciana por parte de los radicales de mercado, quizás esto esté por verse.

La gran vigencia de la problemática que aborda y el poder manifestado por los ideólogos que rescata tornan a este libro en una importante referencia para quienes estén interesados en las discusiones sobre soberanía y globalización, estudios geográficos y de fronteras y, por supuesto, teoría política, así como ciencias sociales en general.

### Referencias

- el-Wakil, Alice. 2020. Supporting Deliberative Systems with Referendums and Initiatives. *Journal of Deliberative Democracy*, 16(1), pp. 37-45.
- Harvey, David. 2005. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Levitsky, Steven. y Way, Lucan. 2004. Elecciones sin democracia: el surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos* 24, 159-176.
- Slobodian, Quinn. 2023. *Crack-Up Capitalism: Market Radicals and the Dream of a World without Democracy*. Londres: Allen Lane.
- Zeng, Douglas Zhihua. 2021. The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact. *Journal of International Economic Law*. doi: 10.1093/jiel/jgab014.

LUCIO MARINSALDA PASTOR  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Universidad Nacional de Rosario  
Universidad Nacional de Cuyo



---

*Rosanvallon, P. (2024): Les institutions invisibles*

Paris: Seuil.

Pierre Rosanvallon acaba de publicar su último libro, titulado *Les institutions invisibles* en la editorial Seuil. Conviene recordar que el autor es catedrático emérito del Colegio de Francia, ocupando la cátedra *Historia moderna y contemporánea de lo político*, y director de estudios en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). Entre 1992 y 2005 ha dirigido el centro de investigaciones políticas Raymond Aron. Además, es presidente de *La République des idées*, espacio de pensamiento y de encuentro de intelectuales que tiene como objetivo ayudar a refundar la sociedad, y es director de colección en la editorial Seuil. A su vez, es *doctor honoris causa* de la Escuela de Altos Estudios Comerciales (HEC) y de la Universidad de Neuchâtel así como comandante de la Legión de Honor. Su obra prolífica ha sido traducida en 22 lenguas y publicada en 26 países.

Su reflexión se articula en torno a tres ejes fundamentales. El primero alude a la historia del Estado y del modelo político francés con libros tales como *L'État en France* (1990) o *Le modèle politique français* (2004). El segundo hace referencia a la cuestión social y al Estado del Bienestar, a través de las obras *La crise de l'Etat-providence* (1981), *La nouvelle question sociale* (1995) o *Le nouvel âge des inégalités* (1996). Y, el tercero gira en torno a la democracia en Francia vía sus libros *Le sacre du citoyen* (1992), *Le peuple introuvable* (1998) y *La démocratie inachevée* (2000); labor histórica y teórica que extiende a las mutaciones de las democracias contemporáneas con *La contre-démocratie* (2006), *La légitimité démocratique* (2008) y *La société des égaux* (2011).

La actual obra parte de la siguiente constatación: “jamás las administraciones han sido tan pletóricas y jamás los gobiernos han parecido tan paralizados e incapaces de [dirigir] y reformar las sociedades” (p.9). De cara a ofrecer claves de comprensión de esta aparente paradoja, “el presente trabajo propone explorar un nuevo universo: el de las instituciones invisibles, y ello, en sus tres componentes: la confianza, la autoridad y la legitimidad” (pp.9-10). Estos elementos pueden considerarse como instituciones, en la medida en que “son unos factores de integración, de cooperación y de regulación que estructuran el mundo social. Pero, son instituciones invisibles, porque no están definidas por unos estatus ni gobernadas por unas instancias autorizadas” (p.10).

Rosanvallon indica que el carácter puramente funcional de estas tres instituciones “se expresa en dos registros principales: el de la contribución a la organización de lo común y el de la producción del tiempo social” (p.10). A su vez, estas instituciones invisibles son “unas instituciones *resultantes* y no unas instituciones *constituyentes*, [dado que] están construidas y determinadas por las relaciones sociales existentes y no son, por lo tanto, unas [realidades] culturales o informales que forman parte de un entorno ya constituido” (p.21). Ese cambio de perspectiva es manifiesto en el caso de la confianza, puesto que deja de ser una variable cultural heredada para convertirse en un conjunto de relaciones sociales en las cuales esta relación interfiere de múltiples maneras. Además, la confianza viene siempre desde abajo, ya que se trata de una cualidad que se concede a una persona o a una institución, y procede, en ese sentido, de una relación cada vez específica. Es objeto de una construcción y no es un elemento dado. En ese sentido, la comprensión del mundo social a través de las instituciones invisibles supone recurrir “a la vida afectiva de las sociedades, y no solamente a sus estructuras, culturas y reglas teóricas de funcionamiento” (pp.21-22).

Según el autor, existen tres maneras de concebir las instituciones invisibles.

- La primera, a la vez histórica y conceptual, “que nos invita, por ejemplo, a partir de las nociones romanas de *fides* y de *auctoritas*, o que alude a los conflictos religiosos y políticos del siglo XVI, ha conducido por primera vez a autonomizar en Occidente la noción de legitimidad con respecto a la de legalidad” (p.25). Esto supone estudiar las variantes filológicas así como la manera en que los historiadores de la política, de la economía y del mundo intelectual se han apoderado de estas nociones para dar cuenta de las grandes evoluciones e innovaciones de sus períodos de estudios.
- La segunda explora las instituciones invisibles “en sus vínculos con las diferentes categorías de dispositivos susceptibles de darles una columna vertebral”, lo que supone interesarse por “la existencia de normas o de medias compartidas [que] constituye, por ejemplo, un punto de apoyo esencial para el establecimiento de relaciones de confianza”. Asimismo, una lengua y una moneda comunes desempeñan un rol similar. “La existencia de evidencias compartidas produce igualmente proximidad” (p.25).
- La tercera las analiza a través de una historia negativa, “la de las fuerzas contrarias a su reconocimiento y a su desarrollo”, dado que están consideradas, a menudo, como “unos tipos de relaciones arcaicas, llamadas a jugar un papel marginal en el mundo moderno” (p.26). Así, se ha considerado que las relaciones de confianza serían sustituidas por nuevas técnicas de organización racional, la redacción de contratos o la implementación de seguros. A su vez, se ha estimado que la legitimidad moral sería reemplazada por la legitimidad formal, sobreponiéndose a ella.

