

REVISTA ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA

NÚMERO 62
NOVIEMBRE 2023

Reconsiderando la teoría de las elecciones
de segundo orden. ¿Cómo clasificar a las elecciones
municipales españolas de 2019?

Irene Delgado Sotillos

La evaluación de la actividad administrativa desde la
revisión judicial: Una comparación entre los niveles
territoriales de la Administración

Alfonso Egea-De Haro

Políticas conductuales inteligentes: Oportunidades
y riesgos ético-políticos de la Inteligencia Artificial
para el *nudging*

Lucía Ortiz de Zárate Alcarazo

El uso de la evaluación en un contexto de
institucionalización débil: una aproximación
desde el *Qualitative Comparative Analysis*

Carla Cordoncillo

Los equilibrios de poder en América del Sur:
el discurso de los intelectuales y sus configuraciones
causales (1832-1881)

*Cristián Garay Vera, Diego Jiménez Cabrera y Raúl
Elgueta Rosas*

Análisis de encuadres de asunto y juego estratégico
en campañas políticas de mujeres (México 2021)

Edrei Álvarez-Monsiváis y Elizabeth Tiscareño-García

La LXIV Legislatura de México (2018-2021),
¿legislatura de la Paridad de Género?

Hada Melissa Sáenz Vela y Juana Isabel Vera López

REVISTA ESPAÑOLA DE
CIENCIA POLÍTICA

NÚMERO 62

JULIO 2023

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

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

www.recp.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

Editor

Ángel Valencia Sáiz, Universidad de Málaga

Secretario

Oriol Bartomeus, Universidad Autónoma de Barcelona

Vocales

Óscar Barberà, Universidad de Valencia
Giselle García Hípola, Universidad de Granada
Erika Jaráiz, Universidad de Santiago de Compostela
Araceli Mateos, Universidad de Salamanca
Ainhoa Novo, Universidad del País Vasco
Jorge del Palacio, Universidad Rey Juan Carlos
Juan Tovar, Universidad de Burgos

Consejo Editorial

Joaquín Abellán, Universidad Complutense de Madrid
Carlos Alba, Universidad Autónoma de Madrid
Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona
Xavier Ballart, Universitat Autònoma de Barcelona
Arthur Benz, Universidad Técnica de Darmstadt (Alemania)
Ingrid van Biezen, Leiden University (Países Bajos)
Anna Bosco, Università di Firenze (Italia)
Quim Brugué, Universitat de Girona
Esther del Campo, Universidad Complutense de Madrid
Carlos Closa, CSIC
César Colino, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Josep M. Colomer, CSIC
Maurizio Cotta, Università di Siena (Italia)
Donatella de la Porta, Istituto Universitario Europeo (Italia)
Bonnie Field, Bentley University (Estados Unidos)
Robert Fishmann, Universidad de Notre Dame (Estados Unidos)
Sonia Fleury, Fundación Getulio Vargas (Brasil)
Anika Gauja, University of Sydney (Australia)
William Genieys, CNRS (Francia)
Richard Gunther, Ohio State University (Estados Unidos)
Kerstin Hamann, University of Central Florida (Estados Unidos)
Paul M. Heywood, University of Nottingham (Reino Unido)
Jacint Jordana, Universitat Pompeu Fabra

Michael Keating, Universidad de Aberdeen (Reino Unido)
Bahgat Korany, American University in Cairo (Egipto)
Michael Lewis-Beck, Universidad de Iowa (Estados Unidos)
Francisco J. Llera, Universidad del País Vasco
Lourdes López Nieto, 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, Universitat Autònoma de Barcelona
José M. Magone, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (Alemania)
Ramón Maiz, Universidad de Santiago de Compostela
José Ramón Montero, Universidad Autónoma de Madrid
Laura Morales, Science Po Paris (Francia)
Juan L. Paniagua, Universidad Complutense de Madrid
Aníbal Pérez-Liñán, University of Pittsburg (Estados Unidos)
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 62

Artículos

- Reconsiderando la teoría de las elecciones de segundo orden. ¿Cómo clasificar a las elecciones municipales españolas de 2019?
Irene Delgado Sotillos..... 13-39
- La evaluación de la actividad administrativa desde la revisión judicial: Una comparación entre los niveles territoriales de la Administración
Alfonso Egea-De Haro..... 41-66
- Políticas conductuales inteligentes: Oportunidades y riesgos ético-políticos de la Inteligencia Artificial para el *nudging*
Lucía Ortiz de Zárate Alcarazo 67-93
- El uso de la evaluación en un contexto de institucionalización débil: una aproximación desde el *Qualitative Comparative Analysis*
Carla Cordoncillo..... 95-119
- Los equilibrios de poder en América del Sur: el discurso de los intelectuales y sus configuraciones causales (1832-1881)
Cristián Garay Vera, Diego Jiménez Cabrera y Raúl Elgueta Rosas..... 121-146

Notas de investigación

- Análisis de encuadres de asunto y juego estratégico en campañas políticas de mujeres (México 2021)
Edrei Álvarez-Monsiváis y Elizabeth Tiscareño-García..... 149-175
- La LXIV Legislatura de México (2018-2021), ¿legislatura de la Paridad de Género?
Hada Melissa Sáenz Vela y Juana Isabel Vera López..... 177-201

Recensiones

José Rama, Lisa Zanotti, Stuart J. Turnbull-Dugarte y Andrés Santana. *VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right*. New York: Routledge, 2021.

David Pimenta..... 205-208

Freidenberg, Flavia (coordinadora). *Reformas electorales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2022.

Cristhian Jaramillo..... 209-213

Domènech, Xabier. *Un haz de naciones: El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017)*. Barcelona: Ediciones Península. 2020.

Jesus Manuel Benitez Baleato 215-218

Anuncios..... 221-224

Contents of issue 62

Articles

- Reconsidering the theory of second-order elections. How to classify the 2019 spanish municipal elections?
Irene Delgado Sotillos..... 13-39
- The assessment of administrative activity from judicial review: A comparison between territorial levels of the Administration
Alfonso Egea-De Haro..... 41-66
- Intelligent behavioral policies: Ethical and political opportunities and risks of Artificial Intelligence for nudging
Lucía Ortiz de Zárate Alcarazo 67-93
- The use of evaluation in a weakly institutionalized context: a *Qualitative Comparative Analysis* approach
Carla Cordoncillo..... 95-119
- The balance of power in South America: The discourse of the intellectuals and its causal configurations (1832-1881)
Cristián Garay Vera, Diego Jiménez Cabrera and Raúl Elgueta Rosas..... 121-146

Research Notes

- Analysis of issue and strategic game frames in women's political campaigns (Mexico 2021)
Edrei Álvarez-Monsiváis and Elizabeth Tiscareño-García..... 149-175
- The LXIV Legislature of Mexico (2018-2021), Legislature of Gender Parity?
Hada Melissa Sáenz Vela and Juana Isabel Vera López..... 177-201

Book reviews

José Rama, Lisa Zanotti, Stuart J. Turnbull-Dugarte and Andrés Santana. *VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right*. New York: Routledge, 2021.

David Pimenta..... 205-208

Freidenberg, Flavia (coordinadora). *Reformas electorales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2022.

Cristhian Jaramillo 209-213

Domènech, Xabier. *Un haz de naciones: El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017)*. Barcelona: Ediciones Península. 2020.

Jesus Manuel Benitez Baleato 215-218

Announcements 221-224

Artículos

Reconsiderando la teoría de las elecciones de segundo orden. ¿Cómo clasificar a las elecciones municipales españolas de 2019?

*Reconsidering the theory of second-order elections.
How to classify the 2019 spanish municipal elections?*

IRENE DELGADO SOTILLOS

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Cómo citar/Citation

Delgado Sotillos, I. (2023). Reconsiderando la teoría de las elecciones de segundo orden. ¿cómo clasificar a las elecciones municipales españolas de 2019? *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 13-39. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.62.01>

Resumen

Este trabajo amplía los análisis de las elecciones municipales en España. Analiza la validez del modelo interpretativo de las elecciones de segundo orden aplicado a los resultados de las elecciones de 2019. Profundiza, en primer lugar en la transformación del modelo planteado por Reif y Schmitt (1980) y evalúa la capacidad explicativa de un modelo reñido con unidades de análisis muy fragmentadas y heterogéneas. Finalmente, propone un análisis de carácter contextual que proporciona una más sólida explicación de los resultados de las elecciones municipales de 2019 en España.

Palabras clave: elecciones municipales, elecciones de segundo orden, ciclo electoral, nacionalización, España.

Abstract

This paper analyses the validity of the second-order model in the 2019 municipal elections. We focus, first, on the theoretical evolution that has transformed the model proposed by Reif and Schmitt (1980). Second, it evaluates the explanatory capacity of a model that does not fit with highly fragmented and heterogeneous units of analysis. Finally, a contextual analysis is presented to provide a more robust explanation of the 2019 Spanish municipal election.

Keywords: municipal elections, second-order elections, electoral cycle, nationalization, Spain.

1. INTRODUCCIÓN

El conocimiento sobre las elecciones municipales, su variación institucional y el comportamiento ciudadano en estos procesos sigue estando sorprendentemente poco desarrollado a pesar del creciente papel de los gobiernos subnacionales en muchas democracias contemporáneas y del desarrollo de sistemas de gobernanza multinivel. Han sido numerosos los intentos realizados por investigadores e instituciones para acometer estudios con estrategias de análisis aplicadas al mosaico municipal, pero aún hoy en día este campo de estudio se encuentra en fase embrionaria si se compara con estudios abordados sobre otros niveles gubernamentales. No en vano, en los últimos años se observa un interés creciente por el estudio comparado de la política y los gobiernos locales en Europa que ha impulsado otros análisis de diversa naturaleza.

En España, el estudio de las elecciones municipales y la investigación sobre su influencia en el sistema político español no ha adquirido la importancia que debiera en la Ciencia Política. La escasa atención prestada a las elecciones municipales frente a una mayor proliferación de estudios centrados en las elecciones legislativas se justifica por la complejidad de su análisis (Hendricks *et al.*, 2010). La rúbrica de «elecciones municipales» hace referencia a un número muy elevado de entidades políticas que constituyen un mosaico de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales. A esta dificultad empírica que genera analizar datos de más 8.000 municipios se une la diversidad de sus rasgos procedentes de su dispersión geográfica. Las convocatorias electorales se convierten dentro de esta diversidad en procesos heterogéneos y fragmentarios condicionados por factores tanto de índole institucional como de índole política que acomodan las estrategias partidistas.

Tradicionalmente, la literatura académica se aproxima al análisis de las elecciones municipales desde una óptica que las sitúa en un rango inferior respecto de convocatorias electorales legislativas o presidenciales que se celebran en un país, lo que las confiere el carácter de elecciones de segundo orden (Reif, 1997; Reif y Schmitt, 1980; Clark y Krebs, 2012). Esta dimensión de análisis vertical no parece hoy en día ser suficiente para conocer una realidad tan compleja. A nuestro juicio ha de imbricarse con una dimensión horizontal que ponga el acento en el entorno sociopolítico y determina la influencia ejercida por la comunidad local en la conducta electoral de sus residentes (Marsh, 2002). Desde esta perspectiva, este trabajo pretende aportar nuevas evidencias sobre la importancia del contexto en la explicación del comportamiento electoral municipal en España tomando como caso de análisis las elecciones municipales de 2019. Contrastamos sus resultados con los planteamientos analíticos del orden electoral y aportamos matizaciones procedentes del enfoque contextual.

La citada convocatoria resulta de singular interés por diversos motivos. En primer lugar, ofrece un marco idóneo para contrastar los resultados entre elecciones de primer y segundo orden al coincidir en el mismo año con dos elecciones generales. También la particularidad de estas elecciones municipales viene conferida por estar convocadas en un contexto dominado por la crisis política e institucional en la arena estatal y por la presencia de dos formaciones políticas, Ciudadanos y Podemos (junto con sus

confluencias territoriales) con entonces una sólida implantación electoral. Como consecuencia se elevaron los niveles de competitividad electoral en un buen número de municipios fragmentando una distribución de cargos institucionales que durante buen tiempo había estado representada principalmente por dos partidos. En segundo lugar, este trabajo supone una aportación innovadora a los escasos estudios electorales realizados en España entre los que sólo algunos han adoptado una perspectiva contextual para analizar convocatorias electorales, pero ninguno combina ambas dimensiones en el estudio de la participación y de los actores políticos, lo que a nuestro juicio es esencial para la mejora del conocimiento científico. Por último, este trabajo trata de ir más allá de explicaciones basadas en datos agregados y a partir de un análisis estadístico identifica algunos de los efectos encubiertos que se localizan en los municipios cuando éstos son tomados como unidades de análisis.

La estructura del trabajo parte de una reflexión sobre la aplicación de la teoría de las elecciones de segundo orden y de su acomodación al ámbito municipal. Propone una matización a este marco teórico que se justifica por los resultados del análisis contextual de la movilización y la presencia de actores políticos. Para finalizar, refuta los resultados adoptando como estrategia complementaria un diseño metodológico apoyado en el análisis de datos de opinión pública del que se extraen conclusiones de interés y abren el debate sobre la naturaleza de las elecciones municipales para futuras investigaciones.

2. *RECONSIDERANDO EL MARCO TEÓRICO DE LAS ELECCIONES DE SEGUNDO ORDEN EN LOS ANÁLISIS ELECTORALES MUNICIPALES*

En el ámbito de la Ciencia Política los procesos electorales municipales han sido abordados desde diversos prismas. El acervo de literatura especializada adopta una estrategia comparada y como consecuencia su análisis se encuentra dominado por dos marcos teóricos diferentes. Por un lado, la teoría de la nacionalización que argumenta que estas elecciones se convierten en un proceso dependiente de la política de ámbito nacional (Carrillo, 1989; Delgado, 1999 y 2010a; Thomsen, 2007). Por otro lado, la teoría de las elecciones de segundo orden surgida del análisis de las elecciones europeas y que distingue dos tipos de elecciones, las de primer y las de segundo orden (Reif y Schmitt, 1980). Bajo esta última rúbrica se sitúan todas elecciones celebradas que no denotan el carácter parlamentario o presidencial y a las que los electores otorgan una mayor importancia política en tanto que deciden quién está en el poder y qué políticas gubernamentales se pretenden implementar.

La forma de mostrar la diferencia entre órdenes electorales se evidencia, bajo tres supuestos empíricamente contrastados. Primero, la participación electoral en elecciones de segundo orden es menor en comparación con las elecciones de primer orden. Los ciudadanos consideran que «lo que está en juego» es menos importante que lo propio en elecciones de primer orden. Segundo, en las elecciones de segundo orden a

la hora de votar se utiliza el corazón más que la cabeza y los votantes apoyan a partidos más cercanos a sus preferencias ideológicas por lo que un mayor número de partidos de menor tamaño, o con escasas posibilidades de obtener representación en elecciones de primer orden, rentabiliza la pérdida de votos del partido gubernamental y, por lo tanto, estas elecciones se convierten en un escenario fértil para su implantación (Oppenhuis, Van der Eijk y Franklin, 1996)¹. Y, tercero, el resultado electoral de las elecciones de segundo orden está fuertemente relacionado con la popularidad del gobierno nacional. Consecuentemente, el partido en el gobierno disminuye sensiblemente sus apoyos electorales respecto a los resultados que le han facilitado el acceso al poder en la esfera política de primer orden. En este sentido, al relacionar la magnitud de la pérdida de voto del partido gubernamental con el ciclo electoral nacional en el que se celebran las elecciones de segundo orden se advierte que los efectos de las elecciones de segundo orden siguen una lógica cíclica (Bürklin, 1987; Oppenhuis, van der Eijk y Franklin, 1996; Marsh, 1998). Si las elecciones de segundo orden tienen lugar durante el primer año de legislatura, inmediatamente después de las elecciones nacionales —en la denominada fase de «luna de miel»—, el partido del gobierno apenas sufre pérdidas de votos (Hix y Marsh, 2007). Cambios más importantes acontecen cuando las elecciones de segundo orden se celebran en la mitad de la legislatura, momento en que la curva de popularidad de los gobiernos declina y el voto se presenta como un examen sobre la actuación del gobierno. Sus resultados pueden ser interpretados en clave de elecciones primarias, despertando un mayor interés y movilización entre los electores, además de evidenciar mayor intensidad en el castigo al partido del gobierno. Por último, si las elecciones de segundo orden se celebran inmediatamente antes del proceso electoral de primer orden, el electorado tiene mayores incentivos para votar de forma estratégica, e indirectamente influir en las siguientes consultas nacionales (Tufte, 1975:545; Stimson, 1976; Mughan, 2014; Campbell, 1993; Rallings y Thrasher 1999: 157)².

Reif y Schmitt (1980: 8) propusieron que este modelo de análisis del comportamiento electoral podría aplicarse en otras elecciones diferentes de los procesos europeos, es decir, en elecciones parciales (*by-elections*), elecciones municipales y elecciones

-
1. Estos patrones se describieron en la extensa literatura sobre las elecciones al Congreso en los EEUU (Niemi y Weisberg, 1993) así como en los estudios de las elecciones a los gobiernos locales (Miller, 1988) y en elecciones parciales (Norris, 1995).
 2. Para explicar la tendencia uniforme de la pérdida de votos de los partidos del gobierno en procesos electorales de segundo orden, Reif (1984) analiza junto con el ciclo electoral el formato del sistema de partidos resultante de las dos primeras convocatorias electorales europeas. Pretendía buscar patrones de comportamiento entre los votantes y constata que el efecto castigo es más notable en los sistemas bipartidistas, en los que el binomio gobierno-oposición ayuda a la identificación de la responsabilidad política, mientras que, en sistemas multipartidistas con gobiernos de múltiple formatos, la pérdida de votos del partido del gobierno beneficia a partidos de menor tamaño y a partidos de ámbito subnacional lo que, a la larga, refuerza su implantación en la arena de segundo orden.

regionales y, en este sentido, los estudios con datos agregados confirman las elecciones municipales evidencian rasgos subordinados respecto de las elecciones nacionales al constatar que la participación y la distribución del voto reproducen los patrones señalados en la teoría de elecciones de segundo orden (Koepke y Ringe, 2006). Las elecciones municipales despiertan menor interés entre los votantes y por tanto se desmovilizan en mayor medida, a la vez que aquellos emiten un voto de carácter *expresivo*, confiando su decisión electoral en partidos políticos pequeños y/o nuevos o independientes. Siendo, no obstante, los partidos de gobierno mucho más visibles, las elecciones municipales tienden frecuentemente a transformarse en un referéndum sobre la actuación del gobierno. Este razonamiento enfatiza la integración vertical del nivel municipal en el sistema político nacional y la relación asimétrica entre ambos niveles políticos.