Paralelamente, nos dice el historiador y sociólogo galo, “unos movimientos de desconstrucción de lo común han obrado para socavar los fundamentos de las

diferentes instituciones invisibles. En primer lugar, el divorcio que se ha producido entre la razón y el sentido común” (pp.26-27). Pero, alude, asimismo, a la entrada en la era de la pos-verdad “que ha surtido efectos deletéreos conduciendo a [tratar con cierto] desprecio social la afirmación de verdades objetivas y a la constitución destructiva de una cultura de la negación”. Estos fenómenos desempeñan un rol esencial “en la retracción contemporánea de las instituciones invisibles, con las consecuencias resultantes (...) en la sacudida del orden democrático” con el auge del populismo (Rosanvallon, 2020) y de la extrema derecha (p.27).

Según el autor, para rehabilitar y hacer revivir estas instituciones invisibles, es preciso poner a distancia los enfoques globalizantes, privilegiando tres direcciones complementarias. Es necesario reforzar y desarrollar unas formas de *comunes* instrumentales, que desempeñan un rol fundamental en la economía. De hecho, se observa a diario la creación de sellos, la puesta en marcha de órganos de certificación o de control, la acción de las agencias de calificación y de evaluación o “las múltiples iniciativas ciudadanas que tienen la misma función indirecta de producir confianza” (p.289). La situación es más compleja en política donde hay dificultades para utilizar una lengua común y ponerse de acuerdo sobre la producción de datos estadísticos, de modo que sea clave, para la vida democrática, constituir un lenguaje común y reducir las desavenencias sobre los datos estadísticos para crear un suelo compartido.

Es la razón por la cual Rosanvallon estima indispensable “desconstruir las tres nociones globales de confianza, autoridad y legitimidad para estar en medida de actuar más específicamente sobre algunas de sus funcionalidades o de sus cualidades constitutivas”, de cara a propiciar la producción de autoridad o de legitimidad. En una óptica similar, “todo un campo de acciones preventivas puede ser definido para reducir la desconfianza o el juicio en ilegitimidad”; sin olvidar la encarnación específica de una institución invisible. “Pero, la clave de una empresa de reconstrucción está simultáneamente constituida por la capacidad de producir nuevas evidencias compartidas” (p.290).

En primer lugar, se trata de proceder a una reducción funcional de la desconfianza. Esto pasa, por ejemplo, por una política de la transparencia que puede conducir a “aportar elementos de información que permitan limitar la constitución de nebulosas de suspicacia y también tener un efecto preventivo obligando a las personas concernidas a rendir cuentas sobre la estructura de su patrimonio y de sus variaciones, la naturaleza de sus rentas, y a declarar sus intereses. Esta transparencia puede considerarse entonces como un guardián público de la integridad” (p.293). En ese sentido, la transparencia procede a un control preventivo para garantizar la moralidad de los dirigentes políticos. Precisamente, para restaurar la confianza, Francia se ha dotado de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública en 2013, “reduciendo las sospechas que los ciudadanos podrían tener de manera difusa sobre [la probidad de] la clase política” (p.294).

En segundo lugar, es cuestión de instaurar autoridades. Si la autoridad tiene una dimensión moral e intelectual que no es susceptible de ser objeto de una constitucionalización, puede, sin embargo, ser organizada. Así, las democracias modernas se han

dotado de “agencias de un nuevo tipo encargadas de tareas inéditas de vigilancia o de regulación que ni las administraciones ni los gobiernos serían capaces de realizar directamente, sea por razones de credibilidad moral, de división política o de incapacidad técnica. Iniciado en Estados Unidos, ese modelo se ha extendido posteriormente a todo el mundo, especialmente a partir de los años ochenta bajo la presión de la ciudadanía y para enfrentarse a la pesadez de la administración. Se habla de *Independent Regulatory Agencies* en Estados Unidos o de Autoridades Administrativas Independientes en Francia. “Constituyen una forma de institucionalización de los principios generales que definen la autoridad, además de tener una función susceptible de tener una dimensión gestora en un ámbito específico. (...) Sus dos cualidades constitutivas son la objetividad y la independencia” (p.296).

En tercer lugar, es cuestión de proporcionar una dimensión sensible a la legitimidad. “Se trata de poner en valor unas instituciones que representan una forma de memoria activa de la voluntad general. Es el caso de las constituciones que definen el largo plazo de la vida colectiva y se sobreponen al corto plazo, más estructuralmente conflictivo de los ritmos electorales. La valorización de los tribunales constitucionales es, por ello, uno de los componentes fundamentales de un sistema democrático determinado” (p.302). A su vez, la re legitimación de los principios democráticos va de la mano de “la valorización y el desarrollo de las instituciones independientes de vigilancia y de regulación”, ya que reducen las posibilidades y el campo de las apropiaciones partidistas (p.303). Por último, la legitimidad del poder está asociada al carácter inclusivo de las políticas públicas para que nadie se quede en el camino; sabiendo que la sensación de no estar considerado provoca un sentimiento de injusticia pudiendo desembocar en protestas.