No obstante, las predicciones del modelo de las elecciones de segundo orden que han sido reglas universales en el estudio de las elecciones municipales y regionales en Europa comienzan a ser menos útiles para realizar pronósticos en la actualidad (Heath *et al.*, 1999: 412; Henderson y McEwen, 2010; Schakel y Dandoy, 2014; Schakel, 2015:651). Una posible explicación a este cambio de tendencia en el comportamiento electoral procede del hecho de que las esferas electorales multinivel se están convirtiendo cada vez más en la norma en las democracias avanzadas. Un importante impulso a la aplicación de reformas de descentralización (delegando poderes a las autoridades locales y regionales mientras se dan pasos hacia una mayor integración supranacional) supone hoy en día la proliferación de convocatorias electorales en varias esferas políticas en muchos países. Este fenómeno contribuye a que los votantes consideren que cada elección es importante, o incluso que las elecciones más relevantes son las que tienen como función seleccionar a los representantes políticos más cercanos al ciudadano (Golder *et al.*, 2017). No es extraño entonces advertir el interés de recientes investigaciones científicas por analizar factores contextuales —especialmente el tamaño de la población— para ahondar en los análisis de comportamiento electoral (Denters *et al.*, 2014).

En particular el modelo de elecciones de segundo orden aplicado al contexto municipal aún deja entrever claroscuros. En otras palabras, el análisis de las elecciones municipales bajo criterios de estudio de las elecciones parlamentarias no es suficiente para comprender en toda su extensión la complejidad de estos procesos. Empíricamente, la mayoría de los estudios han probado las proposiciones del modelo utilizando datos a nivel agregado. Esto conduce a un problema de equivalencia observacional, es decir, las pruebas empíricas pueden ser coherentes con más de una explicación (Hix y Marsh, 2007; Binzer y Wittrock, 2011: 29), y por tanto no facilitan hallazgos contrastables ni robustos. Como sostienen Kjaer y Steyvers (2019) en su estudio comparado, es preciso una reformulación del modelo y la renovación de sus premisas básicas para (re)descubrir los rasgos de un nivel político con un carácter específico. Conocer lo que está en juego en las elecciones municipales surgiría de una alternativa que combine aspectos de la integración vertical de los procesos electorales y de la variación horizontal procedente del contexto atendiendo a la diversidad entre las entidades locales, lo que en otras palabras sería poner el foco no sólo en el *orden*

electoral sino también en el *nivel* electoral. Bajo este esquema analizamos los resultados de las elecciones municipales de 2019 descendiendo al municipio al que clasificaremos por tamaños de población. Pero a su vez conviene conocer si el *orden electoral* ha jugado un papel en la decisión del voto, para así alcanzar conclusiones.

3. LECCIONES APRENDIDAS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES PARA INTERPRETAR LOS RESULTADOS DE 2019

La experiencia de los cuarenta años de elecciones municipales en España constata que en este tipo de comicios siempre ha intervenido la dimensión nacional, bien sea por las actitudes manifestadas por los electores, o bien por las estrategias adoptadas por los partidos que compiten por los votos (Delgado y López Nieto, 1992; Capo, 1991; Delgado 2010b). Las formaciones políticas han expandido su arraigo territorial a medida que han tomado conciencia de la importancia del gobierno municipal, tanto para el acceso a las instituciones de segundo nivel como para preparar el asalto a niveles políticos superiores (Vallés y Sánchez, 1994). Sin embargo, sigue existiendo un importante debate académico que bascula entre el carácter nacional de estos procesos —en términos de resultados y de actores políticos—, y los rasgos específicos de la competencia electoral que responden a pautas de su carácter local. En cualquier caso, los resultados de las investigaciones aún son discutibles.

Un somero balance del análisis de los resultados electorales municipales en España ofrece un panorama vasto y heterogéneo que enmarca sus rasgos principales. Tras once convocatorias electorales se han configurado etapas de cambio y de estabilidad, toda vez que hemos sido testigos de la desaparición de algunas fuerzas políticas y del nacimiento y refundación de otras. Si atendemos a los niveles de movilización, los datos agregados confirman una evolución irregular vinculada al clima más o menos participativo derivado de la coyuntura política que se construye alrededor de las elecciones generales. Desde esta perspectiva se confirma claramente la hipótesis de elecciones de segundo orden: los índices de desmovilización electoral son más altos en las elecciones municipales que en las elecciones generales celebradas en este período. Ello no sucede sin embargo de manera sistemática en la comparación entre todo par consecutivo de elecciones generales y municipales a lo largo de la serie electoral. Algunas elecciones municipales han presentado niveles de participación prácticamente idénticos a sus más cercanas consultas generales (Delgado, 2010b:18). Este hecho conduce a explorar con más profundidad la adecuación de los postulados de segundo orden en las elecciones municipales adoptando estrategias analíticas que incluyan nuevas variables. Y para ello, las elecciones municipales de 2019 se configuran como un acontecimiento de singular interés. El hecho de haberse celebrado entre dos convocatorias de elecciones generales ofrece una perspectiva en la que contrastar la hipótesis que relaciona los niveles de movilización electoral con el orden electoral, por un lado, y por otro, analizar los resultados obtenidos por el partido del gobierno dentro del ciclo electoral. Así, según los planteamientos de la teoría de segundo orden esperamos que el índice

de participación en las elecciones municipales sea menor que el de las dos elecciones generales; y, además, en relación con el ciclo electoral general esperamos que las pérdidas del partido del gobierno sean menores atendiendo a su ubicación entre dos elecciones generales muy cercanas en el tiempo³.

En mayo de 2019, España elegía a 67.121 concejales, 394 representantes menos que en las elecciones precedentes celebradas en 2015. Esta pérdida de cargos políticos se debe a la despoblación de municipios de menor tamaño, mayoritariamente en los municipios 250 a 2.000 habitantes, ofreciendo signos evidentes de cambio sobre la distribución total de los representantes municipales, a pesar del incremento de 1.808.619 electores nuevos en el censo electoral. En este escenario, se mantuvo prácticamente estable la cifra de participación electoral: un 65,2 por ciento, dato ligeramente superior al registrado en las elecciones municipales anteriores y muy cercana en la media de todo el período electoral que se sitúa en el 65,8 por ciento. Otro rasgo de interés a destacar de los datos. En estas elecciones municipales no se activa la movilización y el nivel de participación se sitúa por debajo del índice de participación medio de las elecciones legislativas, a pesar de celebrarse junto a elecciones al Parlamento europeo y elecciones a los parlamentos autonómicos. Este somero análisis descriptivo confirmaría el primer postulado de las elecciones de segundo orden.

Pero si descendemos de nivel territorial se aprecian rasgos más heterogéneos. Como hemos destacado, un aspecto de particular interés de las elecciones municipales de 2019 es su ubicación en el calendario electoral general. Se celebraron un mes después de las elecciones generales de abril, y posteriormente a ellas se celebraron en noviembre de ese mismo año las segundas elecciones generales. Este fenómeno permite contrastar entre órdenes electorales y explorar el impacto del ciclo electoral. Los datos de la tabla 1 cuantifican esta comparación y confirmar que, a nivel estatal, la participación en las elecciones municipales se sitúan seis puntos y medio por debajo de las cifras de participación de las elecciones generales de abril y solo a un punto de distancia respecto de las elecciones generales de noviembre. Con un lapso de seis meses, los niveles de participación en elecciones generales fueron muy similares a los propios de las elecciones municipales. Esta constatación lleva a calificar de segundo orden a las elecciones, pero con cautela, al advertir de la existencia de rasgos heterogéneos si se cambia la unidad de análisis indicando por tanto que conviene explorar sus resultados desde otras perspectivas.

El análisis provincial comparado entre procesos electorales generales y municipales ofrece otros resultados dignos de señalar. Galicia y la ciudad de Melilla son las regiones que movilizaron en mayor medida a sus electores en la convocatoria municipal que en las elecciones generales de abril, por lo tanto, el carácter secundario de las elecciones

3. Este ciclo electoral, marcando las necesarias distancias, se produjo también con ocasión de la convocatoria de las primeras elecciones municipales celebradas el 3 de abril de 1979. Un mes antes, el 1 de marzo se habían celebrado elecciones generales. La particularidad de aquellas elecciones municipales «inaugurales» justifica no hacer comparaciones con los resultados de las elecciones municipales de 2019.

municipales en estas regiones podría ponerse en cuestión. Pero esta diferencia a favor de las elecciones municipales es aún mayor al realizar la comparación con las elecciones generales de noviembre y se aprecia un comportamiento territorial menos homogéneo en todas las provincias. Los mapas vislumbran cambios de calado. En Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Navarra y Rioja, es decir, en 8 territorios se distingue un comportamiento nunca antes percibido: los electores se movilizaron más en elecciones municipales que en elecciones generales. Estos resultados nos permitirían refutar el supuesto de la teoría de las elecciones de segundo orden relativo a la movilización electoral. La cuestión que se plantea ahora es si se trata de un fenómeno coyuntural o bien anticipa un comportamiento de carácter estructural, cuestión que trataremos de explorar descendiendo de nivel analítico.

TABLA 1.

COMPARATIVA DE NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES Y ELECCIONES GENERALES DE 2019*

Comunidades Autónomas	Variación respecto elecciones legislativas abril 2019	Variación respecto elecciones legislativas noviembre 2019
Andalucía	-9,36	-4,49
Aragón	-6,94	-1,08
Asturias	-2,58	4,32
Baleares	-10,37	-1,81
Canarias	-5,63	1,39
Cantabria	-1,64	5,00
Castilla la Mancha	-5,89	0,62
Castilla y León	-1,71	4,55
Cataluña	-9,76	-4,59
Extremadura	-2,69	4,26
Galicia	5,95	11,96
Madrid	-7,82	-2,95
Murcia	-9,8	-4,30
Navarra	-0,54	6,08
País Vasco	-5,78	-0,43
Rioja	-3,42	3,00
Valencia	-9,73	-5,24
Ceuta	-4,54	2,92
Melilla	5,87	11,01
<i>Media</i>	<i>-6,56</i>	<i>-1,03</i>

* Sombreadas las casillas en las que la participación electoral es mayor en elecciones municipales que en elecciones generales.

Fuente: Elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior (www.infoelectoral.mir.es).

Para aportar luz a este hallazgo, nos proponemos buscar un elemento que permita clarificar aspectos distintivos que generen este comportamiento en elecciones municipales. La literatura reciente comienza a constatar que los ámbitos territoriales definen actitudes hacia la política y sus instituciones diferentes de las ahora identificadas (Trujillo, Ortega y Montabes, 2015). Sugerimos en esta línea modificar el foco de atención y dirigirlo hacia variables contextuales para profundizar en aspectos idiosincráticos de la realidad municipal (Schmitt *et al.*, 2020). No se trata de analizar las interrelaciones entre diferentes arenas electorales de la que ha dado cuenta numerosa literatura, sino de agrupar las unidades de observación presuponiendo que comparten rasgos comunes para analizar de forma más precisa los resultados de las elecciones y contrastar su carácter de elecciones de segundo orden.

4. EL CARÁCTER SECUNDARIO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

La constatación de un cambio en los niveles de movilización del electorado municipal en 2019 es un detonante para afirmar que un análisis de las elecciones municipales con datos agregados como si se trataran de unas elecciones parlamentarias no es suficiente para la comprensión de este complejo escenario de competición política. Consideramos relevante conjugar la dimensión vertical propia de la teoría de las elecciones de segundo orden junto con una dimensión horizontal en la que el contexto marca la diferencia y define con más precisión el microambiente o, en otras palabras, facilita la observación del comportamiento en un tipo de comunidad específico⁴.

La mayoría de las aproximaciones sostiene como principal criterio el espacio geográfico o territorial que configura los diferentes contextos locales (Johnston y Pattie, 2006:44). Esta aproximación parte de la asunción de la conveniencia de situar al elector en su ambiente más cercano para completar las investigaciones de los fenómenos políticos en su comprensión global (Trujillo, 2015: 64)⁸⁸. La introducción de esta perspectiva posibilita identificar elementos que se vinculan al tamaño de la población y a los estímulos que provienen del ecosistema político subnacional a los que estarían expuestos los individuos. Este tipo de investigación necesita un punto de anclaje ambiental sobre el cual postular la indagación, de ahí que la mayoría de los análisis toman como unidad de observación el tamaño de población. Diversos intentos han tratado de dirigir la mirada hacia esta variable en España de forma muy tangencial y poco exitosa⁵. La dificultad de implementar esta estrategia radica en el elevado número de unidades que se analizan. El procedimiento que aplicamos en este trabajo es agrupar los más de 8.000 municipios por tramos de población para detectar

4. Lo plantean con detalle Adam Gendzwil, Ulrik Kjær y Kristof Steyvers (2021) en la ECPR General Conference celebrada de forma virtual en 2021.

5. La dificultad en la obtención de los datos desagregados ha sido el principal problema con el que se encuentran los investigadores.

comportamientos electorales de los votantes que puedan estar relacionados con el tamaño de la población en la que residen. Siendo conscientes de que otras variables podrían ejercer efectos no controlados, también es cierto que reunir en un mismo estrato analítico municipios con rasgos semejantes permite extraer conclusiones más generalizables. Este procedimiento asume que rasgos procedentes de la estructura poblacional contribuyen a definir patrones con mayor grado de homogeneidad⁶ (Frandsen, 2002; van Houwelingen, 2017)⁷.

4.1. Análisis comparado de la movilización electoral

Combinando la dimensión vertical y la dimensión horizontal, el análisis comparado de los niveles de participación entre elecciones generales y elecciones municipales contiguas temporalmente permite precisar el ajuste del modelo de las elecciones de segundo orden en el ámbito municipal⁸. Las elecciones municipales de 2019 reflejan, como hemos visto anteriormente, pautas específicas de comportamiento que avalan la matización de su clasificación como elecciones de segundo orden. La tabla 2 confirma un patrón estable de comportamiento en el que a medida que se incrementa el tramo poblacional aumentan las posibilidades de que la participación en las elecciones municipales sea inferior al de las elecciones generales. Este rasgo constataría una primera limitación al marco referencial de la teoría del segundo orden. La matización que introducimos al cambiar de unidad de análisis nos permite verificar además una evidencia muy simple: el peso electoral de las grandes ciudades en el resultado agregado del análisis de las elecciones municipales es decisivo y, por este motivo, quedan camuflados una multitud de comportamientos electorales con un marcado carácter territorial que difuminan no sólo la riqueza de las elecciones municipales, sino su verdadero significado. En el fondo no es más que aceptar el hecho que destacan reiteradamente las investigaciones sobre el comportamiento electoral municipal de que hay tantas elecciones municipales como municipios. Por tanto, se considera implícitamente necesario estimar que en cada municipio juegan condiciones propias que obligan a moderar las conclusiones de análisis agregados y que verifican la conveniencia de no catalogar sin más a las elecciones municipales en España como elecciones de segundo orden. Habrá que sopesar si conviene esta adjetivación para algunos tramos municipales dadas las diferencias observadas entre tamaños municipales.

-
6. Esta perspectiva se adopta en la literatura reciente que explora la movilización en las elecciones municipales. Constata una transformación del comportamiento electoral que revierte el modelo dominante en el que el hábitat rural presentaba unos niveles de participación inferiores al de los núcleos urbanos (Frandsen, 2002; van Houwelingen, 2017).
 7. Sin embargo, este no sería el caso de la España democrática, donde el abstencionismo electoral ha tenido desde sus inicios un perfil fundamentalmente urbano (Justel, 1995).
 8. Las tres elecciones generales que son analizadas se celebran tras las elecciones municipales: 2011 el 20 de noviembre; 2015 el 20 de diciembre y 2019 el 10 de noviembre.

TABLA 2.

COMPARACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ENTRE ELECCIONES GENERALES Y MUNICIPALES (2011-2019)*

Tramos de población	Elecciones		
	G2011-M2011	G2015-M2015	G2019**-M2019
Hasta 100 habitantes	-6,5	-4,5	-2,0
De 101 a 250 habitantes	-6,8	-4,7	-1,4
De 251 a 500 habitantes	-6,9	-4,8	-1,9
De 501 a 1.000 habitantes	-7,7	-4,6	-2,5
De 1.001 a 2.500 habitantes	-6,3	-3,8	-1,7
De 2.501 a 5.000 habitantes	-2,3	0,8	2,3
De 5.001 a 10.000 habitantes	0,9	4,2	5,7
De 10.001 hab. 20.000 habitantes	3,6	6,8	9,0
Más de 20.000 habitantes	6,9	10,2	12,7

* Sombreadas las casillas en las que la participación electoral es menor en las elecciones municipales que en las elecciones generales.

** Tomada la referencia de los datos de participación en las elecciones generales de abril.

Fuente: elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior (www.infoelectoral.mir.es)

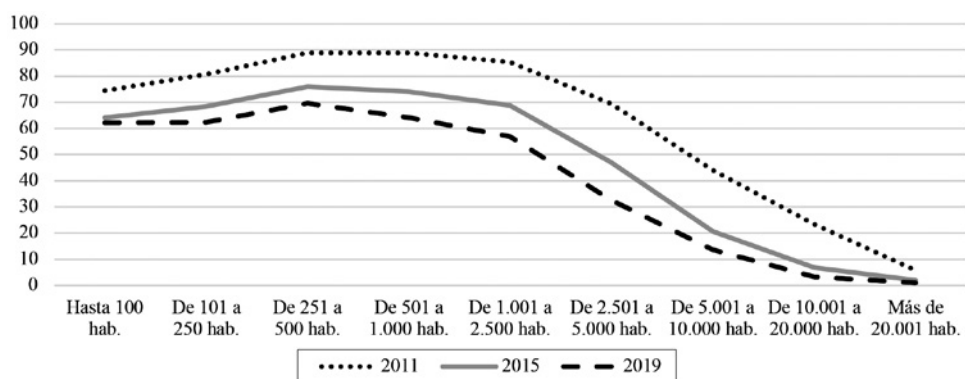
La distribución de los datos en la tabla anterior muestra un conjunto de evidencias que son interesantes de comentar. En primer lugar, ilustra y cuantifica la relación entre el tamaño municipal y los niveles de participación en las elecciones municipales más recientes. Prueba la existencia de dos comportamientos electorales diferentes que constatan una brecha entre el ámbito rural y el ámbito urbano. El límite que separa los dos modelos de comportamiento son los municipios de 2.500 habitantes. En otras palabras, en alrededor de 6.000 localidades —más del 80 por ciento del total de municipios de España— se confirma una cadencia de niveles de participación mayores en las elecciones municipales que los reflejados en las elecciones legislativas. Parece inexacto entonces, a la vista de los resultados del análisis, hablar de una nacionalización extensiva de las elecciones municipales en España y tampoco sería apropiado hablar de las elecciones municipales como elecciones de segundo orden en sentido estricto. Pero aún hay más. Este fenómeno no parece ser novedoso. Ha pasado una década de la serie de datos que incluimos en la tabla y podemos confirmar que el tiempo logra mantener este patrón, algo que a nuestro juicio podría ser una constatación de un factor estructural del comportamiento en las elecciones municipales.

El gráfico siguiente ilustra la tendencia que se aprecia al comparar el porcentaje de municipios que han votado más en las elecciones municipales que la media del tramo poblacional al que pertenecen en las elecciones generales en las tres últimas convocatorias. Las líneas revelan una pauta participativa similar que refuerza con evidencia empírica que la variable tamaño de población ejerce una influencia sobre el comportamiento electoral. Los resultados de las elecciones municipales de 2019 confirman que las diferencias en términos participativos entre elecciones generales y municipales en todos los

tamaños de municipio tienden a igualarse. Esta correlación es evidente en las poblaciones de mayor tamaño que se aproximan de forma progresiva al eje de abscisas. Esta proyección acentuada en los municipios urbanos expresa un carácter idiosincrático que dista de lo que se revela en el resto de municipios⁹. Por lo tanto, podemos confirmar que es el contexto urbano donde las elecciones municipales vislumbran rasgos de primer orden. Además, consideramos particularmente interesante el hecho de que la evolución temporal constata el debilitamiento de este fenómeno, significando una mayor similitud entre elecciones de diferente rango: la línea del gráfico de 2011 se superpone a la de 2015 y la de 2015 hace lo propio respecto a 2019.

GRÁFICO 1.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE MUNICIPIOS CON UNA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES SUPERIOR A LA MEDIA RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES GENERALES (2011-2019)



Fuente: elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior (www.infoelectoral.mir.es).

En conclusión, si se utilizan datos de carácter contextual, como la dimensión poblacional, la primera premisa de la teoría de las elecciones de segundo orden relativa a la movilización electoral aplicada a las elecciones municipales debe matizarse al no encajar en una panorama tan fragmentado y heterogéneo como el español. El universo municipal en el que se concentra en un número pequeño de municipios de gran tamaño la mayoría de la población denota un comportamiento participativo semejante al de las elecciones de primer orden. La mayor sensibilidad a los fenómenos coyunturales en general del electorado urbano contrasta con la mayor estabilidad de los municipios medianos y pequeños. La gran dependencia mediática en áreas urbanas fomenta una mayor influencia de los factores de coyuntura en el comportamiento, frente al influjo de redes de relación más personales, directas y estables en los municipios de tamaño medio y pequeño. Este fenómeno que entronca con el debate de la

9. Existe otra línea de análisis del fenómeno urbano/rural que atendería al diferente nivel de politización y, por lo tanto, al distinto contenido ideológico que se atribuye en el universo urbano y en el mundo rural a los mismos conflictos.

nacionalización frente al localismo de los procesos electorales municipales¹⁰ abre interrogantes sobre la imbricación de los grandes municipios en el marco electoral general y conduce a precisar el orden electoral, primer o intermedio de estos procesos electorales (Bechtel, 2012; Lefevre y van Aelst, 2014).

4.2. *Los protagonistas de la arena electoral municipal*

Para determinar la presencia y la fuerza de otros partidos políticos en el escenario municipal y así contrastar una segunda dimensión de la teoría de las elecciones de segundo orden, partimos de una premisa comúnmente aceptada y ésta es que en España el dominio de los partidos políticos nacionales en la escena política municipal queda fuera de duda. Las fuerzas políticas nacionales son los principales agentes de nacionalización de la política local. Los partidos de ámbito nacional, por lo general partidos de mayor tamaño, tienen estructuras organizativas enraizadas en todos los niveles políticos. Compiten en todas las convocatorias electorales municipales junto a otras candidaturas de menor tamaño con escasas posibilidades de obtener representación en otros niveles de gobierno. Este fenómeno, que es un rasgo específico de esta arena electoral, se altera en las elecciones municipales de 2015 con la aparición en el escenario político de dos formaciones nuevas, Ciudadanos y Podemos, trastocando de manera profunda el sistema bipartidista afianzado en España desde principio de los años ochenta. Así entonces, el protagonismo del PSOE y del PP se ve abruptamente amenazado como también las posibilidades de éxito de otras formaciones políticas¹¹.

El análisis del contexto ofrece de nuevo claves interesantes sobre la presencia de los partidos en las elecciones municipales de 2019. Sugiere en primer lugar la existencia de una conexión entre los resultados del índice de concentración electoral y el tamaño municipal: según se incrementa el tamaño del municipio disminuyen proporcionalmente los apoyos que obtienen el PSOE y el PP, llegando a detectarse en las poblaciones de más de 20.000 habitantes un «empate» entre los votos de estos dos grandes partidos y el resto de las candidaturas (tabla 3)¹². Las explicaciones a este comportamiento pueden ser diversas y esta tendencia podría estar causada por la dificultad que supone para las nuevas organizaciones políticas y para los partidos pequeños presentar listas electorales en cada uno de los 8.000 municipios, optando algunos por confeccionar listas de candidatos únicamente para competir en poblaciones de mayor tamaño. Los datos dejan entrever también que otras formaciones políticas disponen de amplios apoyos electorales. Pero otra lectura es posible. Si comparamos la concentración de voto entre PSOE

10. En estos municipios ya se confirmó un cierto grado de «contagio» del ambiente político nacional sobre el municipal en el caso británico (Rallings y Thrasher, 1993).

11. De hecho, la pérdida de voto de los dos grandes partidos en las elecciones municipales de 2015 se registra con mayor intensidad en los municipios más poblados (Delgado, 2018: 3196).

12. En los municipios de hasta 250 habitantes, regidos por un sistema electoral mayoritario con efectos bipartidistas, es lógico que PSOE y PP concentren dos tercios del voto emitido.

y PP frente al resto de candidaturas, los dos grandes partidos siguen siendo protagonistas indiscutibles en todos los tramos de población, aunque con menos intensidad en núcleos con mayor número de residentes.

TABLA 3.

DISTRIBUCIÓN DEL VOTO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2019 POR TRAMOS DE POBLACIÓN

Tamaño de municipio	Porcentaje de votos			
	PSOE	PP	Otros partidos	Concentración de voto PSOE+PP
Hasta 100 habitantes	31,7	45,5	22,8	77,2
De 101 a 250 habitantes	31,5	39,8	28,7	71,3
De 251 a 500 habitantes	34,6	35,3	30,0	70,0
De 501 a 1.000 habitantes	34,1	31,3	34,6	65,4
De 1.001 a 2.500 habitantes	35,0	29,8	35,2	64,8
De 2.501 a 5.000 habitantes	35,6	25,9	38,5	61,5
De 5.001 a 10.000 habitantes	31,5	23,4	45,1	54,9
De 10.001 a 20.000 habitantes	30,8	21,6	47,6	52,4
Más de 20.000 habitantes	27,8	21,3	50,9	49,1
Total	29,5	22,8	47,7	52,3

Fuente: elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior.

Además, cabría esperar que los votos que pierden los partidos grandes fluyesen hacia otras formaciones de menor tamaño, tal y como plantea la teoría de las elecciones de segundo orden. Esto es así, pero el análisis por tramos de población matiza esta idea. Primero al advertir que las pérdidas están localizadas en municipios de mayor tamaño; y segundo porque la fragmentación del escenario municipal diluye este fenómeno. Lo que es cierto es que si exceptuamos a los dos partidos mayoritarios (PSOE y PP), el voto de otros partidos configura un grupo en el que predominan partidos con implantación estatal —principalmente Ciudadanos y Podemos con sus confluencias—, junto con algunos partidos de carácter territorial —destacando las fuerzas nacionalistas de País Vasco y Cataluña; y, los más numerosos, partidos o listas propias del ámbito municipal. Si diseccionamos la distribución de este grupo constatamos en primer lugar, la fuerza electoral de Ciudadanos principalmente en las poblaciones urbanas y de tamaño mediano, pero irrumpiendo con apoyos relevantes en todos tramos municipales (tabla 4). En el caso de Podemos, su estrategia de acudir a las urnas junto a otras confluencias en los diversos territorios arroja un incremento de votos con un reparto desigual de los mismos. Su principal caladero se localiza en las poblaciones de tamaño medio siendo prácticamente irrelevante en los municipios rurales. Respecto a partidos con implantación territorial éstos están geográficamente localizados y se ven condicionados por la distribución del tamaño municipal. Los partidos del País Vasco distribuyen sus votos de forma más homogénea en todos los tramos municipales. Frente a ellos, los partidos catalanes denotan una fuerte implantación en municipios rurales y de tamaño medio siendo más débil su

espacio electoral en los de mayor tamaño. Lo que no imaginábamos es que otras formaciones políticas cosecharan votos de forma homogénea en todos los tramos municipales. Significan una competencia directa tanto para el PSOE como para el PP. En este grupo se encuentran principalmente candidaturas de carácter municipal o localista y algunas formaciones regionales con presencia únicamente en determinadas poblaciones.

De estos resultados podemos extraer algunas conclusiones iniciales: primero, que las elecciones municipales son un ámbito en el que las candidaturas de tamaño pequeño expanden sus apoyos electorales y diversifican su presencia en todos los municipios, independientemente del tamaño de población; no obstante, ante el predominio de grandes partidos su margen de maniobra sigue siendo reducido; segundo, y derivado de lo anterior, las dinámicas nacionales priman en la mayoría de las poblaciones, pero son más débiles allí donde los clivajes territoriales son relevantes; y tercero, la erosión en los apoyos electorales de los dos grandes partidos en las zonas urbanas se debe al surgimiento en el escenario de nuevas fuerzas políticas con implantación nacional que encuentran en este ámbito su mayor espacio de crecimiento. Como consecuencia atisbamos que el clivaje urbano es importante, pero en este sentido no resolvemos con precisión la acomodación del calificativo de segundo orden de las elecciones municipales. Fundamentalmente por el hecho de que no se trata de partidos pequeños ni de implantación territorial delimitada. No, estamos ante un cambio en la estructura del sistema de partidos que induce a explorar el nivel de nacionalización que adquieren estos comicios cuyos rasgos comparten con las elecciones de primer orden.

TABLA 4.

DISTRIBUCIÓN DEL VOTO DE DIVERSAS FORMACIONES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2019 POR TRAMOS DE POBLACIÓN

Tamaño de municipio	Porcentaje de votos							Otras candidaturas**
	C's	VOX	Podemos*	EH-Bildu	PNV	ERC	Junts	
Hasta 100 habitantes	4,8	0,5	0,3	0,0	0,0	1,1	1,5	14,6
De 101 a 250 habitantes	4,4	0,3	0,7	0,4	0,5	4,0	4,4	14,0
De 251 a 500 habitantes	3,7	0,2	0,6	1,3	1,2	4,0	5,0	19,1
De 501 a 1.000 habitantes	3,4	0,3	1,7	2,2	1,4	5,7	5,3	14,6
De 1.001 a 2.500 hab.	3,1	0,2	2,7	2,2	1,6	4,5	4,0	16,9
De 2.501 a 5.000 hab.	3,5	0,8	5,6	2,0	1,6	4,4	3,6	17,0
De 5.001 a 10.000 hab.	5,5	1,4	6,1	2,0	2,0	4,4	3,3	20,4
De 10.001 a 20.000 hab.	6,3	2,0	6,8	3,2	2,7	4,0	3,0	19,6
Más de 20.000 habitantes	10,9	5,2	5,8	1,2	1,7	3,3	1,9	20,9
Total	8,8	3,6	1,6	1,5	1,8	3,7	2,5	24,2

* Los datos incluyen el voto de sus confluencias.

** Regionales, locales e independientes.

Fuente: elaboración propia. Datos del Ministerio del Interior.

Por otra parte, en este escenario nos ha sorprendido encontrar que el partido en el gobierno obtiene más apoyos electorales que el principal partido de la oposición en todos tramos municipales con excepción de los municipios más despoblados. En otras palabras, aventaja al PP en todas las poblaciones mayores de 500 habitantes. Y, además, la distancia entre ambos partidos adquiere su máximo exponente en municipios medianos de entre 2.500 y 5.000 habitantes. En este sentido el análisis del contexto dibuja un mapa ya delimitado por los datos agregados y matizado únicamente en el caso de municipios de menor tamaño. Entonces, cabría la posibilidad de invalidar el supuesto de la teoría de las elecciones de segundo orden que atribuye pérdidas al partido gubernamental. También nos ha asombrado que el principal partido de la oposición no sólo no haya rentabilizado esas pérdidas de votos, sino que sus resultados estén lejos de suponer un avance en algún tramo de población. Como posible explicación consideramos que el hecho de celebrarse las elecciones municipales apenas un mes después de las elecciones generales genera un efecto contagio en el comportamiento electoral. Sabemos que cuando la contienda electoral municipal tiene lugar al abrigo de recientes elecciones nacionales las pérdidas de los partidos en el gobierno se atenúan, el electorado no tiene grandes incentivos para votar de forma estratégica puesto que ya ha tenido la oportunidad de hacerlo. La posibilidad de castigar a los partidos de gobierno se produce a mitad del ciclo electoral, de ahí que sea razonable no haber encontrado pérdidas de votos como las que podríamos localizar si las elecciones municipales se hubieran celebrado a mitad de la legislatura tal y como constata la literatura.

5. LOS FACTORES INDIVIDUALES DE LA DECISIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES ¿TODAVÍA DE SEGUNDO ORDEN?

Los resultados agregados que hemos explorado no nos permiten investigar diferencias a nivel individual en el comportamiento electoral. Para medir el efecto del segundo orden sobre las elecciones municipales en España los científicos no disponemos de un universo de datos individuales comparable al de otros tipos de elecciones, principalmente elecciones generales, regionales y europeas. Además de la escasez de encuestas postelectorales que se administran para el ámbito local, los datos de que disponemos no incluyen preguntas que satisfagan plenamente nuestra curiosidad científica. Aunque los datos obtenidos son relevantes, resultan todavía insuficientes. La explicación del comportamiento electoral no es determinista. Debemos acudir a criterios probabilísticos ya que los elementos que tiene en cuenta un votante son numerosos y cada uno de ellos incide con una intensidad variable en sus decisión electoral. Mediante un análisis multivariantes integramos los criterios de decisión que pudieran haber manejado los votantes en las elecciones de 2019. Es una estrategia metodológica arriesgada pero conveniente para disponer de comprobaciones individuales, hasta la fecha inexistentes. Esta aproximación no es novedosa, ya se ha puesto manifiesto en investigaciones similares que han testado el carácter secundario de las elecciones autonómicas

(Cabeza y Scantamburlo, 2021). De esta forma, en esta sección se complementa el análisis utilizando datos de la encuesta postelectoral de las elecciones autonómicas y municipales de 2019 (estudio 3253) del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El cuestionario introduce por primera vez preguntas relativas al comportamiento en elecciones municipales y en elecciones generales —participación y recuerdo de voto—, de manera que podemos hacer un análisis comparado entre procesos electorales.

Una aproximación descriptiva básica a los datos revela que el 86% de los electores fue a votar en las elecciones municipales y había votado en elecciones generales (tabla 5). Sólo el 10,4% decidió no votar en elecciones municipales de forma intencionada. Pero de ellos, un 22,8% había votado en las elecciones generales celebradas un mes antes. Además, cuatro de cada diez votantes ha votado a partidos que no son los mayoritarios en el escenario estatal. Este grupo de electores encajaría dentro de los parámetros de elector de segundo orden. Pero aún hay más, si contrastamos las ganancias y pérdidas de los partidos en las elecciones municipales y en las elecciones generales podemos aportar más información para vislumbrar rasgos de segundo orden en las elecciones municipales.

TABLA 5.

TRANSFERENCIAS DE VOTO ENTRE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2019 Y LAS ELECCIONES GENERALES DE ABRIL 2019

Voto elecciones municipales 2019	Fidelidad de voto	Transferencia de voto	
		Otros partidos de ámbito nacional	Otros partidos
PSOE	85,9	10,6	3,5
PP	71,7	26,4	1,9
Unidas Podemos	78,0	18,4	3,6
Ciudadanos	58,4	13,1	28,5
IU	58,7	37,1	4,2
En Comú Podem	37,2	43,6	19,2
Compromís	40,0	52,2	7,8
ERC	77,5	10,3	12,2
PDeCAT/Junts	56,9	18,1	25,0
EAJ-PNV	79,0	16,2	4,8
EH Bildu	71,8	22,1	6,1
CC-PNC	27,5	60,0	12,5
UPN	50,0	41,7	8,3
VOX	82,0	17,0	1,0

Fuente: elaboración propia. Datos del CIS.

El análisis de los datos de la encuesta también cuantifica la volatilidad en el comportamiento del electorado: el 41,5% de los encuestados que ha participado en

las elecciones municipales vota por un partido u otro en función de aspectos de carácter coyuntural. Por el contrario, un 32,2% vota siempre por el mismo partido a lo que se podría sumar un 26,3% más, que, por lo general, suele votar por el mismo partido. Si agrupamos estas categorías de respuesta, algo más de la mitad de los electores se mantiene fiel a un mismo partido. O, en otras palabras, sólo cuatro de cada diez electores transfieren su voto a otros partidos con ocasión de elecciones municipales. La tabla 5 especifica el grado de fidelidad de los votantes de los diferentes partidos políticos tomando en consideración el voto en las elecciones legislativas de abril de 2019. El PSOE retiene a sus votantes en mayor medida que otros partidos, seguido a corta distancia de VOX. Según ello, hay votantes de partidos de ámbito nacional que cambian su voto y lo hacen dirigiéndose a otros partidos de diversa naturaleza. La huida de votos más apreciable se ha producido entre los votantes de Ciudadanos, formación política que sólo mantiene a la mitad de los apoyos y abre una vía de escape de electores hacia otros partidos de tamaño menor y de otros ámbitos territoriales. En otro orden, también le sucede algo parecido a IU, pero en este caso la dirección de los votos se torna hacia otros partidos de ámbito nacional. Este mismo fenómeno se aprecia en la distribución de apoyos electorales de partidos de ámbito regional como es el caso de En Comú Podem, Compromís o de Coalición Canaria.

Este análisis que observa la diferencia entre resultados electorales en procesos de naturaleza diversa entraña también una complejidad. Los electores pueden elegir el mismo partido político en todas las elecciones por tener preferencias políticas similares en los distintos niveles de gobierno. O también pueden votar por el mismo partido basándose en consideraciones específicas de cada ámbito político. Lo que nos interesa conocer es si el comportamiento electoral en elecciones municipales se relaciona con elementos específicos de procesos electorales de segundo orden que puedan provenir del ámbito territorial en el que se ubican.

La variable dependiente se construye a partir de dos supuestos: 1) la existencia de un votante estable, no cambia su comportamiento electoral, independientemente del tipo de elección vota por el mismo partido en elecciones municipales y en elecciones generales, o bien se han abstenido en ambos procesos electorales; 2) un votante de segundo orden, que considera que en las elecciones municipales hay menos en juego y por tanto puede abstenerse de participar; o, en caso de participar, vota a partidos diferentes a los que ha votado en elecciones generales siendo éstos partidos de menor tamaño. El modelo de toma de decisiones por los votantes que planteamos controla simultáneamente las perspectivas del comportamiento electoral. En general, la utilidad u opinión que tienen los votantes suele ser una función de sus propias identidades sociales y de sus valoraciones políticas sobre partidos y sus líderes o sobre la gestión que se ha desempeñado. En este sentido, las elecciones de segundo orden son una oportunidad para ejercer un voto diferente y apoyar a otras formaciones políticas a las que se vota con ocasión de las elecciones generales. Un bloque de variables incluye las relativas a las características sociodemográficas de los electores (*edad, nivel de estudios y situación laboral*) y una variable socioestructural *tamaño de hábitat*. Recordamos que

los datos agregados demostraron que el tamaño de población ejerce un efecto sobre el comportamiento de los votantes en los procesos electorales municipales. Esperamos que tenga un efecto sobre el comportamiento del votante de segundo orden considerando que los municipios de tamaño mediano y pequeño sean más propensos a mostrar rasgos de segundo orden.