Al término de la lectura de *Les institutions invisibles*, es obvio reconocer la pertinencia del análisis propuesto por Pierre Ronsavallon en torno a las instituciones invisibles representadas por la confianza, la autoridad y la legitimidad. Lo hace desde una perspectiva histórica y teórica que contribuye a una mejor comprensión de los principales retos a los que se enfrentan las democracias contemporáneas. Además de realizar una genealogía de estas nociones y proceder a su deconstrucción minuciosa, ofrece unas pistas que son susceptibles de fortalecerlas procediendo a una reducción funcional de la desconfianza, instaurando autoridades y dando una dimensión sensible a la legitimidad. Esta obra se inscribe en la continuidad de sus libros anteriores, tales como *Les épreuves de la vie* (2021). Compaginando pensamiento sistemático, finura analítica y erudición intelectual, consigue convencer al lector a propósito de la tesis defendida.

### Bibliografía

- ROSANVALLON, P. (1990): *L'État en France*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nouvelle question sociale*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (1996): *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2004): *Le modèle politique français*. Paris: Seuil.

- ROSANVALLON, P. (2006): *La contre-démocratie*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2008): *La légitimité démocratique*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2013): *La société des égaux*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2020): *Le siècle du populisme*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2021): *Les épreuves de la vie*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. (2024): *Les institutions invisibles*. Paris: Seuil.

EGUZKI URTEAGA  
Universidad del País Vasco



---

*Historia de la derecha española. De la Ilustración a la actualidad (1789-2022)*

González Cuevas, Pedro Carlos (2023). Barcelona: Planeta.

En 2023 se publicó en el ámbito académico español el libro *Historia de la derecha española. De la Ilustración a la actualidad (1789-2022)*, escrito por el profesor de la UNED Pedro Carlos González Cuevas. Prologado por Stanley G. Payne, esta obra es una actualización de su versión original, publicada a principios de la década del 2000, que, como bien señala el autor, se ha consolidado como un referente en la materia. En un entorno académico predominantemente influido por el pensamiento de izquierda, abordar una historia de la filosofía política de derechas representa un desafío que suele implicar más riesgos que beneficios. Sin embargo, el lector puede confiar en que el autor ha elaborado un estudio riguroso, caracterizado por una neutralidad académica poco común en los últimos años.

Al revisar el texto original de hace dos décadas, González Cuevas incorporó nuevos matices —destacando el caso del feminismo conservador— y añadió capítulos previamente omitidos. Además, reconoció que «el contexto social, político, cultural e incluso internacional en el que apareció [la obra original] ha cambiado por completo» (p. 27). Estas reflexiones lo llevaron a replantear ciertos aspectos y a profundizar en su análisis. Si la primera versión recibió una crítica positiva, no cabe duda de que esta nueva edición seguirá la misma senda.

En resumen, este libro ofrece una minuciosa descripción de la historia del pensamiento político e ideológico tradicionalmente asociado a la derecha española, desde la Ilustración hasta la actualidad. Destacan especialmente los primeros tres capítulos, en los cuales el autor no solo presenta su enfoque y reflexión sobre el tema, sino que también intenta sistematizar el concepto de la derecha (o derechas), basándose en una exhaustiva lectura de expertos como Burke, Hertz, Nolte, Mannheim, Marx, Schmitt, Ortega y Gasset y muchos más.

El segundo capítulo, titulado «La derecha y las derechas», se presenta como un estudio independiente del aparato teórico del pensamiento conservador, que, a su vez, sirve como base para el análisis sintetizador del capítulo tres: «Las derechas españolas: dialéctica de tradiciones». En casi veinte páginas, González Cuevas examina las

peculiaridades de la historia de la derecha en España, profundizando en fenómenos como el carlismo, el papel de la Iglesia católica en la política española, el nacionalismo decimonónico español, el peculiar fascismo español y, al final, el sincretismo del franquismo.

El autor sostiene que «las tipologías elaboradas por Weber para el conjunto europeo y de Rémond para Francia no son aplicables en su esencia a la realidad política española contemporánea» (p. 71). Siguiendo a MacIntyre, entonces, distingue dos principales tradiciones del pensamiento derechista en España: la conservadora-liberal, que busca fusionar el conservadurismo con el liberalismo y que fue dominante en el siglo XIX, y la teológico-política, que trata de sistematizar «el hecho religioso como legitimador de la praxis política» (p. 73). Esta última se nutre del pensamiento contrarrevolucionario, integrista y católico preconciliar, y a menudo se simplifica bajo la etiqueta de «el Trono y el Altar».

La competencia entre estas dos tradiciones ha marcado la evolución del pensamiento derechista en España y su praxis política. En el prólogo, Stanley G. Payne afirma que «el país ha sido gobernado principalmente por partidos o regímenes no izquierdistas durante la mayor parte de su historia contemporánea, con la excepción del régimen actual» (p. 23), y destaca que es precisamente «el predominio, hasta 1975, de la derecha más dura» (p. 23) lo que diferencia a España del resto de Occidente.

A partir del capítulo cuatro y hasta el veinticinco, el autor nos ofrece un recorrido por la historia de España desde las posiciones de la derecha. Tras analizar ensayos, libros de memorias, artículos periodísticos y fuentes historiográficas, presenta las visiones de los principales teóricos y filósofos ideológicos, así como la praxis política de las figuras más relevantes de la historia española.

El autor sigue rigurosamente su planteamiento de presentar las ideas de la derecha, lo que podría dificultar la orientación de un lector no familiarizado con la historia general de España, especialmente en capítulos que carecen de detalles, no solo desde la perspectiva de la izquierda, sino también de otros enfoques. Asimismo, no se incluyen datos biográficos más allá de los personajes más ilustres, lo cual es comprensible dada la amplitud de la obra, pero también lamentable, ya que algunos de estos detalles podrían haber aportado un interés adicional.