El modelo contiene un segundo bloque de variables referidas los sentimientos hacia el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez y hacia el líder de la oposición así como la evaluación de la situación económica. A tenor de los planteamientos teóricos, un votante de segundo tiene más probabilidades de emitir un voto de castigo a la gestión del gobierno. Como esta variable no está incluida en el cuestionario decidimos incluir en el modelo la valoración de los dos líderes de los partidos mayoritarios. En esta misma línea, debido a que es complejo analizar la influencia del ciclo electoral por el escaso margen de distancia entre las elecciones generales y las elecciones municipales, la literatura avala que la valoración de la situación económica es una variable con fuerza en la decisión electoral. Traduce un voto que activa mecanismos relacionados con la atribución de responsabilidad y, en clave electoral, tiene efectos sobre el voto de castigo al gobierno. Finalmente introducimos dos variables políticas clásicas como el interés por la política y la autoubicación de los votantes en el espacio ideológico izquierda-derecha. Los principales estadísticos descriptivos de estas variables aparecen en la tabla 6.

TABLA 6.
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

Variable	Observaciones	Desviación			
		Media	Típica	Mínimo	Máximo
Votante estable	7758	0,57	0,49	0	1
Votante segundo orden	6647	0,46	0,50	0	1
Tamaño de hábitat	9191	3,90	1,68	1	6
Nivel de estudios	8854	1,57	0,80	0	3
Edad	9191	46,09	18,09	18	97
Situación laboral	8931	1,80	1,98	0	4
Autoubicación ideológica	7767	4,68	0,82	1	10
Valoración Pedro Sánchez	8349	4,74	2,72	0	10
Valoración Pablo Casado	7950	3,30	2,51	0	10
Valoración situación económica	9075	1,18	0,76	0	2
Valoración situación política	8987	1,35	0,55	0	2
Interés por la política	8917	0,16	0,37	0	1

De acuerdo con los datos examinados queremos comprobar si los individuos que presentan rasgos de votantes de segundo orden tienen más probabilidad de emitir un juicio crítico hacia la esfera política nacional denotando con ello que las

elecciones municipales de 2019 han sido un escenario donde lo que hay en juego es de índole política inferior lo que facilita un voto intermediado por el clima político. Los resultados que se muestran en la tabla 7 constatan algunas de las afirmaciones presentadas en los análisis anteriores. Baste señalar que el signo de la mayoría de las variables es el esperado teóricamente, que muchas variables son estadísticamente significativas y permiten predecir de manera más ajustada el comportamiento del votante de segundo orden. Por lo que hace a la explicación de este tipo de votante, la edad, tener estudios superiores, vivir en poblaciones de tamaño mediano, las valoración de los dos líderes políticos, demostrar interés por la política, la valoración de la situación política y la autoubicación ideológica son estadísticamente significativas. A excepción de la edad y la valoración de Pedro Sánchez, todas estas variables influyen positivamente en la probabilidad de votar bajo el paradigma del segundo orden.

TABLA 7.

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LOGÍSTICA DEL VOTO DE SEGUNDO ORDEN

Variables	Votante estable		Votante segundo orden	
	Coefficientes	Errores estándar	Coefficientes	Errores estándar
Edad	0,07***	(0.020)	-0.05***	(0.001)
Nivel de estudios (categoría de referencia: sin estudios)				
— Primarios	-0.415	(0.630)	0.080	(0.680)
— Secundarios	0.075**	(0.625)	0.577	(0.467)
— Superiores	0.484	(0.627)	1.020***	(0.676)
Situación laboral (categoría de referencia: trabaja)				
— Parado	-1.561*	(0.826)	-0.342	(1.312)
— Jubilado	-2.62***	(0.936)	- 0.087	(1.278)
— Trabajo doméstico	-0.159	(0.881)	-0.675	(1.284)
— Estudiante	1.169	(0.786)	0.205	(1.283)
Tamaño de hábitat (categoría de referencia: más de 1.000.000 habitantes)				
— Menos de 2.000 habitantes	-1.113***	(0.149)	-0.477**	(0.154)
— Entre 2.0001 a 10.000 habitantes	-0.792**	(0.117)	-0.241*	(0.121)
— Entre 10.001 y 50.000 habitantes	-0.630**	(0.106)	0.104***	(0.109)
— Entre 50.001 y 100.000 habitantes	-0.924*	(0.120)	0.392***	(0.125)
— Entre 100.000 y 400.000 habitantes	-0.597	(0.108)	-0.094**	(0.110)
— Entre 400.000 y 1.000.000 habitantes	-0.674*	(0.143)	-0.249*	(0.147)
Valoración Pedro Sánchez	1.22***	(0.181)	-0.916***	(0.162)
Valoración Pablo Casado	0.91***	(0.958)	1.673***	(0.189)
Valoración de la situación económica (categoría de referencia: mala y muy mala)				
— Regular	1.176	(0.970)	-0.062	(0.968)
— Buena o muy buena	0.914	(0.967)	-0.338	(0.965)

Variables	Votante estable		Votante segundo orden	
	Coeficientes	Errores estándar	Coeficientes	Errores estándar
Valoración situación política (categoría de referencia: mala y muy mala)				
— Regular	0,301	(0.976)	0,501***	(0.398)
— Buena o muy buena	0,884	(0.498)	0.778	(0.983)
Interés por la política	0.713**	(0.272)	1.341***	(0.312)
Autoubicación ideológica	0.462***	(0.135)	0.467***	(0.086)
Constante	1.946***		2.028**	
N	5818	(0.359)	5379	(1.196)
Pseudo R ²	0.494		0.688	

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05; p < 0.10.

Fuente: elaboración propia.

Lejos de lo que podríamos considerar, los resultados la valoración económica no tienen significación estadística y difieren en el sentido de la relación que se establece en los modelos. La valoración de la situación política sin embargo está relacionada positivamente en el modelo de segundo orden. Por tanto, no podemos confirmar plenamente haya un efecto evidente de voto de castigo al gobierno tal y como plantea la teoría de las elecciones de segundo orden. Pero también es cierto que la multiplicidad de municipios de tamaño diverso aleja en ocasiones la claridad de las responsabilidades los políticos y contribuye voluntariamente a difuminar las responsabilidades de cada nivel.

Quizás otro aspecto sustantivo que se extrae de los datos tiene que ver con la variable tamaño de hábitat. En ambos modelos todas las categorías a excepción de las intermedias muestran coeficientes significativos y la relación que se establece con la variable dependiente son diferentes. La probabilidad de emitir un voto de segundo orden es mayor para los individuos residentes en municipios entre 10.000 y 100.000 habitantes. Este factor explicativo del comportamiento podría estar relacionado con la participación electoral lo que abre una línea de investigación.

6. CONCLUSIONES

Los análisis sobre las elecciones municipales en España realizados hasta ahora no arrojan conclusiones robustas sobre la interpretación de sus resultados. Bajo la tesis de la nacionalización se constata el predominio de los partidos nacionales en el ámbito municipal que es compatible con la relevancia de otros los factores propiamente locales. No en vano, una cuestión destacada es la asignación de un carácter secundario avalado por el modelo de elecciones de segundo orden. En España, debido a la magnitud de unidades territoriales a explorar, la mayoría las investigaciones se aproximan a las elecciones municipales analizando principalmente datos agregados. Los

estudios con este tipo de evidencia han permitido constatar que el comportamiento de los electores en estos comicios encajaba con las premisas del modelo teórico que las califica de segundo orden al manifestar diferencias sustantivas respecto a las elecciones generales. Pero, esta aproximación resulta demasiado superficial para extraer conclusiones hoy en día. Cuando el sistema de partidos de ámbito nacional se ha fragmentado o cuando el calendario electoral intensifica las convocatorias a las urnas, conviene afrontar como reto el análisis de las elecciones municipales profundizando más si cabe en sus resultados a partir de la desagregación de los datos y completando el análisis con datos de opinión pública. Este ha sido la intención de este trabajo que ha tenido por objeto contrastar la naturaleza de las elecciones municipales de 2019 a la luz de la teoría de las elecciones de segundo orden. Para abordarlo se ha establecido una estrategia metodológica doble. Por un lado, analizar datos oficiales que se han desagregado para descender al nivel municipal y analizar la participación y la presencia de partidos, dos de las premisas de las elecciones de segundo orden (menor participación y presencia de otros actores políticos). Por otro lado, contrastar el efecto de estos elementos apreciados sobre el voto a nivel individual dado que por vez primera disponemos de datos de una encuesta postelectoral.

En un escaso margen de tiempo los ciudadanos han ejercido el voto en elecciones de primer orden y de segundo orden. Esta cuasi simbiosis ha afectado al comportamiento electoral por el posible efecto contagio del proceso electoral nacional sobre el subnacional. De hecho, el análisis de los resultados de las elecciones municipales de 2019 confirma la gran penetración electoral de las formaciones nacionales en la arena política local, o en otros términos la fuerte nacionalización de sus resultados. Y, en particular se aprecia el avance electoral del partido gubernamental frente al descenso del principal partido de la oposición. De esta forma, las elecciones municipales han expresado cambios en las pautas de orientación del voto respecto a las elecciones precedentes de 2015 en un doble proceso, por un lado, de movilización selectiva del electorado, y por otro, de alineamiento de sectores importantes de votantes. Pero esta visión general no ha sido óbice para explorar los resultados desagregando los datos. Esta es una aportación relevante de este trabajo. Adoptando una estrategia de investigación que supone considerar el municipio como unidad de análisis, tratamos de comprobar si la participación electoral ha sido menor realizando un análisis «micro» para contrastar los supuestos teóricos que sostienen el carácter secundario de estos comicios. En este sentido, una primera conclusión que se deriva de esta aproximación metodológica confirma que, analizando los resultados agregados por tamaño de población, no cabe calificar sin más a las elecciones municipales como de segundo orden. Encontramos comportamientos electorales diversos en escenarios con rasgos diferentes entre sí. Atendiendo a la participación electoral, surge un universo local formado por municipios de tamaño pequeño —concretamente el 80 por ciento del total de municipios españoles— en los que los electores han participado en mayor medida en las recientes elecciones municipales que en las elecciones generales. Este comportamiento evidencia que lo que está en juego en las elecciones municipales importa, particularmente en estas poblaciones, y no parece ser algo secundario. Por tanto el cambio en el comportamiento de

los votantes hace considerar la relevancia de este tipo de elecciones y la explicación del voto a través de otras variables que son específicas del ámbito municipal o bien que han sido consideradas como explicativas de este nivel político.

Los análisis muestran que el comportamiento en las elecciones municipales de 2019 y sus resultados confirman algunos (no todos) de los postulados de las elecciones de segundo orden. Por un lado, constatan la validez de la segunda proposición de la teoría de segundo orden: los partidos grandes pierden votos. Una parte de las pérdidas de votantes se dirigen hacia la abstención mientras que otra es captada por partidos más pequeños. No obstante, al observar la distribución del voto por poblaciones se debería hacer una matización: los electores optan por partidos de ámbito nacional fundamentalmente en el poblaciones pequeñas y medianas. La pérdida de apoyos electorales de los dos grandes partidos se intensifica según incrementa el tamaño de la población, señal inequívoca de una diversidad de órdenes electorales. Las mayores pérdidas de los partidos grandes se producen poblaciones urbanas donde la presencia de partidos de ámbito estatal venía siendo la pauta predominante. Por tanto, conviene moderar esta proposición teórica y adjudicar un carácter secundario a las elecciones amparados por el análisis de resultados desagregados por tamaño de población. Los estratos de población condicionan los resultados abriendo una futura línea de investigación que explore el comportamiento de los electores en las elecciones municipales según el tamaño de los municipios. Siguiendo con este planteamiento un nuevo matiz corresponde hacer al advertir que el principal partido de la oposición no se beneficia de las pérdidas del partido del gobierno, salvo en los municipios de menor tamaño. Parece haber tenido efecto sobre los resultados la ubicación el calendario electoral. Al celebrarse las elecciones municipales en una fase muy temprana del ciclo electoral nacional (apenas un mes después) se contienen considerablemente las pérdidas sufridas por el partido en el gobierno. De hecho, son mayores las pérdidas de voto del partido del gobierno si comparamos sus resultados con los de las elecciones generales celebradas seis meses después.

En un contexto de fluidez en la decisión de voto para sectores importantes del electorado, un buen número de «otros» partidos, de ámbito estatal de menor tamaño, de carácter regional o nacionalistas han captado importantes segmentos de votantes. La competición en el eje ideológico por los espacios de la derecha y la izquierda evidencia la erosión de apoyos de los partidos grandes. No obstante, la implantación de estas fuerzas de menor tamaño es muy desigual. Presentar candidatos en un elevado número de municipios exige un esfuerzo en el proceso de selección de candidatos. La estrategia adoptada pretende rentabilizar las opciones partidistas en poblaciones de tamaño mediano y grande, dibujando un escenario en el que el ámbito rural se contrapone a un mundo más poblado. Este hecho evidencia que las elecciones municipales son un acontecimiento de específicas características y ello nos ha llevado a explorar los factores que tienen efecto sobre un votante de segundo orden.

El modelo estimado —limitado en sus resultados por la disponibilidad de datos, pero necesario como un primer avance en el conocimiento de este ámbito tan poco explorado— demuestra que entre distintos factores explicativos los factores estructurales

son un elemento a considerar en futuras investigaciones y así lograr una mejor explicación del voto municipal.

En este contexto, hemos alcanzado el objetivo de esta investigación centrado en examinar el efecto del carácter secundario que se otorga a las elecciones municipales. Más allá del tradicional enfoque agregado, era necesario comprobar dicha incidencia a nivel individual para contribuir a clarificar el tipo de motivaciones que siguen los ciudadanos para decidir su voto en las consultas municipales. De este modo, se ha pretendido descubrir los factores que han guiado el comportamiento en un nivel de gobierno con el que tienen un contacto más cercano y directo, a diferencia del que se observa en otros procesos electorales. No obstante, hay que continuar repensando la naturaleza secundaria de las elecciones municipales en España para plantear matizaciones a la teoría de las elecciones de segundo orden (Kjaer *et al.* 2019). Queda pendiente además, buscar estrategias de análisis que ayuden a determinar con precisión cómo calificar a las elecciones municipales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Bechtel, Michael M. 2012. «Not always second order: subnational elections, national-level vote intentions, and volatility spillovers in a multi-level electoral system», *Electoral Studies*, 31: 170-183. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2011.10.005>
- Binzer, Sara Hobolt y Jill Wittrock. 2011. «The second-order election model revisited: an experimental test of vote choices in European Parliament elections», *Electoral Studies*, 30: 29-40. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.020>
- Bürklin, Wilhelm P. 1987. «Why study political cycles?», *European Journal of Political Research*, 15(2): 131-143. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1987.tb00868.x>
- Cabeza, Laura y Matthias Sacntamburlo. 2021. «Dual voting and second-order effects in the quasi-simultaneous 2019 Spanish regional and national elections», *Revista Española de Ciencia Política*, 55:13-35. <https://doi.org/10.21308/recp.55.01>
- Campbell, James E. 1993. «Surge and decline: the national evidence», en Richard G. Niemi, Herbert F. Weisberg y David C. Kimball (eds.), *Controversies in Voting Behavior*, Washington: Congressional Quarterly Press.
- Capo, Jordi. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56: 143-164.
- Carrillo, Ernesto. 1989. «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, 3: 29-46.
- Clark, Alistair y Timothy B. Krebs. 2012. «Elections and policy responsiveness», en John, Peter; Mossberger, Karen; Clarke, Susan E. (eds.), *The Oxford handbook of urban politics*. Oxford University Press.
- Delgado, Irene. 1999. «Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86: 247-273.
- Delgado, Irene. 2006. «Las elecciones municipales de 2003: entre lo local y lo nacional», en J. Molins y P. Oñate (eds.), *Elecciones y comportamiento electoral*

- en la España multinivel*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 195-228.
- Delgado, Irene. 2010a. «Between first and second order: what place for the Spanish local elections?», en Carlo Fusaro (ed.) *Governi local i regionali in Europa fra sistema elettorali e scelte di voto*. Turín: Osservatorio Elettorale, págs. 563-587.
- Delgado, Irene. 2010b. «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)», *Política y Sociedad*, 47(3): 13-36.
- Delgado, Irene. 2018. «Las elecciones municipales en España: análisis comparado de diez procesos democráticos», en Benigno Pendás (dir.), *España Constitucional (1978-2019). Trayectorias y Perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Delgado, Irene y López Nieto, Lourdes (1992). «Un análisis de las elecciones municipales (Contribución a partir del caso español)», *Revista de Estudios Políticos*, 76: 195-219.
- Denters, Bas; Michael Goldsmith; Andreas Ladner; Poul Erik Mouritzen y Lawrence E. Rose. 2014. *Size and local democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Frandsen, Annie G. 2002. «Size and electoral participation in local elections», *Environment and Planning C*, 20(6): 853-870. <https://doi.org/10.1068/c0228>
- Gendzwill, Adam, Ulrik Kjær y Kristof Steyvers. 2021. «Between vertical integration and horizontal variation: comparing local elections and voting in 41 European countries». ECPR General Conference, Evento virtual, 30 agosto-3 septiembre.
- Golder, Sona N.; Ignacio Lago; André Blais; Elisabeth Gidengil y Thomas Gschwend. 2017. *Multi-level electoral politics: beyond the second-order election model*. Oxford: Oxford University Press.
- Heath, Anthony; Ian McLean; Bridget Taylor y John Curtice. 1999. «Between first and second order: a comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain», *European Journal of Political Research*, 35(3): 389-414. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00454>
- Henderson, Ailsa y McEwen, Nicola. 2010. «A comparative analysis of voter turnout in regional elections», *Electoral Studies*, 29(3): 405-416. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.012>
- Hix, Simon y Michael Marsh. 2007. «Punishment or protest? Understanding European Parliament elections», *The Journal of Politics*, 69: 495-510. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00546.x>
- Johnston, Ron y Charles Pattie. 2006. *Putting voters in their place: geography and elections in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press
- Justel, Manuel. 1995. *La abstención electoral en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kjaer, Ulrik y Kristof Steyvers. 2019. «Second thoughts on second-order? Towards a second-tier model of local government elections and voting», en Richard Kerley, Joyce Liddle y Pamela Dunning (eds.), *The Routledge Handbook of international local government*. Londres: Routledge.

- Koepke, Jason R. y Nils Ringe. 2006. «The second-order election model in an enlarged Europe», *European Union Politics*, 7(3): 321-346. <https://doi.org/10.1177/1465116506066259>
- Lefevere, Jonas y Peter Van Aelst. 2014. «First-order, second-order or third-rate? A comparison of turnout in European, local and national elections in the Netherlands», *Electoral Studies*, 35: 159-170. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.005>
- Marsh, Michael. 1998. «Testing the second-order election model after four European elections», *British Journal of Political Science*, 28: 591-607. <https://doi.org/10.1017/S000712349800026X>
- Marsh, Michael. 2002. «Electoral context», en Mark N. Franklin y Christopher Wlezien, (eds.). *The Future of Elections Studies*. Oxford: Pergamon.
- Miller, William L. 1988. *Irrelevant elections? The quality of local democracy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Mughan, Anthony. 2014. «Towards a political explanation of government vote losses in midterm by-elections», *American Political Science Review*, 80: 761-775. <https://doi.org/10.2307/1960537>
- Niemi, Richard G. y Herbert F. Weisberg. 1993. *Classics in voting behavior*. Washington, DC: CQ Press.
- Norris, Pippa. 1995. *British by-elections*. Oxford: Clarendon Press.
- Oppenhuis, Erik, Cees van der Eijk y Mark Franklin. 1996. «The party context: outcomes», en Cees van der Eijk y Mark Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rallings, Colin y Michael Thrasher. 1993. «Exploring uniformity and variability in local electoral outcomes: some evidence from English local elections, 1985-1990», *Electoral Studies*, 12: 366-384. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(93\)90039-M](https://doi.org/10.1016/0261-3794(93)90039-M)
- Rallings, Colin y Michael Thrasher. 1999. «Local votes, national forecast-using local government by-elections in Britain to estimate party support», *International Journal of Forecasting*, 14: 153-162.
- Reif, Karlheinz. 1984. «National election cycles and European elections, 1979 and 1984». *Electoral Studies*, 3(3): 244-255. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(84\)90005-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(84)90005-2)
- Reif, Karlheinz. 1997. «Reflections: European elections as member state second-order elections revisited», *European Journal of Political Research*, 31: 115-124.
- Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt. 1980. «Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results», *European Journal of Political Research*, 8: 3-44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>
- Schmitt, Herman; Alberto Sanz; Daniela Braun y Eftichia Tegeroglou. 2020. «It all happens at once: understanding electoral behaviour in second-order elections», *Politics and Governance* 8(1): 6-18. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i1.2513>
- Schakel, Arjan H. 2015. «How to analyze second-order election effects? A refined second-order election model», *Comparative European Politics*, 13(6):636-655.

- Schakel, Arjan y Régis Dandoy. 2014. «Electoral cycles and turnout in multilevel electoral systems», *West European Politics*, 37(3): 605-623. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.895526>
- Stimson, James A. 1976. «Public support for American presidents: a cyclical model», *Public Opinion Quarterly*, 40: 1-21. <http://www.jstor.org/stable/2748443>
- Thomsen, Søren. 2007. «Impact of national politics on local elections in Scandinavia», *Scandinavian Political Studies*, 21(4): 325-345. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1998.tb00018.x>
- Trujillo, José M.; Carmen Ortega y Juan Montabes. 2015. «Tipo de hábitat y comportamiento electoral: los efectos contextuales sobre la abstención diferencial en Andalucía (2011-2012)», *Revista Española de Ciencia Política*, 37: 31-61. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37648>
- Tufte, Edward R. 1975. «Determinants of the outcomes of midterm congressional elections», *American Political Science Review*, 69: 812-826.
- Vallés, Josep M. y Sánchez, Jordi (1994). «Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional», en P. del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid: CIS, pp. 365-384.
- Van Houwelingen, Pepijn. 2017. «Political participation and municipal population size: a meta-study», *Local Government Studies*, 43(3): 408-428. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1300147>

Presentado para evaluación: 9 de junio de 2022.

Aceptado para publicación: 6 de junio de 2023.

IRENE DELGADO SOTILLOS

Idelgado@poli.uned.es

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4324-8968>

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Su trabajo de investigación responde a dos líneas de interés: el comportamiento electoral y las instituciones representativas. Sobre ambas cuestiones ha participado en investigaciones nacionales e internacionales y publicado diferentes trabajos en diversas revistas científicas de la disciplina.

La evaluación de la actividad administrativa desde la revisión judicial: Una comparación entre los niveles territoriales de la Administración

*The assessment of administrative activity from judicial review:
A comparison between territorial levels of the Administration*

ALFONSO EGEE-DE HARO

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Egea-De Haro, A. (2023). La evaluación de la actividad administrativa desde la revisión judicial: Una comparación entre los niveles territoriales de la Administración. *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 41-66. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.62.02>

Resumen

El presente estudio compara el funcionamiento de los distintos niveles territoriales de la Administración pública española a partir de la revisión de su actividad por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. La aplicación de un modelo de regresión logística sobre 2.363 sentencias de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa durante el período febrero 2019-febrero 2020 permite analizar la influencia de factores relacionados tanto con la organización administrativa y la gestión pública (nivel territorial de la Administración, ámbito material de actuación o el carácter expreso o presunto del acto impugnado) como con las características del proceso mismo de revisión judicial (tipo de recurrente, órgano jurisdiccional sentenciador). Los resultados apuntan a una mayor impugnación de la actividad administrativa en el caso de la Administración General del Estado, si bien la revisión judicial de la actuación administrativa se produce más frecuentemente en actos adoptados por órganos de los niveles local y autonómico. Detrás de estas diferencias está la mayor frecuencia de los actos presuntos (silencio administrativo) en esos niveles y la complejidad del marco normativo en asuntos relativos a tributación, contratación pública y de personal al servicio de la Administración. Estos resultados justifican la utilidad del análisis empírico de los procesos de revisión judicial para completar los estudios sobre la evaluación del desempeño de las administraciones públicas y localizar aquellos sectores donde se puede mejorar la eficacia de la Administración Pública.

Palabras clave: niveles territoriales de la Administración, eficacia, revisión judicial, silencio administrativo, complejidad normativa.

Abstract

The present study compares the performance of different territorial levels of the Spanish public administration based on a review of their activity by the courts of the contentious-administrative jurisdiction. The application of a logistic regression model to 2,363 judgments from the contentious-administrative courts during the period of February 2019 to February 2020 enables an analysis of the influence that factors related to both administrative organization and public management (territorial level of the administration, material sector, or express or presumed character of the challenged act) and the characteristics of the judicial review process itself (type of appellant, sentencing court) have on the judicial review of administrative activity. The results suggest a higher rate of challenge to administrative activity in the case of the General State Administration, although judicial review of administrative action occurs more frequently in acts adopted by local and regional level bodies. Behind these differences lies the greater frequency of presumed acts (administrative silence) at these levels and the complexity of the regulatory framework in matters relating to taxation, public contracting, and employment of personnel serving the Administration. These results justify the utility of empirical analysis based on judicial review processes to complement studies on the evaluation of the performance of public administrations and to identify those areas where the effectiveness of the public administration can be improved.

Keywords: territorial levels of public administration, effectiveness, judicial review, administrative silence, regulatory complexity.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es examinar, de manera comparada, el desempeño de los órganos administrativos a partir de la revisión que de su actividad realizan los juzgados y tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (JCA). Concretamente, el estudio analiza la actividad que es objeto de impugnación ante la JCA como indicador de la eficacia de la gestión realizada.

Al principio de esta investigación se plantean diversas dificultades para alcanzar el objetivo propuesto. En primer lugar, la comparación de la actividad de los órganos administrativos se ve obstaculizada por las diferencias en términos de competencias y recursos que existen entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, la variedad de enfoques teóricos sobre la gestión pública, que van desde el modelo tradicional weberiano hasta las corrientes del Nuevo Servicio Público, ha generado una multiplicidad de indicadores para evaluar la actividad administrativa, que utilizan términos no siempre coincidentes como calidad, eficacia, efectividad o eficiencia.

Desde una perspectiva interdisciplinar los factores responsables del dispar rendimiento de los órganos administrativos son múltiples e incluyen aspectos estructurales vinculados a las normas de funcionamiento y al contexto en el que opera el órgano administrativo, así como las características del personal al servicio de la Administración (Rainey y Steinbauer, 1999). En cuanto a los primeros, se destaca la importancia de que los procedimientos estén adecuados a los objetivos perseguidos, así como la

cooperación y lealtad institucional con otros actores del sistema (Rainey y Rainey, 1986). En algunos casos, el contexto en el que opera el órgano administrativo es esencial para entender su actividad (Meier, 1993). Además, el desempeño se ve afectado por factores como volumen de recursos, los modelos de gestión, incluidas la estabilidad laboral y la remuneración por incentivos en el servicio público (Boyne, 2003; Xu *et al.*, 2023). En cuanto a las características del personal, se ha destacado la importancia del liderazgo y de la cultura organizativa (Rainey y Steinbauer, 1999; Jin y Rainey, 2020), así como la experiencia de los responsables en la toma de decisiones (Olvera y Avellaneda, 2019).

Sin embargo, las distintas razones ensayadas para explicar las diferencias en el desempeño de los órganos administrativos carecen de un marco de análisis común, incluso considerando los estudios procedentes de un mismo enfoque teórico (Funck y Karlsson, 2020). Además, los estudios se enfocan principalmente en un nivel de gobierno y en una política pública específicos, lo que limita la perspectiva comparativa entre diferentes niveles de gobierno o entre sectores de actividad material de la Administración (Schäfer, 2006; Thijs *et al.*, 2017; Misuraca *et al.*, 2020).

Frente a estas limitaciones, el control de la actividad administrativa por los juzgados y tribunales permite utilizar criterios comunes a los distintos órganos administrativos y sectores de actividad material de la Administración. Así, la revisión judicial se realiza a partir de principios comunes (legalidad, eficacia, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, entre otros) independientemente del órgano cuya actividad se esté analizando, de sus competencias o nivel de recursos.

No obstante, la comparación del desempeño de la actividad administrativa a partir de la revisión judicial presenta desafíos. En primer lugar, el control judicial podría considerarse que ofrece un alcance limitado para valorar el desempeño de las administraciones públicas teniendo en cuenta las potestades discrecionales de los órganos administrativos. Sin embargo, y aún en este caso, existe un cierto nivel de delimitación normativa que permite valorar la actividad administrativa a partir de criterios objetivos (Rodríguez de Santiago, 2016). Adicionalmente, el desempeño de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades debe responder a un principio de eficacia derivado del concepto mismo del Estado social de derecho y de la necesidad de orientar su actuación a la realización del interés general (Parejo, 1989; 1999; Rastrollo, 2017; Candela, 2020).

Una segunda cuestión respecto a la utilización de la revisión judicial es el posible impacto de factores ajenos a la actividad administrativa relacionados con las características de los juzgados y tribunales o el contexto en el que toman sus decisiones (Crowley, 1987; Posner, 2010; Lax, 2011; Rachlinski y Wistrich 2017; Harris y Sen, 2019; Epstein y Weinshall, 2021). Sin embargo, esta posible influencia no invalida su utilización como medio para comparar el desempeño de los órganos administrativos, sino que exige incluir en los modelos explicativos factores relacionados con las características de los órganos jurisdiccionales y de los procesos de revisión judicial.

El presente estudio realiza así una propuesta para analizar, de manera comparada, la actividad de los órganos administrativos a través de la revisión judicial. El análisis de

estructura en cinco apartados tras esta introducción. El segundo apartado analiza las diversas perspectivas teóricas y los resultados empíricos obtenidos en la evaluación de las Administraciones Públicas desde los distintos enfoques de gestión pública. El tercer apartado fundamenta el uso de la revisión judicial como herramienta para el análisis comparado de la actividad administrativa y presenta las hipótesis del estudio. Un cuarto apartado recoge las características del diseño de la investigación y de la base de datos utilizada. El quinto apartado presenta los resultados de un análisis de regresión logística realizado sobre 2.425 sentencias de los juzgados y tribunales de la JCA. Finalmente, el sexto apartado resume las principales conclusiones del estudio y las implicaciones para mejorar la gestión pública.

2. LA SUCESIÓN DE CRITERIOS PARA ANALIZAR EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN DESDE LOS ENFOQUES DE GESTIÓN PÚBLICA

La forma de evaluar la actividad de los órganos administrativos ha estado determinada por los distintos enfoques teóricos que se han sucedido sobre la organización administrativa y la gestión pública. Estos enfoques han generado distintos criterios que van desde el respeto al principio de legalidad hasta el grado de participación ciudadana pasando por la eficacia y la eficiencia económica. El modelo burocrático tradicional partía de la conveniencia de una estructura jerárquica, un sistema meritocrático de selección del personal y una actuación alineada con reglas y procedimientos predefinidos. Estas características permitirían controlar la actividad de los órganos administrativos, prevenir la corrupción y generar un sistema efectivo de contrapesos internos (Rauch y Evans, 2000). En este escenario, la evaluación de la actividad administrativa se dirigía al análisis del funcionamiento reglado de los órganos que formaban parte del sector público.

La aparición en los años 70s y 80s del siglo xx de la corriente denominada Nueva Gestión Pública (NGP en adelante) significó un punto de inflexión en el estudio de la actividad administrativa. La NGP supuso una revisión del modelo burocrático tradicional, centrado en la definición funcional de los elementos de la estructura administrativa, y lo sustituyó por un modelo administrativo orientado a la consecución de objetivos medibles y su consiguiente valoración en términos de eficacia y eficiencia. La Administración pasaba a orientar su actividad a la obtención de resultados, así como a impulsar una reorganización tendente a una gestión descentralizada y proactiva como la forma idónea para alcanzar esos resultados (Osborne y Gaebler, 1992; Pollit y Bouckaert, 2004; Bouckaert y Halligan, 2007). Los cambios introducidos por la NGP generaron también una nueva forma de evaluación de la actividad administrativa. La NGP trasladó el centro de gravedad de los procesos administrativos a los resultados de la gestión pública. (Mullins, 2007).

Desde la perspectiva de la NGP, la descentralización, la desregularización y el fortalecimiento de los niveles de gestión intermedios conducen a mejoras en eficacia y eficiencia debido a una mayor competencia en la prestación de servicios entre actores

tanto públicos como privados (Aucoin, 1990; Domberger *et al.*, 1995; Rimmer 1994). Sin embargo y desde una perspectiva empírica, los resultados no siempre han seguido los efectos esperados (Balaguer-Coll *et al.*, 2010; Denhardt y Denhardt, 2015; Narbón-Perpiñá y De Witte, 2018). De otro lado, la evaluación del impacto de la agenda de reformas de la NGP en términos de desempeño de los órganos administrativos resulta dificultada por la ausencia de un marco analítico que permita el desarrollo de comparaciones y la profundización en los mecanismos causales (Mergoni y De Witte, 2022).

La ausencia de correspondencia entre la construcción teórica y los resultados prácticos en las reformas impulsadas desde la NGP generaron, ya desde los años 90s, una vuelta a reclamar el valor de la gestión directa de los servicios por las Administraciones Públicas y la necesidad de evaluar los servicios públicos desde un enfoque más amplio que la eficiencia del mercado y centrado en una mayor participación y control de la actividad administrativa por parte de la ciudadanía (Moore, 1994; Kelly *et al.*, 2002; Hefetz y Warner, 2004).

Los distintos enfoques de gestión pública no solo implican diferentes concepciones acerca de los principios para la provisión de servicios públicos, sino que también reflejan distintas percepciones acerca del papel de la ciudadanía, el gobierno y de la relación entre ellos (Pastor Albaladejo *et al.*, 2020). En este contexto, la corriente del Nuevo Servicio Público (NSP, en adelante) promueve la participación ciudadana y la centralidad de los valores democráticos en los procesos de toma de decisiones, así como una estructura de gobernanza colaborativa y cooperativa para la provisión de servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2000; O'Leary y Vij, 2012). Desde la corriente del NSP, los criterios de evaluación de la actividad administrativa basados en la eficiencia y eficacia se complementan con otros objetivos como el acceso a la información sobre la gestión pública, la justificación de las razones que motivan las decisiones adoptadas por parte de las distintas administraciones, o la transparencia y acceso por parte de la ciudadanía al proceso de toma de decisiones políticas (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017; Buell *et al.*, 2021). Los enfoques se suceden no resultando siempre nítida su diferencia con los anteriores o combinando elementos de los anteriores. Así la denominada Nueva Gobernanza Pública desarrolla la centralidad de la participación mediante una estructura colaborativa entre actores y privados en el ejercicio de la acción de gobierno (Osborne, 2010). Por su parte, el denominado Estado Neo-weberiano trata de adaptar el modelo tradicional de Administración Pública a partir de la inclusión de ciertos elementos de la NGP (Drechsler y Kattel, 2009).

Sin embargo, la evidencia empírica acerca de los resultados previstos por los distintos enfoques teóricos no es concluyente y el predominio de los estudios de caso frente a aquellos comparados limita la posibilidad de extrapolar los resultados (Pollitt y Bouckaert, 2011a). Además, los indicadores de desempeño han buscado la adaptación a las características de las administraciones y sectores sobre los que se aplican siendo por tanto dependientes del contexto concreto en los que se aplican y dificultando su extrapolación o análisis comparado (Gao, 2015).

De otro lado, los diferentes enfoques de gestión pública generan también expectativas acerca del desempeño de los distintos niveles de gobierno en función de los

principios en los que se basan. Desde la perspectiva del modelo burocrático tradicional, la concentración de funciones en grandes estructuras organizativas genera economías de escala y mejora la coordinación mediante la reducción de los costes de transacción (Dearlove, 1979). Por el contrario, el modelo de la NGP apunta a la descentralización y la competencia como mecanismos de una gestión más eficiente de los recursos. Por su parte, el NSP y los enfoques centrados en el ejercicio colaborativo de la acción de gobierno encuentran en los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía, un espacio propicio para conseguir una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones y en la provisión de bienes y servicios.

No obstante, los análisis empíricos realizados hasta la fecha tampoco han llegado a demostrar de manera concluyente la existencia de una vinculación entre el desempeño de los órganos administrativos y la localización de las competencias en uno u otro nivel de gobierno (Pérez López *et al.*, 2015; Tavares, 2018; Plaček *et al.*, 2020; Gendźwill *et al.*, 2021; Ahn y Baldwin, 2022). Además, la evaluación del desempeño de los órganos administrativos parece estar condicionada por el sector de actividad que se esté analizando, lo que dificulta la utilización de un marco de análisis común entre sectores y administraciones (Boyne, 1996; Pollitt y Bouckaert, 2011b). En este sentido, las propuestas provenientes de la NGP pueden tener mayor implantación en áreas como la contratación pública o las políticas de personal de la Administración, donde los órganos administrativos pueden adoptar criterios de eficacia y eficiencia similares a los del sector privado. En otros ámbitos, como la tributación, la visión tradicional del modelo burocrático adquiere mayor importancia, principalmente en relación con el protagonismo del principio de legalidad o la adopción de capacidades y habilidades del personal a partir de la experiencia continuada en unidades administrativas con funciones especializadas. Por su parte, los principios del NSP encuentran mayor acomodo en otros sectores como la política de transparencia y la gestión de los bienes públicos.