Una descripción detallada de todo el contenido excedería los límites de esta reseña, por lo que, debido a mi interés científico, me limitaré a comentar con más detalle la parte relativa a la Transición española. González Cuevas destaca la fragmentación de la derecha tras la muerte del dictador, cuando se dividió en varios grupúsculos que tuvieron destinos distintos. Las dos grandes tendencias ya visibles durante el tardofranquismo —«la derecha utópicamente continuista» (p. 660) y la reformadora— jugaron un papel destacado en el proceso democratizador, aunque solo la segunda supo entender que la instauración de la democracia liberal sería un hecho inevitable. En este contexto, el autor —recordando a Weber— traza paralelismos entre la España posfranquista y la Alemania posterior al cese de Bismarck, en la que un sector de la población anhelaba un nuevo líder fuerte, mientras que otro prefería mayores cambios democratizadores, un fenómeno particularmente acentuado en España (p. 660).

De manera novedosa, González Cuevas pone de relieve un fenómeno que, hasta hace poco, estuvo muy presente en la sociedad española: la sensación de culpa (pp. 660-661). Se trataba de «una curiosa mezcla de consternación, perplejidad, temor y autocritica. Una especie de mala conciencia basada en la certeza de haber abusado demasiado y durante excesivo tiempo del poder» (p. 661) que se sentía tanto entre los intelectuales de derecha —como, por ejemplo, Laín Entralgo o Ridruejo— como entre los políticos, quienes preferían identificarse con la izquierda. Fue precisamente en el contexto de la Transición cuando la derecha tuvo que reinventarse y buscar una nueva *raison d'être*, lo que dio lugar a la revalorización positiva de la tradición conservadora-liberal, que había quedado eclipsada por la teológico-política durante el primer franquismo (p. 662).

En este sentido, son interesantes también las observaciones de González Cuevas sobre la famosa contienda entre ruptura y reforma. Aunque generalmente se acepta que el aparato de la dictadura fue desmontado «de ley a ley», lo que sugiere un proceso de reforma gradual, el autor opta por calificar la Transición como una ruptura, consagrada con la Constitución de 1978 (p. 682). Para sustentar esta afirmación, señala, entre otros aspectos, el papel reducido de la jefatura del Estado, la aconfesionalidad del mismo y la aparición del término «nacionalidades», elementos que claramente rompían con el régimen anterior.

Además, destaca el rechazo de las propuestas reformadoras de Manuel Fraga por parte de los actores clave de la Transición, quienes priorizaron las medidas más radicales implementadas por los gobiernos de A. Suárez, L. Calvo Sotelo y, posteriormente, por los socialistas. En relación con Fraga, el autor menciona el surgimiento y la ulterior consolidación de la Alianza Popular, así como sus vaivenes políticos.

Una parte significativa del capítulo está dedicada a la creación del Estado de autonomías y al papel privilegiado de los nacionalismos vasco y catalán, que desde el inicio de la Transición gozaron de una posición destacada en la política española. Esta situación fue criticada, entre otros, por el filósofo Julián Marías ya en su *Consideración de Cataluña* (1994). También, como era de esperar, se mostraron críticos José María Gil Robles y López Rodó, quienes advirtieron sobre la posible ruptura de España como nación. A día de hoy, parece que los críticos de la cuestión autonómica tenían razón<sup>1</sup>. Curiosamente, González Cuevas dedica muy pocas páginas al golpe de Estado de 1981 y no aporta novedades significativas sobre este tema.

Como el último reducto del tradicionalismo español, es decir de aquella segunda tradición, es presentada Fuerza Nova, fiel «a los ideales del 18 de julio» (p 710). Fueron precisamente aquellos ideales que impidieron una mayor actuación al partido de Blas Piñar porque simplemente, como se vio, la Transición suponía la negación de aquellos

1. Para más información se puede consultar e. g. la obra *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución* de G. M. Teruel Lozano (2020) o el análisis *Los entresijos del "procés"* (March, 2018) o, en modo más general, *En defensa de España* (2017) de Stanley G. Payne.

ideales. «Su vinculación absoluta al pasado» (p. 711) —en palabras de Ricardo de la Cierva— fue aún más curiosa teniéndose en cuenta que ninguno de los fuerzanovistas tuvo un papel predominante durante la dictadura de Franco. La descripción detallada tanto de Blas Piñar —figura clave y casi única relevante del partido— como de diferentes aspectos —las juventudes, la prensa, los intelectuales, etc.— de todo el marginal movimiento de la extrema derecha por parte de González Cuevas no deja de ser interesante. El anacronismo de la derecha tradicional española destacó durante la Transición ya que prácticamente no consiguió un mayor apoyo por parte de la población ni representación política alguna. De tal situación era consciente también Gonzalo Fernández de la Mora, intelectual y fundador de la revista *Razón Española*, que llegó con un programa actualizado del tradicionalismo español. Los colaboradores de la revista ayudaron a los fundamentos de la nueva derecha democrática española.

Después de los capítulos dedicados a la Transición, González Cuevas continúa describiendo la evolución del pensamiento y la praxis de la derecha, centrándose en figuras como José María Aznar y Mariano Rajoy. A un seguidor de la política española contemporánea no le sorprenderá que, a pesar de tratarse de un libro sobre la derecha, el autor haya dedicado un espacio considerable a la figura de José Luis Rodríguez Zapatero, político responsable, según él, de la deslegitimación histórica de las derechas españolas (p. 767), de la idealización irresponsable de la Segunda República y de la agudización de la crispación ideológica entre los españoles. El autor también se hace eco de la Ley de Memoria Histórica, así como de la avalancha de novelas de la misma etiqueta que se publicaron en aquellos años (pp. 767-797).