El escenario descrito aconseja la integración de los principios y criterios de evaluación de los distintos enfoques de gestión pública para conseguir así un marco de análisis uniforme entre niveles de gobierno y sectores de la actividad administrativa. En este sentido, la revisión judicial de la actividad administrativa se presenta como una alternativa al combinar elementos de los distintos enfoques de gestión pública, desde la centralidad del principio de legalidad del modelo burocrático tradicional a la eficacia o la garantía del acceso y participación de la ciudadanía, criterios más próximos a los enfoques de la NGP y el NSP.

3. LA EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA A PARTIR DEL CONTROL JURISDICCIONAL

La utilización de la revisión judicial como criterio para evaluar la actividad administrativa se ha enfocado principalmente al análisis de determinados órganos de la Administración, como es el caso de las autoridades reguladoras y agencias independientes

(Miles y Sunstein, 2008; Pierce, 2011; Pierce y Weiss, 2011; McLean y Tushnet, 2012; Bajakić y Kos, 2016; Mejía, 2021; Silva y Guimaraes, 2021). Esta limitada utilización del control jurisdiccional para evaluar el desempeño de los órganos administrativos con carácter general puede deberse a diversas razones. En primer lugar, el análisis de la revisión judicial se ha centrado principalmente en aspectos institucionales como las diferencias de la revisión judicial en las tradiciones de derecho común y del derecho administrativo francés (Bignami, 2016), la separación de poderes (Hirschl, 2008), la estabilidad y el cambio en los sistemas políticos (Brouard y Hönnige, 2017) o la capacidad normativa de órganos administrativos especializados, como las agencias reguladoras (Türk, 2013; Turner, 2017; Simoncini, 2018; Marjosola, 2022). Desde esta perspectiva centrada en la relación entre los poderes del Estado, el objeto principal de investigación no ha sido analizar el desempeño de las Administraciones Públicas sino discutir la idoneidad del control judicial de los órganos administrativos (Sunstein, 2005; Posner, 2006).

El presente estudio extiende el objeto de análisis de la revisión judicial de la actividad administrativa para evaluar la eficacia de los órganos administrativos entendida como la confirmación por los tribunales de la decisión adoptada por los órganos administrativos. Los factores que explican la revisión judicial de la actividad administrativa pueden dividirse en dos grupos: aquéllos relacionados con características de la propia actividad administrativa objeto de revisión (factores endógenos) y aquéllos relacionados con el contexto en el que actúa la Administración y el proceso de revisión judicial (factores exógenos).

3.1. Factores endógenos de la actividad administrativa en la revisión judicial

Un primer factor que puede afectar al desempeño de los órganos administrativos, desde la perspectiva del control jurisdiccional, es el tipo de actuación de los órganos administrativos. El alcance de la revisión judicial es amplio y así el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece la posibilidad de impugnar tanto disposiciones generales como actos concretos, ya sean adoptados de manera expresa o presunta, así como la inactividad de la Administración o las actuaciones al margen de las normas de procedimiento. Esta amplitud del objeto de la revisión judicial justifica su utilización para evaluar la actividad de los órganos de la Administración. Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas señala que la Administración está obligada a resolver de manera expresa (artículo 21). Adicionalmente, se establece la obligación de la Administración de informar a los interesados del plazo máximo de resolución del procedimiento y las consecuencias de que, tras completar ese plazo, la Administración no hubiera resuelto de manera expresa (silencio administrativo).

La función del silencio administrativo es permitir que la ciudadanía pueda impugnar la validez de la actuación de la Administración aún en supuestos en los que

no hay una respuesta expresa por parte de ésta, y cuando el ciudadano haya requerido a la Administración para ello. El silencio administrativo no es una opción de la Administración, pero sí es un escenario frecuente como ha sido manifestado por el propio Tribunal Supremo y supone una patología del funcionamiento de la Administración incompatible con el derecho a una buena administración (STS nº 1312/2021 de 4 de noviembre de 2021, rec. 8329/2019).

Estas diferencias en los tipos de actuación de los órganos administrativos implican también diferencias en el acceso y participación de la ciudadanía en la actividad administrativa y, en consecuencia, en la toma en consideración y valoración por los órganos administrativos de las circunstancias particulares del caso. En este sentido, hay que subrayar cómo la revisión judicial no sólo se reduce a un control formal de legalidad, sino que también va dirigida a analizar aspectos como la eficacia de la actividad administrativa, su proporcionalidad, la ausencia de arbitrariedad o el respeto de los derechos y libertades individuales (Bignami 2016; Mejía 2021). Desde esta perspectiva, cabría plantear que en aquellos procedimientos administrativos que concluyen mediante un acto presunto (silencio administrativo) no sólo hay una menor participación de la ciudadanía, sino que esta menor participación influye en la motivación y justificación del acto administrativo que es menos sólida al no considerar las circunstancias y razones alegadas por el ciudadano. En consecuencia, cabría esperar que *la revisión judicial de la actividad administrativa se producirá más frecuentemente en aquellos casos de silencio administrativo respecto a aquellos donde haya recaído una resolución expresa (Hipótesis 1)*. En este sentido, la participación de la ciudadanía reivindicada por varios enfoques de gestión pública no solo resulta relevante para considerar el desempeño de la Administración en los casos de toma de decisiones de alcance colectivo, sino que también es trascendente en situaciones individualizadas de control y eventual impugnación de la decisión adoptada por el órgano administrativo. En términos comparados, la hipótesis planteada supondría que la revisión de la actividad administrativa será más frecuente en aquellos niveles territoriales donde sea más frecuente el recurso al silencio administrativo.

3.2. Factores exógenos de la actividad administrativa en la revisión judicial

Un segundo grupo de factores que pueden explicar la variación en los resultados de la revisión judicial de la actividad administrativa están referidos al marco normativo y a la configuración del sistema de revisión judicial. En relación con el marco normativo, la revisión de la actividad administrativa puede estar influida por características como la complejidad de la normativa aplicable en cada caso, la existencia de lagunas u otras características que puedan dificultar la actividad administrativa. En este sentido, factores como el número de disposiciones aplicables, su coherencia interna o su estabilidad pueden afectar al mayor o menor alineamiento de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la revisión judicial de la actividad administrativa.

La complejidad normativa se ha analizado principalmente atendiendo a criterios puramente formales como el número de leyes, su extensión o los mecanismos para asegurar su cumplimiento (Djankov *et al.*, 2002; Kirchner, 2012; Mora-Sanguinetti y Pérez Valls, 2020). Desde una perspectiva alternativa a las anteriores, el presente estudio identifica la complejidad normativa con la mayor o menor facilidad para identificar las normas aplicables al caso y su interpretación. Así, el concepto de complejidad no está referido al conjunto del ordenamiento jurídico cuanto a factores específicos de los distintos sectores de la actividad material de las Administraciones. En este sentido, se propone analizar la complejidad del marco normativo a partir de una dimensión relativa al origen de las normas aplicables y, en concreto, la existencia de normas procedentes de distintos niveles de gobierno; y, una segunda dimensión, relativa a la estabilidad del marco normativo a aplicar. Con relación a la primera dimensión (*densidad normativa*), existen sectores de la actividad administrativa regulados desde distintos niveles de gobierno. Este es el caso por ejemplo de materias como los tributos, la contratación pública o el personal al servicio de la Administración. A diferencia de estos sectores, en otros ámbitos como, por ejemplo, la protección de derechos fundamentales o la responsabilidad patrimonial de la Administración, el esquema normativo es más simple con el predominio de una fuente estatal en el establecimiento del marco normativo.

De otro lado, y con relación a una segunda dimensión del concepto de complejidad normativa (*estabilidad normativa*), la dificultad en la identificación y aplicación de la norma por parte de los órganos administrativos puede venir provocada por una mayor frecuencia de los cambios normativos. Además, la reforma frecuente del marco normativo retrasa la elaboración de un cuerpo de doctrina jurisprudencial estable, capaz de ofrecer pautas a los órganos administrativos en la interpretación y aplicación de la norma. En consecuencia, se espera que *en aquellos sectores de la actividad administrativa en los que la complejidad normativa sea mayor también se produzca una mayor revisión judicial de su actividad* (Hipótesis 2). El predominio de los factores indicados en esta segunda hipótesis supondría que las diferencias entre los niveles de la Administración Pública tuvieran menos relevancia y que su desempeño estuviera principalmente condicionado por la complejidad del marco normativo, afectando así de manera uniforme al conjunto de niveles territoriales sin que se produjera diferencias significativas entre ellos. En otras palabras, la confirmación de esta hipótesis supondría que la revisión judicial se produce en los sectores de mayor complejidad normativa independientemente del nivel de gobierno.

Otro grupo de factores que afectaría a la revisión judicial de la actividad administrativa está representado por las características del propio sistema judicial de revisión y de los recurrentes que impugnan la actividad administrativa. En otras palabras, los procesos de revisión de la actuación administrativa pueden facilitar o dificultar la decisión de impugnar los actos administrativos y con ello afectar a la revisión misma de la actividad administrativa. En este sentido, la facilidad de acceso al sistema de recursos judiciales o la estrategia de las partes en el procedimiento pueden también afectar a la revisión de la actividad administrativa por los órganos de la JCA. En primer lugar, cabría esperar que el acceso al sistema judicial dependa de los recursos de la ciudadanía interesada en solicitar la revisión judicial de la actividad administrativa que le afecta.

Así, las personas jurídicas, a diferencia de los particulares personas físicas, disponen de más recursos (económicos y de tiempo) no sólo para iniciar sino también mantener la acción judicial frente a la actividad de la Administración a lo largo de las distintas instancias jurisdiccionales. En consecuencia, cabría esperar que la revisión judicial fuera más frecuente en el caso de las personas jurídicas respecto a las personas físicas. Adicionalmente, este acceso a las instancias jurisdiccionales superiores puede afectar a la revisión misma de la actividad administrativa. Los tribunales que conocen de los asuntos en vía de recurso, frente a los que lo hacen en primera instancia, se centran en cuestiones jurídicas y no tanto fácticas o de valoración de la prueba, pudiendo así concentrar la revisión de la actividad administrativa en cuestiones de derecho relativas a la adecuación de la actividad de la Administración al ordenamiento jurídico. También, cabría presumir en los tribunales que resuelven en sede de recurso un mayor conocimiento técnico del ordenamiento jurídico y una menor carga de trabajo, y, por tanto, una mayor capacidad para analizar la adecuación de la actividad administrativa al marco normativo. En consecuencia, cabría esperar que *existirá una mayor probabilidad de revisión de la actividad administrativa cuando los asuntos se resuelven por los órganos jurisdiccionales de instancias superiores (hipótesis 3)*. Adicionalmente se espera que la revisión de la actividad administrativa por los órganos jurisdiccionales de instancias superiores sea más frecuente cuando el recurrente sea una persona jurídica por tener mayores recursos respecto a los particulares personas físicas.

Las distintas hipótesis planteadas generan distintas expectativas acerca del desempeño de los órganos administrativos. Así, el predominio de los factores endógenos asociados a los tipos de actividad administrativa apuntaría a la existencia de diferencias entre los niveles territoriales en función de la distribución de los actos expresos y presuntos. De otro lado, las hipótesis relativas a la complejidad normativa y los efectos del sistema de recursos sugerirían que la revisión de la actividad administrativa no estaría directamente vinculada a un nivel territorial de la Administración, sino que estaría provocada por las características del sector material o las características del sistema de revisión.

4. DATOS Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El presente estudio parte de los resultados de un análisis de contenido de 2.425 en distintos ámbitos de la actividad administrativa durante el período 2019 (febrero) — 2020 (febrero) y dictadas por los órganos colegiados de la JCA (Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo). El período de tiempo analizado evita las distorsiones que representó la situación de pandemia en la actividad administrativa y jurisdiccional. De otro lado, la necesidad de capturar el impacto de la modificación del marco normativo aconseja la utilización de un período temporal reciente teniendo en cuenta la duración de los procedimientos y que el estudio abarca las distintas instancias jurisdiccionales. La población objetivo está constituida por las sentencias en seis áreas de actuación de la Administración Pública (tributos, contratación pública, responsabilidad patrimonial, personal de la Administración, protección

de derechos fundamentales y protección de datos personales)¹. Un 47% de los casos se corresponden con la actividad de la Administración General del Estado, frente al 34% de la Administración autonómica y el 19% de la Administración local.

El anexo 1 recoge también el número de sentencias codificadas por cada uno de los sectores de actividad analizados en función del nivel territorial de la Administración autora del acto impugnado. A partir de esta selección de casos, se ha elaborado² una base de datos mediante la codificación de las resoluciones según diversos criterios tanto sustantivos (sentido del fallo, naturaleza de la tutela judicial solicitada, tipo de acto recurrido, entre otros) como procedimentales (por ejemplo, partes en el procedimiento, Administración responsable del acto impugnado).

El diseño de esta investigación presenta varias características deseables para poder analizar la actividad administrativa a partir de la revisión judicial. En primer lugar, el análisis de contenido de las sentencias ofrece indicadores fiables al utilizarse para su definición categorías legales que son comunes a los distintos niveles territoriales de la Administración y sectores de la actividad administrativa. En segundo lugar, se analizan distintos ámbitos de la actividad administrativa con distintos marcos normativos aplicables para, de esta manera, poder testar los efectos que pueden tener las características del ordenamiento jurídico en la actividad de la Administración.

TABLA 1.

COMPLEJIDAD DEL MARCO NORMATIVO

	Densidad normativa	Estabilidad del marco regulatorio
Derechos fundamentales	-	+
Protección de datos	-	+
Empleo Público	+	+
Tributos	+	-
Responsabilidad Patrimonial Estado	-	+
Contratación Pública	+	-

Nota: +/- denota presencia o ausencia de la característica indicada en columnas. *Fuente:* elaboración propia.

En este sentido, y tal y como se expuso anteriormente, los sectores de la actividad administrativa analizados presentan diferencias en cuanto a la densidad o volumen de

1. La población se ha calculado a partir de una búsqueda jurisprudencial en base a las normas principales de los sectores materiales analizados. Se ha realizado un muestreo estratificado con afijación proporcional de los seis sectores a partir de un nivel de confianza 95% y error muestral de +/- 5%. La representatividad de la muestra se ha maximizado en función del órgano jurisdiccional y la instancia.
2. La construcción de la base de datos y la identificación de la normativa relativa a cada sector ha sido realizada por el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM).

normas que rigen la actuación de la Administración, así como respecto a la frecuencia con la que se han modificado los principales textos normativos. La tabla 1 representa la combinación de ambas dimensiones (densidad y estabilidad normativas). El mayor número de leyes y las modificaciones legislativas representan el escenario donde la identificación de los criterios para aplicar la norma resulta de una mayor complejidad. Este escenario se produce con carácter principal en los sectores de relativos a contratación pública y tributos.

En cuanto a los tipos de actuación administrativa, la muestra de sentencias recoge los distintos tipos de actuación de la Administración desde los actos expresos hasta la vía de hecho (anexo 1), si bien el presente análisis se concentra en aquel tipo de actividad más frecuente, esto es, los actos expresos, los actos presuntos o silencio administrativo y las disposiciones generales. La distribución de este tipo de actos entre los niveles territoriales de la Administración no es uniforme. En el caso de la Administración General del Estado los actos más frecuentemente impugnados son los actos expresos (91% de los casos frente al 71,7% en el nivel autonómico y el 74,5% en el nivel local). Por su parte, los actos presuntos son más frecuentes en los casos de las Administraciones autonómicas y local (Tabla 2). Esta circunstancia permite testar las diferencias entre los distintos niveles de la Administración a partir de la mayor o menor frecuencia del silencio administrativo como forma de actuación.

TABLA 2.

TIPO DE ACTIVIDAD IMPUGNADA POR SECTOR MATERIAL

Sector		Nivel territorial			Total
		Gobierno Central	Gobierno Autonómico	Gobierno Local	
Contratos	Acto Expreso	69	87	73	229
		67,6%	56,5%	88,0%	67,6%
	Silencio Administrativo	33	67	10	110
		32,4%	43,5%	12,0%	32,4%
Protección Derechos Fundamentales	Acto Expreso	73	56	41	170
		90,1%	65,1%	85,4%	79,1%
	Silencio Administrativo	8	30	7	45
		9,9%	34,9%	14,6%	20,9%
Empleo Público	Acto Expreso	214	216	54	484
		98,2%	83,1%	84,4%	89,3%
	Silencio Administrativo	4	44	10	58
		1,8%	16,9%	15,6%	10,7%
Proteccion Datos	Acto Expreso	138	4	2	144
		100,0%	66,7%	66,7%	98,0%
	Silencio Administrativo	0	2	1	3
		0,0%	33,3%	33,3%	2,0%

	Sector	Nivel_territorial			Total
		Gobierno Central	Gobierno Autónomo	Gobierno Local	
Responsabilidad Patrimonial	Acto Expreso	91	65	45	201
		82,0%	48,9%	59,2%	62,8%
	Silencio Administrativo	20	68	31	119
		18,0%	51,1%	40,8%	37,2%
Tributos	Acto Expreso	456	161	118	735
		97,9%	99,4%	89,4%	96,7%
	Silencio Administrativo	10	1	14	25
		2,1%	0,6%	10,6%	3,3%

Fuente: Base de datos creada por el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM). Elaboración propia.

A modo de ejemplo, el porcentaje de casos recurridos en materia de contratos que están referidos a actos presuntos alcanza el 43% en el nivel autonómico frente al 32% en el caso de la Administración General del Estado. En otros sectores, como responsabilidad patrimonial, la actividad impugnada de la Administración General del Estado se concentra en actos expesos (82%) mientras que el porcentaje desciende hasta el 49% en el caso de la Administración autonómica y el 59% en la Administración local.

5. RESULTADOS DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Como se ha reflejado en la muestra de casos, la mayor parte de los actos impugnados tienen origen en la Administración General del Estado (Anexo 1) si bien resulta necesario analizar en cuáles de los casos se revisa la actividad de la Administración. A continuación, se estima la probabilidad de que la actividad administrativa sea revisada como consecuencia de la estimación total o parcial de los recursos presentados por los particulares considerando que este escenario se corresponde con una menor eficacia de la Administración. Para ello se desarrolla un modelo de regresión logística que tiene como objetivo evaluar la probabilidad de revisión judicial de la actividad administrativa, a partir de las siguientes especificaciones:

$$Y(\text{revisión}) = \beta_0 + \beta_1(\text{ORIGEN} \cdot \text{ACTIVIDAD}) + \beta_2(\text{SECTOR}) + \beta_3(\text{RECURRENTE} \cdot \text{INSTANCIA}) + \beta_4(\text{NORMA UE}) + \beta_5(\text{JURISPRUDENCIA}) + u$$

La variable dependiente $Y(\text{rev})$ es una variable dicotómica que refleja la probabilidad de que la revisión judicial se traduzca en la anulación de la actuación administrativa y, en consecuencia, se estimen total o parcialmente las pretensiones del recurrente.