El final del libro lo dedica González Cuevas al surgimiento de VOX y a su transformación, pasando de ser una alternativa al PP —es decir, ideológicamente un partido conservador-liberal— a convertirse en un partido de la derecha identitaria, más próximo a la visión teológico-política de la política española. Quizá debido a la falta de perspectiva histórica o a la escasez de estudios más profundos sobre el tema, los capítulos dedicados a VOX se presentan como una sucesión de fechas y acontecimientos, sin mayores comentarios filosóficos, que puedan dar al lector una visión más compleja de la problemática.

Para finalizar podemos decir que es evidente que estamos ante un *opus magnum*, no solo por sus dimensiones —con 1,084 páginas— sino también por el extenso contenido que presenta. Sin duda, será una obra de referencia para todo aquel que desee estudiar la política contemporánea española. Para los estudiosos del tema, resulta de gran valor el índice onomástico, común en este tipo de publicaciones, pero especialmente la amplísima bibliografía, que está dividida según las épocas tratadas y clasificada entre obras historiográficas y filosóficas y politológicas. Repito, en un mundo académico dominado por la izquierda, la colección de fuentes y obras de interés que presenta González Cuevas es excepcional. Su lectura es altamente recomendable, a pesar de pequeños lapsus como el relacionado con la fecha de la victoria de Donald Trump (p. 806).

*Referencias*

- Cierva, Ricardo de la. 1977. *Crónicas de la Transición*. Barcelona: Planeta.
- MacIntyre, Alasdair. 1994. *Justicia y Racionalidad*. Pamplona: Eiunsa.
- Marías, Julián. 1994. *Consideración de Cataluña*. Barcelona: Acervo.
- March, Oriol. 2018. *Los entresijos del 'procés'*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Payne, Stanley G. 2017. *En defensa de España: desmontando mitos y leyendas negras*. Madrid: Espasa.
- Rémond, René. 1982. *Les droits en France*. Paris: Aubier Montagne.
- Teruel Lozano, G. M. 2020. *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*. 1st ed. [Online]. Madrid: Dykinson.
- Weber, Max. 1982. *Escritos políticos*. Buenos Aires: Folios Ediciones.

JAN MLČOCH  
Universidad de Ostrava  
Departamento de Estudios Románicos



---

## Anuncios





# IgualdadES

## ESTUDIOS

### LORENZO COTINO HUESO

Fiestas populares e igualdad. ¿Hacia el fin de las discriminaciones tradicionales?

### JUANA GOIZUETA VÉRTIZ

La Decisión del Consejo 2022/382 y la protección temporal en el caso de Ucrania: estereotipos y discriminación racial

### MARÍA MACÍAS JARA

El reconocimiento constitucional a la autonomía reproductiva como garantía ante la regresión de la libertad y los derechos fundamentales de las mujeres

### ANA CRISTINA TOMÁS LÓPEZ

Hacia la igualdad digital: marcos de inclusión en competencias digitales con enfoque de género en la Unión Europea y España

### FERNANDO DE LOS SANTOS MENÉNDEZ

La meritocracia puesta en cuestión: hacia una sociedad cooperativa

### ELENA LÓPEZ BLAT

La discriminación de las mujeres en el deporte: análisis comparativo entre la legislación estatal y la normativa autonómica de la Comunidad Valenciana

## DEBATES

Genealogía feminista: debates actuales

12  
AÑO VII

enero/junio  
2025

## ESTUDIOS



## DEBATES

# REVISTA ESPAÑOLA DE Derecho Constitucional



CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES

## VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

La teoría general del derecho de crisis aplicada a la lucha contra las epidemias y las pandemias

## LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

El largo e inacabado proceso de adquisición del derecho de sufragio por los extranjeros en las elecciones locales españolas

## FERNANDO SIMÓN YARZA

La amnistía del procés ante la Comisión de Venecia

## DAVID DELGADO RAMOS

Discapacidad y Constitución: la reforma del artículo 49 CE

133  
Año 45

enero/abril

2025

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



CRÍTICA DE LIBROS

*Revista Española  
de Derecho Constitucional*  
ISSN-L 0211-5743  
Nº. 133, enero/abril 2025

REVISTA DE  
Estudios  
Políticos



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

RICARDO CUEVA FERNÁNDEZ  
La revolución de Thomas Jefferson

CARL ANTONIUS LEMKE DUQUE  
Canto de cisne hegeliano. Democracia nacional y liderazgo político en Carl Schmitt 1930-1933

JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ FERNÁNDEZ  
En busca del equilibrio civilizatorio y su sentido filosófico como *status quo*, paz y restauración

GUILLERMO SANTANDER-CAMPOS  
Lo común más allá del estado: aportaciones republicanas para una democracia cosmopolita

RAÚL BERNAL-MEZA  
Diplomacia y academia en el pensamiento de política exterior. Vínculos e influencias. Los casos de Brasil, Argentina y Chile

PABLO CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS  
La amnistía ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

JORGE URDÁNOZ GANUZA  
La legalización del Partido Comunista durante la Transición. Un nuevo enfoque

208  
NUEVA ÉPOCA

abril/junio  
2025

ARTÍCULOS



NOTAS



RECENSIONES

*Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época)  
ISSN-L 0048-7694  
Núm. 208, abril/junio 2025