El término β_0 es la constante del modelo cuando el resto de los coeficientes de los factores explicativos adoptan el valor 0 y el término «u» refleja el error en la estimación. Con relación a los factores explicativos, «*ORIGEN*» es una variable categórica que representa los tres niveles territoriales de la Administración objeto de análisis (Administración General del Estado, Administración Autonómica y Administración Local). La variable «*ACTIVIDAD*» recoge el tipo de actuación de la Administración (acto expreso, presunto o disposición general) que es objeto de impugnación. Ambos factores se presentan en el modelo a partir de una interacción para estimar así las consecuencias que sobre la revisión judicial produce la opción por uno u otro tipo de actuación por parte de la Administración autora del acto recurrido y así comparar los niveles territoriales de la Administración. Por su parte, la variable «*SECTOR*» refleja las distintas áreas de la actividad administrativa analizadas a fin de testar el impacto de la complejidad del marco normativo.

Adicionalmente, se incluyen en el modelo dos variables que también permiten capturar ulteriormente la complejidad del marco normativo como son, de un lado la aplicación de normativa europea (variable «*NORMA UE*») y, de otro, la existencia de jurisprudencia del Tribunal Supremo y/o del Tribunal Constitucional (variable «*JURISPRUDENCIA*»). La inclusión de esta última variable permite analizar si existen criterios jurisprudenciales que permitan a los órganos administrativos superar la complejidad normativa.

Finalmente, la variable «*RECURRENTE*» clasifica los casos en función de que la actuación administrativa sea recurrida por una persona física o una persona jurídica a fin de testar el efecto que puede tener los mayores recursos asociados a las personas jurídicas y el acceso a las instancias jurisdicciones superiores. En este sentido, se relaciona el efecto combinado que tiene cada tipo de recurrente con la instancia en la que se resuelve el recurso para comprobar si la revisión de la actividad administrativa se produce con mayor frecuencia en las instancias jurisdiccionales superiores como consecuencia del predominio en el razonamiento judicial de cuestiones jurídicas frente a cuestiones de hecho. La variable «*INSTANCIA*» presenta tres categorías (primera instancia, apelación y casación).

Las variables se incorporan sucesivamente a través de diferentes modelos, y se evalúa su capacidad para mejorar el poder explicativo. La secuencia de modelos de regresión muestra una mejora gradual en la bondad de ajuste hasta el modelo 4, que incluye el conjunto de todas las variables consideradas, como se demuestra por las estimaciones del Criterio de Información Bayesiano (BIC). En la tabla 3 se recogen los coeficientes correspondientes a los cambios en la probabilidad de que la actividad administrativa sea revisada a partir de la categoría de referencia en cada variable y que coincide con la categoría con un mayor número de casos.

Con relación a la primera de las variables incluida en los modelos, se observa como los coeficientes asociados a la interacción del tipo de acto y nivel territorial resultan estadísticamente significativos en los casos de la Administración local y autonómica tanto en los casos donde la actividad impugnada se corresponde con actos expresos como con actos presuntos. De otro lado, y en relación con la intensidad del impacto

TABLA 3.

REGRESIÓN LOGÍSTICA SOBRE LA PROBABILIDAD DE REVISIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
ADMINISTRACIÓN AUTORA				
*TIPO DE ACTO				
(Administración General del Estado				
*Acto expreso)				
Administración General*Silencio administrativo	0.21 (0.26)	0.31 (0.27)	0.37 (0.28)	0.49 (0.28)
Administración General*Disposición general	0.28 (0.77)	0.38 (0.78)	0.26 (0.78)	0.41 (0.78)
Administración Autonómica*Acto expreso	0.17 (0.12)	0.15 (0.13)	0.37** (0.14)	0.51*** (0.15)
Administración Autonómica*Silencio Administrativo	1.16*** (0.17)	1.41*** (0.19)	1.55*** (0.19)	1.37*** (0.21)
Administración Autonómica*Disposición general	0.16 (0.92)	0.12 (0.92)	0.11 (0.93)	0.09 (0.93)
Administración Local*Acto expreso	-0.11 (0.17)	-0.03 (0.19)	0.64** (0.22)	0.87*** (0.25)
Administración Local*Silencio Administrativo	-0.16 (0.32)	0.12 (0.34)	0.83* (0.36)	0.84* (0.39)
Administración Local*Disposición general	-0.82 (0.79)	-0.86 (0.79)	-0.53 (0.82)	-0.51 (0.82)
SECTOR				
(Contratación pública)				
DDEF		-0.63** (0.21)	-0.43 (0.25)	-0.29 (0.29)
Personal al servicio de la Administración		-0.09 (0.16)	0.09 (0.21)	0.142 (0.26)
Protección de datos		-0.29 (0.23)	-0.36 (0.24)	-0.21 (0.28)
Responsabilidad patrimonial		-1.02*** (0.18)	-0.88*** (0.22)	-0.7** (0.27)
Tributos		-0.14 (0.16)	-0.1 (0.18)	0.19 (0.24)
RECURRENTE*INSTANCIA				
(Persona física*primera instancia)				
Persona física*segunda instancia			-0.89*** (0.19)	-0.88*** (0.2)
Persona física*casación			-0.14 (0.27)	0.33 (0.4)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Persona jurídica*primera instancia			0.26 (0.14)	0.2 (0.15)
Persona jurídica*segunda instancia			-0.79** (0.26)	-0.58* (0.29)
Persona jurídica*casación			-1.1*** (0.29)	-0.43 (0.4)
NORMA UE				0.33 (0.17)
JURISPRUDENCIA				0.12 (0.12)
Constante	-0.56*** (0.07)	-0.32* (0.15)	-0.42* (0.21)	-0.72** (0.26)
BIC	2547,03	2529,98	2514,44	2250,32
AIC	2497,14	2452,45	2409,21	2136,85

Nota: Errores estándar entre paréntesis. * P < 0.05; ** P < 0.01; *** P < 0.001.

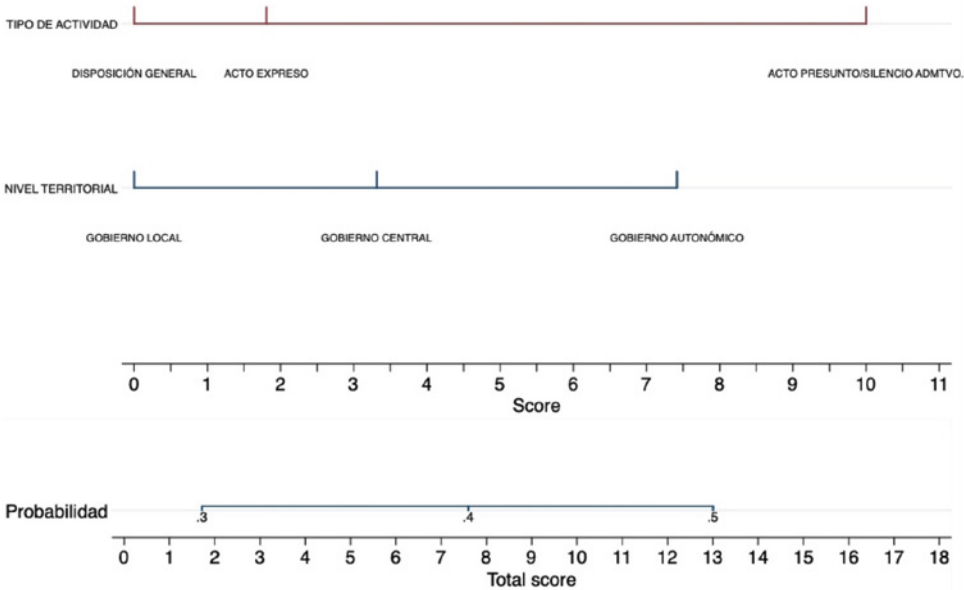
Fuente. Elaboración propia.

en la revisión de la actividad administrativa, el mayor coeficiente (1.37) se corresponde con los actos presuntos de la Administración autonómica, un efecto que además permanece estable en todos los modelos estimados. Estos resultados van en la línea sugerida en la hipótesis 1 por la que en los casos de silencio administrativo resulta más previsible la revisión de la actividad judicial. Adicionalmente, la mayor presencia de este tipo de actividad en los órganos de las Administraciones autonómica y local explicaría el efecto de la variable relativa al nivel territorial de la Administración.

Para profundizar en el efecto del tipo de acto y el nivel territorial de la Administración, la figura 1 muestra un nomograma que recoge el impacto relativo de cada una de las anteriores variables. En la región superior se representa la puntuación que se correspondería con cada una de las categorías de las variables explicativas. En la región inferior la puntuación de cada variable se relaciona con la probabilidad asociada a la revisión de la actividad administrativa en favor de las pretensiones de los recurrentes. Una interpretación adecuada del nomograma implica considerar que a medida que aumenta la longitud de la línea asociada a cada categoría de la variable analizada (nivel territorial y tipo de actividad), mayor es la influencia sobre la probabilidad de que la actividad administrativa sea revisada por los tribunales de la JCA.

Los resultados muestran la mayor relevancia del tipo de actividad impugnada en la revisión judicial de la actuación administrativa cuando se trata de actos presuntos. En estos casos, la probabilidad de que se produzca la estimación total o parcial de las pretensiones del recurrente es superior a 0.5 (50%). Este protagonismo del tipo de actividad en la revisión judicial también explica cómo la mayor frecuencia del silencio administrativo en la actuación de los distintos niveles territoriales explicaría la probabilidad de que se produzca con una mayor probabilidad la revisión de su actividad.

FIGURA 1.
TIPO DE ACTO Y NIVEL TERRITORIAL Y PROBABILIDAD DE REVISIÓN JUDICIAL



Fuente: elaboración propia.

Dadas las características del modelo estadístico utilizado y que supone un nivel de probabilidad distinto en función de la categoría considerada en cada una de las variables, el siguiente análisis aísla el efecto que sobre la revisión judicial tienen las distintas combinaciones de los factores analizados en cada uno de los sectores de actividad. La tabla 4 refleja aquellas combinaciones que representan una probabilidad media asociada a la revisión de la actividad administrativa superior al 50% para identificar en qué escenarios resulta más frecuente la revisión judicial.

TABLA 4.
PROBABILIDAD ESTIMADA DE REVISIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POR ADMINISTRACIÓN, TIPO DE ACTIVIDAD Y SECTOR MATERIAL.

	Probabilidad	Desviación estándar	Intervalo confianza (95%)	
Administración Autonómica*Silencio negativo*PERSONAL	0,68	0,05	0,60	0,77
Administración Autonómica* Silencio negativo*CONTRATOS	0,65	0,06	0,54	0,77
Administración Autonómica* Silencio negativo*DDFF	0,59	0,06	0,48	0,70

	Probabilidad	Desviación estándar	Intervalo confianza (95%)	
Administración Local*Acto expreso*TRIBUTOS	0,58	0,06	0,47	0,69
Administración Local*Silencio negativo*TRIBUTOS	0,58	0,09	0,40	0,75
Administración Local*Acto expreso*PERSONAL	0,57	0,06	0,46	0,69
Administración Local*Silencio negativo*PERSONAL	0,57	0,09	0,39	0,74
Administración Local*Acto expreso*CONTRATOS	0,54	0,07	0,39	0,68
Administración Local*Silencio negativo*CONTRATOS	0,53	0,11	0,33	0,74

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* se recogen aquellas combinaciones para las que el número de actos presuntos superan el 10% del tipo de actividad en cada sector de actividad material y se excluye el sector de protección de datos por la escasa frecuencia de casos en los niveles local y autonómico.

De manera general, se confirma la prevalencia del acto presunto por silencio administrativo como la característica que provoca la revisión de la actividad administrativa (7 de las 10 combinaciones). En segundo lugar, también se constata cómo la mayor probabilidad de revisión de la actividad administrativa se concentra en los niveles territoriales autonómico y local de la Administración. En tercer lugar y al considerar los distintos sectores de la actividad administrativa se observa la concentración de la revisión judicial en tres sectores principales, esto es, tributos, contratación y personal (8 de las 10 combinaciones). También se observa un cierto efecto del ámbito material de actuación en la probabilidad de revisión judicial, y, en concreto, de la prevalencia de aquellos sectores que presentan una mayor complejidad del marco normativo (tributos, personal y contratación). Este efecto parece, sin embargo, ser absorbido por la naturaleza de la actuación en el modelo logístico implementado, aunque permite apuntar a la mayor presencia del silencio administrativo como forma de actuación en determinados sectores de la actividad de la Administración (personal y contratación).

Respecto a los resultados obtenidos para el tipo de recurrente y la instancia en la que se resuelve el asunto (hipótesis 3), la tabla 5 refleja la probabilidad media estimada en función de la instancia en la que se resuelve el caso y el tipo de recurrente.

Los resultados apuntan a un menor impacto de estas variables en la probabilidad de la revisión judicial. De otro lado, el impacto de la instancia no presenta un efecto lineal y si bien en sede de casación la probabilidad estimada de revisión judicial es superior a los casos resueltos en segunda instancia, ésta es notablemente inferior a la revisión judicial en primera instancia. Finalmente, tampoco se obtienen resultados concluyentes en cuanto a la revisión judicial en función del tipo de recurrente. Estas circunstancias apuntan, de manera general, a la homogeneidad en los criterios de revisión judicial entre órganos jurisdiccionales.

TABLA 5.

PROBABILIDAD ESTIMADA DE REVISIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POR INSTANCIA Y TIPO DE RECURRENTE

	Probabilidad	Desviación estándar	Intervalo confianza (95%)	
PRIMERA INSTANCIA * PERSONA FÍSICA	0,41	0,02	0,38	0,45
PRIMERA INSTANCIA * PERSONA JURÍDICA	0,46	0,03	0,41	0,51
SEGUNDA INSTANCIA * PERSONA FÍSICA	0,23	0,03	0,18	0,29
SEGUNDA INSTANCIA * PERSONA JURÍDICA	0,29	0,05	0,19	0,39
CASACIÓN * PERSONA FÍSICA	0,49	0,09	0,31	0,67
CASACIÓN * PERSONA JURÍDICA	0,32	0,07	0,17	0,47

Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

La evaluación de la actividad administrativa a partir de los resultados de la revisión judicial presenta un escenario donde el tipo de actuación es un elemento determinante para considerar la eficacia de las Administraciones Públicas. Así, la mayor presencia del silencio administrativo está asociada a una mayor probabilidad de que la actividad de la Administración sea revisada por los órganos de la JCA y se estimen total o parcialmente las pretensiones de los particulares. A pesar de que la actividad objeto de impugnación judicial es más frecuente en el caso de la Administración General del Estado, los casos donde resulta más probable la revisión judicial se producen en los niveles autonómico y local donde también resulta más frecuente el silencio administrativo. El sector material de la actividad administrativa afecta también a la probabilidad de revisión judicial, tanto por la complejidad del marco normativo (tributos) cuanto por la relación de ésta con la mayor presencia del silencio administrativo (empleo y contratación). La relevancia de los resultados y la metodología empleada sugieren la necesidad de profundizar en la comparación entre órganos administrativos dentro de cada uno de los niveles territoriales para analizar así la influencia de los factores específicos presentes en cada nivel e identificar las causas de las posibles diferencias en el tipo de actuación.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, los resultados de esta evaluación de la actividad administrativa presentan un escenario especialmente gravoso para el recurrente que, de manera frecuente, ha de esperar el tiempo legalmente establecido para entender que se produce un acto presunto por silencio administrativo y, eventualmente, acudir a la vía jurisdiccional para ver estimadas sus pretensiones. También los resultados obtenidos sirven para delimitar qué aspectos de la actividad administrativa (sectores, niveles de la Administración, características del marco normativo) son aquellos donde se estiman las pretensiones de los recurrentes con mayor probabilidad.

Desde una perspectiva académica, los resultados obtenidos permiten completar las distintas formas de evaluación de la actividad administrativa elaboradas por los enfoques de gestión pública. La consideración de la eficacia de la Administración a partir de la revisión judicial de su actividad ofrece la posibilidad de desarrollar un marco analítico común que facilita la comparación de la actividad entre los distintos órganos de la Administración, independientemente de las diferencias que puedan existir en términos de recursos y competencias o el sector material de actividad en el que actúen. En el presente estudio, la comparación se ha dirigido a los niveles territoriales de la Administración, aunque el marco de análisis propuesto es susceptible de ser aplicado a órganos administrativos o sectores de actividad concretos. La amplitud del objeto de la revisión judicial y la posibilidad de comparar sus resultados entre diversos órganos y sectores de la actividad administrativa convierten aquella en un criterio a utilizar para valorar la eficacia en el desempeño de las funciones de los órganos administrativos.

Desde la perspectiva de la gestión pública, los resultados del presente análisis conectan con aquellos enfoques de gestión pública que subrayan la relevancia de la participación y acceso de la ciudadanía a la gestión para conseguir una mayor eficacia de la Administración. La evaluación de la actividad administrativa desde la revisión judicial muestra cómo el acceso y la participación de la ciudadanía no sólo son relevantes en la fase de toma de decisiones colectivas, sino que también resultan esenciales para la fundamentación misma de la actividad administrativa. En este sentido, la mayor revisión judicial que se sigue en los casos de silencio administrativo supone un incentivo para la atención y respuesta a las pretensiones de los particulares por parte de los órganos administrativos. Finalmente, y desde la perspectiva de la relación entre poderes, estos mismos resultados apuntan a que la revisión judicial de la actividad administrativa ofrece un estímulo a la mayor motivación y fundamentación del acto dadas las consecuencias que se siguen del silencio administrativo.

Bibliografía

- Ahn, Minwoo, and Elizabeth Baldwin. 2022. «Who benefits from collaborative governance? An empirical study from the energy sector», *Public Management Review*, 24: 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2044505>.
- Aucoin, Peter. 1990. «Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums», *Governance*, 3 (2): 115-137. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>.
- Balaguer-Coll, María T., Diego Prior, y Emili Tortosa-Ausina. 2010. «Decentralization and efficiency of local government», *The Annals of Regional Science*, 45: 571-601. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s00168-009-0286-7>.
- Bajakić, Ivana y Veseljka Kos. 2016. «What can we learn about regulatory agencies and regulated parties from the empirical study of judicial review of regulatory agencies' decisions? The case of Croatia», *Central European Journal of Public Policy*, 10(1): 22-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/cejpp-2016-0021>.