**Director**

José Félix Tezanos Tortajada

**Secretaria**

M.ª Rosario H. Sánchez Morales

**Vicesecretaría de redacción**

Laura Ponce de León Romero

**Consejo Editorial**

Antonio Alaminos Chica (CIS) Inés Alberdi Alonso (UCM) Luis M. Ayuso Sánchez (UMA) Ángel Gabriel Belzuncegui Eraso (URV) Esther del Campo García (UCM) Gabriel Colomé García (UAB) Irene Delgado Soltero (UNED) Verónica Díaz Moreno (UNED) Javier de Esteban Curio (URJC) Lucía Finkel Morgenstern (UCM) Silvia García Ramos (CIS) Rodolfo Gutiérrez Palacio (UIOC) Teodoro Hernández de la Torre (CIS) Francisco José Ibarra Martínez (IEHU) Antoni Llorente Trujillo (UAB) Márquez Martínez-Bonilla Ramírez (UAM) Lidia Martínez Quintana (OIS) María José Matos Rivero (UGR) Pablo Ortíz Rubalcaba (Editor) (UVM) Rafael Pardo Avellaneda (UPNA) Manuel Pérez Yruela (CSIC) Eloisa del Pino Matute (CSIC) José Manuel Robles Morales (UCM) M. Belén Romero García (CIS) María Josefina Rubio Lara (UNED) Juan Salcedo Martínez (IEM) Eva Sotomayor Morales (UJA) Constanza Tobío Soler (Editora) (UC3M) Consuelo del Val Cid (UNED)

**Edita**

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)  
Montalbán, 8, 28014 Madrid  
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

**Precios****Suscripción anual (4 números)**

- Electrónica:  
Instituciones 160 €  
Particulares 50 €
- En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

- Compra de números sueltos en papel:  
Cada número 20 €



Centro de Investigaciones Sociológicas

# Revista Española de Investigaciones Sociológicas

[www.reis.cis.es](http://www.reis.cis.es)

191

Julio-Septiembre 2025

**Alejandra María Cabrera  
Martínez, María del Mar  
Pérez Arizabala y Jorge  
Eduardo Moncayo Quevedo**  
Experiencias en el trabajo  
y discriminación de las  
personas trans en Colombia

**M.ª Ángeles Cea D'Ancona**  
La calidad de la encuesta  
en la sociedad digital:  
Avances y retrocesos

**Raquel Huete,  
Jordi Giner Monfort,  
Alejandro Mantecón,  
Kelly Hall**

**y Raquel Gil Monlór**  
El impacto del Brexit  
en la movilidad de los  
residentes británicos  
mayores en España

**Lluís Medir Tejado,  
Jaume Magre Ferran  
y Esther Pano Puey**

¿Qué entienden  
los ciudadanos  
por transparencia?  
El componente punitivo  
de la transparencia

**Rebeca Muñoz García**  
Por amor al arte: trabajo  
y género en la escena  
profesional de jazz

**Alberto Javier Ribes**  
Las tres olas de la sociología  
de los genocidios

**Pedro Vivo Filardi  
y José Manuel Robles  
Morales**  
La pluralidad de hábitos  
de consumo de información  
en las redes sociales  
digitales. ¿Todos los agentes  
polarizan por igual?

**Marta Ibáñez y Aroa Tejero**  
La segregación ocupacional  
por sexo. Evolución  
y situación en 2022

**Solicitudes de suscripción**

EBSCO Information Services  
Avda. Manoteras, 26. 28050 Madrid  
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25  
E-mail: mailsp@ebsco.com - [www.ebsco.com](http://www.ebsco.com)

[www.ingentaconnect.com](http://www.ingentaconnect.com)

# Instrucciones para los autores

La *Revista Española de Ciencia Política (RECP)* es una publicación cuatrimestral de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, cuya finalidad es difundir investigaciones de calidad en temas relacionados con la ciencia política, la ciencia de la administración, la teoría política y otros campos afines dentro de las ciencias sociales interesados en algún aspecto de las instituciones de gobierno, los actores y procesos políticos y las políticas públicas, realizados en instituciones académicas españolas y de otras partes del mundo.

La RECP aboga por la pluralidad de perspectivas epistemológicas y anima a los autores a escribir artículos desde distintas aproximaciones teóricas o metodológicas para explicar fenómenos políticos empíricos de relieve. La evaluación y selección de artículos y notas de investigación para su publicación se basará en criterios de calidad, originalidad, relevancia y consistencia metodológica, y será realizada por especialistas ajenos a la revista según la metodología del «doble ciego», que mantiene el anonimato de autores y evaluadores.

## Envío de manuscritos

**Los manuscritos se enviarán utilizando la aplicación OJS que a tal efecto está disponible en la página web de la revista <http://recp.es>, pulsando la opción «ENVÍOS» del menú principal.**

El manuscrito debe ser presentado de manera anonimizada, evitando cualquier referencia que pueda permitir la identificación del autor o autores. Las referencias bibliográficas a obras del autor deben omitirse en esta fase de presentación del manuscrito. En caso de su publicación, las referencias del autor o autores podrán añadirse al documento final. Asimismo, el autor deberá borrar los datos que puedan identificarlo en las propiedades del archivo (véase el apartado «lista de comprobación para la preparación de envíos»).

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas Instrucciones.

Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la *RECP*, los autores/as no lo presentarán para su evaluación a otras revistas.

Los trabajos han de ser inéditos en cualquier lengua. Será responsabilidad del autor/a informar sobre la situación de los derechos de autor. La publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos será responsabilidad del autor. Los autores deben indicar, en su caso, si el artículo o nota de investigación tiene una relación directa con publicaciones propias anteriores –repetición parcial, desarrollo del tema o algún otro aspecto–, identificando las correspondientes referencias bibliográficas. De no hacerse así y si el Consejo de Redacción de la *RECP* conociera con posterioridad dicha circunstancia, el mismo Consejo adoptará las decisiones oportunas de acuerdo con las normas editoriales y legales aplicables al caso.

El autor del envío o remitente será el destinatario de todas las comunicaciones relacionadas con la propuesta que emita la Secretaría de la *RECP* a través de la plataforma OJS habilitada por la revista. Esta persona se hará responsable, en el caso de que existan varios autores, de contactar con sus colaboradores y de facilitar a través de la plataforma la información necesaria sobre los mismos, haciéndose responsable de los posibles conflictos sobre la autoría del manuscrito. Si se desea cambiar al autor destinatario de las comunicaciones, deberá solicitarse explícitamente.

### **Idiomas de los originales**

La *RECP* acepta trabajos en español e inglés y los publica en el idioma en el que fueron escritos. Si se envía una versión en inglés, la calidad del inglés debe ser perfecta, por lo que el texto debe haber sido escrito o revisado por una persona nativa de lengua inglesa.

### **Tipos de originales aceptados**

- **Artículos:** Trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión de entre 8000 y 10 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- **Notas de investigación:** Información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión será de entre 5000 y 7000 palabras, incluidas las notas y referencias bibliográficas.
- **Ensayos bibliográficos:** A diferencia de las recensiones, los ensayos bibliográficos abordan dos o más publicaciones recientes sobre un mismo tema o problema de investigación. Además de describir el contenido de las obras objeto de revisión, se espera que un ensayo bibliográfico trate el contexto epistemológico o metodológico de esas publicaciones y aborde los aspectos y logros más relevantes en el área científica en la que se inscriben. Por tanto, un ensayo bibliográfico debe ser en sí mismo una contribución a la literatura científica; y debe promover una lectura contextualizada, sistemática y crítica de los avances en el conocimiento en un tema determinado, subrayando también las lagunas existentes y recomendando nuevas áreas para una futura agenda de investigación. No serán considerados como tales las versiones recicladas de capítulos de revisión de la literatura provenientes de trabajos de fin de máster, tesis o proyectos de investigación.  
Un ensayo bibliográfico tendrá entre 6000 y 12 000 palabras y su propio título sustantivo. Los autores interesados en escribir este tipo de contribución deberán enviar una propuesta breve a los editores o la secretaría de la *RECP*, exponiendo los posibles objetivos y el contenido del trabajo, así como una lista provisional de los libros principales a tratar en él, preferiblemente publicados dentro de los últimos cinco años. Serán sometidos a un proceso de evaluación por pares como los artículos y notas de investigación presentados a la *RECP*.

- **Recensiones:** breves ensayos que analizan críticamente y contextualizan una novedad editorial de interés académico para las temáticas de la revista. La extensión máxima será de 2000 palabras. Deberán incluir las referencias bibliográficas citadas.

## Secciones monográficas

La *Revista Española de Ciencia Política (RECP)* podrá publicar en sus números cuatrimestrales secciones monográficas de un tema de especial interés para la Ciencia Política abordado desde una o varias subdisciplinas.

La publicación de una sección monográfica podrá ser solicitada por uno o varios investigadores o por invitación formal del Consejo de Redacción de la *RECP*. El número de artículos que se publiquen en la sección monográfica no será superior a cinco, de forma que tengan cabida otros artículos en el número de la Revista.

Las propuestas de secciones monográficas deberán ser enviadas a los editores o a [recp@aecpa.es](mailto:recp@aecpa.es) y ser aprobadas por el Consejo de Redacción. Deberán incluir, en un documento de un máximo de 3000 palabras, los siguientes aspectos:

- Tema de la sección monográfica.
- Justificación del interés de la propuesta.
- Nombre, apellidos, filiación institucional y breve cv de las personas que promueven la sección monográfica y de las responsables de la autoría de los artículos que la integran.
- Los títulos y los resúmenes de los posibles artículos de la sección monográfica, que deberán seguir las instrucciones para los autores de la *RECP*.
- Una previsión del plazo de entrega de los artículos.

Una vez aceptada la sección monográfica, cada uno de los artículos propuestos deberán subirse a la aplicación OJS disponible en <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/index>. Serán sometidos a proceso de evaluación por pares como cualquier otro artículo presentado a la *RECP*. Los artículos que reciban una evaluación positiva se publicarán en la sección monográfica si son cuatro o más; y si fueran menos, en la sección habitual de la *RECP*.

La/s persona/s que promueven la sección monográfica asumirán el rol de coordinadores de la sección monográfica y colaborarán en el proceso de evaluación y edición. El coordinador o coordinadores de la sección monográfica podrán asistir a la reunión del Consejo de Redacción de la *RECP* en la que se estudien los artículos presentados para la sección monográfica.

## Derechos de autor

Los autores/as que publiquen en esta revista conservarán todos sus derechos de autor, pero garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cual estará simultáneamente sujeto a la licencia de reconocimiento de **Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional**, que

permite a terceros compartir la obra siempre que se indique su autor y su primera publicación esta revista. Los autores también permitirán a la *RECP* la comunicación pública de sus trabajos para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *online* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra.

Los autores/as podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.

### **Política de acceso abierto**

La *Revista Española de Ciencia Política* facilita el acceso sin restricciones a todo su contenido inmediatamente después de su publicación. La publicación no tiene ningún coste para los autores.

### **Prácticas deshonestas: plagio y fraude científico**

A efectos de lo estipulado en la Ley de Propiedad Intelectual respecto a las acciones y procedimientos que puedan emprenderse contra quien infrinja los derechos de propiedad intelectual, la publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos será responsabilidad de los autores/as, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El paráfraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El paráfraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.

### **Formato**

De los artículos y las notas de investigación se subirá una versión anonimizada en *word* con letra *Times New Roman* 12 en la web de la revista. También se completará

en la aplicación una breve semblanza curricular (no más de 150 palabras) del autor/ autores con todos los datos completos, incluidos los de filiación institucional y los correos electrónicos de cada uno, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista.

### *Tablas y gráficos*

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Han de enviarse incrustadas en el lugar que les corresponda en el texto. A su vez, habrá que presentarlas aparte en la versión original de la aplicación utilizada (Photoshop, PowerPoint, Acrobat, Excel, etc.).

Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte, en formato tif o jpeg, debiendo tener una resolución de 300 píxeles/pulgada, con un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

### *Firma*

Se respetará escrupulosamente el orden de los autores que figure en el original enviado. Respecto a la forma de las firmas, se recomienda lo siguiente:

- a. Nombre + Apellido
- b. Si hay dos nombres, se recomienda usar la firma Nombre + Inicial del segundo nombre + Apellido.
- c. Para dos apellidos, Nombre + (Inicial del segundo nombre) + Primer apellido+Segundo apellido.

### *Título*

Los artículos y notas de investigación llevarán el título en español e inglés. No es recomendable emplear títulos de más de quince palabras, tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

### *Resumen*

Los artículos y notas de investigación irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española para el caso de artículos debe estar comprendida entre 175 y 250 palabras, mientras que para las notas de investigación y

ensayos bibliográficos el límite se fija en 200. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. El mismo no puede incluir información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perifrasis y frases excesivamente largas.

### *Descriptores*

Se incluirá un máximo de 10 descriptores o palabras-clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) Thesaurus*.

### *Citas bibliográficas*

Aparecerán en el cuerpo del texto, y nunca en notas a pie de página. Para las citas en el texto se empleará el sistema autor-año de Harvard (autor, año: página):  
(Dahl, 1989: 323)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y» (Newton y Norris, 2000):  
(Telles y Ortiz, 2011)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:

(Amador *et al.*, 1989)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c, después del año.

(Franzen, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto, debe indicarse siempre entre paréntesis el año de la obra citada.

Como afirma Goldthorpe (2010)...

Cada una de las citas bibliográficas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final.

Deben evitarse las autocitas, restringiéndose su uso únicamente a los casos imprescindibles.

### *Notas*

Su uso debe ser excepcional, y se situarán a pie de página. Únicamente contendrán texto adicional y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas.

## Bibliografía

Se incluirá al final del artículo, nota de investigación o ensayo bibliográfico. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Básicamente se seguirá el sistema Harvard, sin bien se utilizan minúsculas en los títulos y se eliminan los paréntesis para los años. Las autorías se ordenarán alfabéticamente. Las normas que se deben seguir a la hora de citar la bibliografía al final del texto son las siguientes:

- a. Apellido(s), Nombre. Se utilizará la forma desarrollada del nombre. Si el nombre es compuesto, debe desarrollarse el primero y a partir del segundo usarse solo la inicial. En caso de autoría múltiple los autores irán separados por comas, excepto el último que llevará «y». A partir del segundo autor, el nombre se escribirá en orden directo: nombre, apellido. Si se da el caso de que la obra tenga varios autores sin especificar, se pondrá VV. AA.

Sageman, Marc y Bruce Hoffman. 2008. «Does Osama still call the shots? Debating the containment of al Qaeda's leadership», *Foreign Affairs*, 87 (4): 4163-166

VV.AA. 2003. *Introducción a la economía y administración de empresas*. Madrid: Ediciones Pirámide.

- b. Cuando en el listado bibliográfico aparecen varias obras de un mismo autor, se listarán siguiendo un estricto orden cronológico, comenzando con la más antigua. El apellido y nombre siempre adoptará la misma forma en todas las referencias.

Navarro, Clemente J. 2000. «El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa», *Papers*, 61: 11-37.

Navarro, Clemente J. 2002. *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- c. El año de publicación debe incluir a, b, c, etc. en caso de que exista en la bibliografía más de una obra del autor fechada en el mismo año (por ej.: 2008a, 2008b, etc.).

Ragin, Charles C. 2008a. «Measurement versus calibration: a set-theoretic approach», en Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady, and David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.

Ragin, Charles C. 2008b. *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

- Artículos de revista

Enders, Walter y Todd Sandler. 1993. «The effectiveness of antiterrorism policies: a vector-autoregression-intervention analysis», *American Political Science Review*, 87(4): 829-844.

– Monografías

Dahl, Robert. A. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

– Partes de volúmenes colectivos o compilaciones

Wildavsky, Aaron. 1989. «A cultural theory of leadership», en Brian D. Jones, (ed.), *Leadership and politics: new perspectives in Political Science*. Lawrence: Kansas University Press.

– Ponencias y comunicaciones de congresos

Boundi Boundi, Mohamed. 2008. «Marruecos: estructuras sociales y tendencias de consumo en una sociedad en transición», en *Sociedad, consumo y sostenibilidad. Actas del XIII Congreso Nacional de Sociología en Castilla-La Mancha*, Toledo: Asociación Castellano-Manchega de Sociología.

– Tesis no publicadas

Galais, Carolina. 2008. *¿Socialización o contexto? La implicación política subjetiva de los españoles (1985-2006)*. Fraile Maldonado, Marta (dir.), Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

– Referencias a páginas web

Green, Melanie C., John A. Krosnick y Allyson L. Holbrook. 2001. *The survey response process in telephone and face-to-face surveys. Differences in respondent satisficing and social desirability response bias*.

Disponible en: <http://www.Clas.ufl.edu/users/kenwald/pos6757/spring02/tch62.pdf>  
[Consulta: 21 de septiembre de 2010]

## Agradecimientos

El autor/es del manuscrito podrán incluir un apartado de agradecimientos, bajo dicha rúbrica y que irá delante del correspondiente a las referencias bibliográficas. En él se podrá hacer constar la financiación recibida y la referencia, en su caso, al proyecto de investigación subvencionado.



# REVISTA

# ESPAÑOLA

# DE CIENCIA



Asociación Española  
de Ciencia Política y de  
la Administración

Patrocinado por

P

C|E|P|C

Centro de Estudios  
Políticos y  
Constitucionales

ISSN: 1575-6548

ISSN-e: 2173-9870

LÍTICA