- Bignami, Francesca. 2016. Regulation and the courts: judicial review in comparative perspective. en Francesca Bignami y David Zaring (eds), *Comparative Law and Regulation*, Edward Elgar Publishing.
- Bouckaert, Geert y John Halligan. 2007. *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203935958>.
- Boyne, George. 1996. «Scale, performance and the new public management: an empirical analysis of local authority services». *Journal of Management Studies* 33(6): 809-826. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.1996.tb00173.x>.
- Boyne, George. 2003. «Sources of public service improvement: a critical review and research agenda», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367-394.
- Brouard, Sylvain y Christoph Hönnige. 2017. «Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany», *European Journal of Political Research* 56(3): 529-552. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12192>.
- Buell, Ryan W., Ethan Porter y Michael I. Norton. 2021. «Surfacing the submerged state: Operational transparency increases trust in and engagement with government», *Manufacturing & Service Operations Management*, 23(4): 781-802. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1287/msom.2020.0877>.
- Candela Talavera, José E. 2020. «El principio de eficacia como vínculo entre el derecho y la economía», *Cuadernos de Derecho Local*, 54: 148-180.
- Crowley, Donald W. 1987. «Judicial review of administrative agencies: Does the type of agency matter?», *Western Political Quarterly*, 40(2): 265-283. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/106591298704000205>.
- Dearlove, John. 1979. *The reorganisation of British local government: Old orthodoxies and a political perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Denhardt, Robert B. y Janet V. Denhardt. 2000. «The new public service: Serving rather than steering», *Public administration review*, 60(6): 549-559. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.
- Denhardt, Janet V. y Robert B. Denhardt. 2015. «The new public service revisited», *Public Administration Review*, 75(5): 664-672. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/puar.12347>.
- Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, López-de-Silanes, Florencio y Andrei Shleifer. 2002. «Courts: Legal Structure and Judicial Efficiency: The Lex Mundi Project», *Institute of Economic Research Harvard University Working Paper* n° 1951.
- Domberger, Simon, Christine Hall y Eric A. L. Li. 1995. «The determinants of price and quality in competitively tendered contracts», *The Economic Journal*, 105(433): 1454-1470. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2307/2235110>.
- Drechsler, Wolfgang y Rainer Kattel. 2009. «Conclusion: towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM», *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2): 95-99.
- Epstein, Lee y Keren Weinshall. 2021. *The Strategic Analysis of Judicial Behavior: A Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1017/9781009049030>.

- Funck, Elin K., y Tom S. Karlsson. 2020. «Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations», *Financial Accountability & Management*, 36(4): 347-375. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/faam.12214>.
- Gendźwill, Adam, Anna Kurniewicz, and Paweł Swianiewicz. 2021. «The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies», *Space and Polity*, 25(1): 37-56. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>.
- Gao, Jie. 2015. «Performance measurement and management in the public sector: some lessons from research evidence», *Public Administration and Development*, 35(2): 86-96. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1002/pad.1704>.
- Grimmelikhuijsen, Stephan G. y Mary K. Feeney. 2017. «Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments», *Public Administration Review*, 77(4): 579-590. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/puar.12689>.
- Harris, Allison P. y Maya Sen. 2019. «Bias and judging», *Annual Review of Political Science*, 22: 241-259. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-051617-090650>.
- Hefetz, Amir y Mildred Warner. 2004. «Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process», *Journal of public administration research and theory*, 14(2): 171-190. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muh012>.
- Hirschl, Ran. 2008. «The judicialization of politics» en Keith Whittington, Daniel R. Kelemen y Gregory A. Caldeira (eds), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0008>.
- Kirchner, Stephen. 2012. «Federal Legislative Activism in Australia: A New Approach to Testing Wagner's Law», *Public Choice*, 153(3-4): 375-392. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9799-6>.
- Jin, Roger Q. y Hal G. Rainey. 2020. «Positive in public service: government personnel, constrained incentives, and positive work attitudes», *International Public Management Journal* 23(1): 25-56. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1080/10967494.2019.1602572>.
- Kelly, Gavin, Geoff Mulgan y Stephen Muers. 2002. *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. London: Cabinet Office Strategy Unit.
- Lax, Jeffrey R. 2011. «The new judicial politics of legal doctrine», *Annual Review of Political Science*, 14: 131-157. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.042108.134842>.
- Marjosola, Heikki. 2022. «Shadow rulemaking: Governing regulatory innovation in the EU financial markets», *German law journal*, 23(2): 186-203. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1017/glj.2022.16>.

- McLean, Janet y Mark Tushnet. 2012. «Administrative bureaucracy» en Mark Tushnet, Thomas Fleiner y Cheryl Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitution Law*, London: Routledge.
- Meier, Kenneth J. 1993. *Politics and the bureaucracy: policymaking in the fourth branch of government*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/ Cole.
- Mejía, Luis E. 2021. «Judicial review of regulatory decisions: Decoding the contents of appeals against agencies in Spain and the United Kingdom», *Regulation & Governance*, 15(3): 760-784. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/rego.12302>.
- Mergoni, Anna y Kristof De Witte. 2022. «Policy evaluation and efficiency: a systematic literature review», *International transactions in operational research*, 29(3): 1337-1359. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/itor.13012>.
- Miles, Thomas J. y Cass R. Sunstein. 2008. «The real world of arbitrariness review», *University of Chicago Law Review*, 75(2): 761-814.
- Misuraca, Gianluca, Colin van Noordt y Anys Boukli. 2020. «The use of AI in public services: results from a preliminary mapping across the EU» en *Proceedings of the 13th international conference on theory and practice of electronic governance*, Nueva York: Association for Computing Machinery. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3428502.3428513>.
- Moore, Mark H. 1994. «Public Value as the focus of strategy», *Australian Journal of Public Administration*, 53(3): 296-303. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>.
- Mora Sanguinetti, Juan y Ricardo Pérez Valls. 2020. «¿Cómo Afecta la Complejidad de la Regulación a la Demografía Empresarial? Evidencia para España», *Documentos de Trabajo Banco de España*, nº 2002.
- Narbón-Perpiñá, Isabel y Kristof De Witte. 2018. «Local governments' efficiency: a systematic literature review—part I», *International Transactions in Operational Research*, 25 (2): 431-468. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/itor.12364>.
- Mullins, Laurie J. 2007. *Management and organisational behaviour*. Essex: Pearson education.
- O'Leary, Rosemary y Nidhi Vij. 2012. «Collaborative public management: Where have we been and where are we going?», *The American review of public administration*, 42(5): 507-522. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0275074012445780>.
- Olvera, Johabed G. y Claudia Avellaneda. 2019. «Subnational Government Performance: Testing Multiple Dimensions of Governors' Experience», *Public Administration Review*, 79(3): 383-398. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.13035>.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3381012>.
- Osborne, Stephen P. 2010. *Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* en Stephen P. Osborne (ed), *The new public governance*, London: Routledge.

- Parejo Alfonso, Luciano. 1989. «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», *Revista de Documentación Administrativa*, 218-219: 15-65. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i218-219.5132>
- Parejo Alfonso, Luciano. 1999. «El reto de la eficaz gestión de lo público», *Sistema: revista de ciencias sociales*, 149: 3-23.
- Pastor Albaladejo, Gema, Sánchez Medero y Pilar Mairal Medina. 2020. «Nuevo Servicio Público y Gobierno Abierto: Enfoques para democratizar la gestión pública» en Bernabé Cerdá Aldegue y Gema Pastor Albaladejo, *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea*, Madrid: Tecnos.
- Pérez-López, Gemma, Diego Prior, José L. Zafra-Gómez. 2015. «Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1157-1183. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1093/jopart/muu088>.
- Pierce, Richard J. Jr. 2011. «What do the studies of judicial review of agency actions mean?» *Administrative Law Review*, 63(1): 77-98.
- Pierce, Richard J. Jr. y Joshua Weiss. 2011. «An empirical study of judicial review of agency interpretations of agency rules», *Administrative Law Review*, 63(3): 515-523.
- Plaček, Michal, Fran, František Ochrana Milan Jan Půček y Juraj Nemec. 2020. *Fiscal decentralization reforms: The impact on the efficiency of local governments in Central and Eastern Europe*. Cham: Springer.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2011a. *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2011b. *Public management reform. A comparative analysis*. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.
- Posner, R. A. 2006. *Not a suicide pact: The constitution in a time of national emergency*. Oxford: Oxford University Press.
- Posner, R. A. 2010. *How judges think*. Harvard: Harvard University Press.
- Rachlinski, Jeffrey J. y Andrew Wistrich. 2017. Judging the judiciary by the numbers: Empirical research on judges. *Annual Review of Law and Social Science*, 13: 203-229. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110615-085032>.
- Rainey, Hal G. y Paula Steinbauer. 1999. «Gallopig elephants: developing elements of a theory of effective government organizations», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (1): 1-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024401>.
- Rainey, Glenn y Hal G. Rainey. 1986. «Breaching the hierarchical imperative: the modularization of the social security claims process», en Donald J. Calista, (ed), *Bureaucratic and Governmental Reform*. JAI Research Annual in Public Policy Analysis and Management. Greenwich, Conn.: JAI Press.

- Rastrollo Suárez, Juan J. 2017. «La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño», *Revista General de Derecho Administrativo*, 45:1-38.
- Rauch, James E. y Peter Evans. 2000. «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries», *Journal of Public Economics*, 75(1): 49- 71. Disponible en: [https://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4).
- Rimmer, Stephen J. 1994. «Competitive Tendering and Contracting: Theory and Research», *The Australian Economic Review*, 27 (3): 79-85. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8462.1994.tb00851.x>.
- Rodríguez de Santiago, José M. 2016. *Metodología del derecho administrativo: reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*. Madrid: Marcial Pons.
- Schäfer, Armin. 2006. «A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD», *Journal of European Public Policy*, 13(1): 70-88. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1080/13501760500380742>.
- Silva, Jeovan A. y Tomas A. Guimaraes. 2021. «Factors affecting judicial review of regulatory appeals», *Utilities Policy*, 72: 101284. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2021.101284>.
- Simoncini, Marta. 2018. *Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine: A study on EU agencies*. Oxford: Hart Publishing.
- Sunstein, Cass R. 2005. «Administrative law goes to war», *Harvard Law Review*, 118(8): 2663-2672.
- Tavares, Antonio F. 2018. «Municipal amalgamations and their effects: A literature review», *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1): 5-15. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>.
- Thijs, Nick, Gerhard Hammerschmid, y Enora Palaric. 2017. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Brussels: European Commission.
- Turner, Ian R. 2017. «Working smart and hard? Agency effort, judicial review, and policy precision», *Journal of Theoretical Politics*, 29(1): 69-96. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1177/0951629816630430>.
- Türk, Alexander. H. 2013. «Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review», *European Law Journal*, 19(1): 126-142. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12017>.
- Xu, Chengwei, Assel Mussagulova, Chung-An Chen y Ming-Feng Kuo. 2023. «Do high-PSM public employees like extrinsic rewards? A latent class analysis», *Asia Pacific Journal of Public Administration*, (on-line): 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23276665.2023.2169835>.

ANEXO 1. SENTENCIAS ANALIZADAS POR NIVEL TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y TIPO DE ACTIVIDAD IMPUGNADA

	Nivel Territorial		
	Gobierno Central	Gobierno Autonómico	Gobierno Local
Acto Expreso	1.121 (91,2%)	589 (71,7%)	333 (74,5%)
Silencio Negativo	75 (6,10%)	212 (25,8%)	73 (16,3%)
Disposición General	11 (0,9%)	8 (1%)	21 (4,7%)
Actividad Material	14 (1,1%)	0 (0%)	2 (0,4%)
Inactividad Material	4 (0,3%)	5 (0,6%)	13 (2,9%)
Vía De Hecho	3 (0,2%)	3 (0,4%)	5 (1,1%)
Contrato, Convenio	1 (0,1%)	4 (0,5%)	0 (0%)
	1.229 (100%)	821 (100%)	447 (100%)

Nota: Número de sentencias analizadas. En el análisis estadístico (tabla 2) se han excluido las sentencias del sector relativo a la materia de transparencia por la ausencia de representatividad del mismo entre los distintos niveles de la Administración.

Fuente: Base de datos creada por el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM). Elaboración propia.

Presentado para evaluación: 29 de abril de 2022.

Aceptado para publicación: 5 de mayo de 2023.

ALFONSO EGEE-DE HARO

alfonso.egea@uam.es

<https://orcid.org/0000-0002-0714-2058>

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid. Director del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa (CIJA-UAM). Doctor miembro del Instituto Juan March. Licenciado en Derecho y Ciencia Política y de la Administración con premio extraordinario por la Universidad de Murcia. Ha sido investigador en el Institute for International Integration Studies (Trinity College Dublin) e investigador principal del área Europa en la Fundación Alternativas. Ha sido profesor lector en Ciencia Política en el Departamento de Gobierno de la Dublin City University, American University, NYU y Syracuse University. Ha sido asesor en la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia (Gobierno de España) y es miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Políticas conductuales inteligentes: Oportunidades y riesgos ético-políticos de la Inteligencia Artificial para el *nudging*

*Intelligent behavioral policies: Ethical and political opportunities
and risks of Artificial Intelligence for nudging*

LUCÍA ORTIZ DE ZÁRATE ALCARAZO

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

De Zárate-Alcarazo, L.O. (2023). La Políticas conductuales inteligentes: Oportunidades y riesgos ético-políticos de la Inteligencia Artificial para el *nudging*. *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 67-93. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.62.03>

Resumen

El presente artículo explora las oportunidades y los riesgos de la aplicación de tecnologías de Inteligencia Artificial (IA) para la elaboración de políticas públicas conductuales basadas en el *nudging*. Este tipo de políticas, especialmente populares en países anglosajones, han demostrado ser eficaces para promover ciertas conductas y hábitos que se consideran positivos entre la ciudadanía. Sin embargo, no se encuentran exentas de controversia por sus posibles efectos nocivos en cuestiones fundamentales en los sistemas democráticos occidentales como la libertad individual y la autonomía humana. El artículo parte del marco para la implementación de *nudges* propuesto por el Behavioural Insights Team (BIT) y explora como la incorporación de la IA puede ofrecer oportunidades para hacer este tipo de políticas más eficientes y, por tanto, promover, por ejemplo, hábitos saludables entre la ciudadanía. Lo que denominaríamos políticas conductuales inteligentes. Al mismo tiempo, el texto aborda algunos de los problemas ético-políticos que surgen de la combinación de estas tecnologías con las políticas conductuales y que cuestionan su compatibilidad con los valores democráticos.

Palabras clave: Inteligencia Artificial, ética, políticas públicas, nudging, gobernanza algorítmica, políticas conductuales.

Abstract

The present article explores the opportunities and risks of applying Artificial Intelligence (AI) technologies to the development of behavioral public policy based on nudging. These types of policies, particularly popular in Anglo-Saxon countries, have proven to be effective

in promoting certain behaviors and habits considered positive among citizens. However, they are not exempt from controversy due to their potential harmful effects on fundamental aspects of Western democratic systems, such as individual freedom and human autonomy. The article is based on the framework for implementing nudges proposed by the Behavioral Insights Team (BIT) and explores how the incorporation of AI can offer opportunities to make these types of policies more efficient and, therefore, promote, for example, healthy habits among citizens. This is what we would call intelligent behavioral policies. At the same time, the text addresses some of the ethical and political issues that arise from the combination of these technologies with behavioral policies, questioning their compatibility with democratic systems.

Keywords: Artificial Intelligence, ethics, public policy, nudging, algorithmic governance, behavioral policy.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciencias del comportamiento juegan cada vez un papel más relevante dentro de las áreas de la administración y las políticas públicas. Décadas de estudio en este campo han puesto de relieve que la racionalidad humana está lejos de ser perfecta, ilimitada o total (Pohl, 2022). Los seres humanos tendemos a presentar sesgos hacia el presente, sentimos aversión al riesgo, sufrimos «internalidades» (*internalities*) (Reimer y Houtmanfar, 2017), tendemos a dejarnos llevar por la inercia, etc. Estos y otros tipos de sesgos, heurísticas y «miserias» cognitivas funcionan en nuestra mente de tal modo que hacen imposible que nuestras decisiones sean perfectamente racionales y, por el contrario, nos sumergen en el escenario de la racionalidad limitada (Simon 1987, 1991, 1993, 1997, 2000). Las limitaciones cognitivas no son algo negativo *per se*, de hecho, son un rasgo adaptativo gracias al cual podemos desenvolvernoss en nuestro día a día sin grandes dificultades. Sin embargo, al mismo tiempo, aceptar estas premisas ha puesto de relieve que los seres humanos con frecuencia no tomamos decisiones óptimas en aquellos asuntos que tienen que ver con nuestro propio bienestar, y mucho menos con el de la mayoría.

En este sentido, durante los últimos años, desde el ámbito de las ciencias sociales y las humanidades, se ha propuesto explorar de qué forma se podrían aprovechar estas limitaciones cognitivas para que, en vez de repercutir(nos) negativamente, estas estén orientadas hacia el bienestar individual y común. Actualmente, la manera más habitual de hacer uso de las ciencias del comportamiento en el sector público es a través del uso *nudges*. Por otro lado, de manera más o menos simultánea, el sector público se encuentra inmerso en otro tipo de transformación o revolución, «la revolución algorítmica». La «revolución algorítmica», algoritmización o gobernanza algorítmica (Just y Latzer, 2017) se refiere al fenómeno de transformación del sector público producido por la incorporación de nuevas tecnologías disruptivas, como la Inteligencia Artificial (IA) basadas en algoritmos inteligentes (Meijer y Grimmekhuijsen, 2020). Debido a la novedad de ambas cuestiones, tanto del *nudging*, como de la IA, ambos temas se

encuentran en fases de estudio relativamente tempranas. En este sentido, algunas de las cuestiones más discutidas al tratar estos temas tienen que ver con las implicaciones éticas de la introducción de ambos tipos de prácticas en el sector público, pero también con los retos asociados a su incorporación y adopción en la esfera pública.

Por ello, el objetivo de este trabajo es plantear de forma introductoria propuestas sobre el modo en que la IA podría ser aprovechada para la práctica del *nudging*, tanto en su implementación como en su uso (*intelligent nudging*), así como los problemas ético-políticos que pueden surgir de esta fusión. Con el fin de alcanzar este objetivo en la siguiente sección presentaremos el marco teórico del artículo, el cual incluye tanto la Teoría del *Nudging* y los tipos de *nudges* que se han identificado hasta el momento como una revisión de la literatura sobre *nudges* en el sector público. En la tercera sección se expone la metodología y en la cuarta los resultados del artículo donde plantearemos las distintas formas en las que la IA puede transformar el proceso de implementación y uso de *nudges*. Finalmente, las secciones 5 y 6 de este trabajo se centrarán en la discusión de las propuestas planteadas y en las conclusiones del estudio.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. La Teoría del *Nudging*

Un *nudge* es una «intervención, por parte de una institución privada o pública, que afecta al comportamiento de las personas al mismo tiempo que preserva totalmente su libertad de elección»¹ (Sunstein, 2020a:4). El ejemplo canónico que se utiliza para explicar cómo funciona el *nudging* es el del GPS. Del mismo modo que el GPS sugiere la mejor ruta para llegar al destino que uno desea, sin que el hecho de rechazar la recomendación conlleve ningún tipo de consecuencia negativa; los *nudges* son un tipo de intervenciones que, aprovechando las limitaciones cognitivas humanas, nos ponen en el «buen camino» o la «buena dirección», sin consecuencias negativas para aquella persona que elige no seguir el camino recomendado. Por el carácter orientador de los *nudges* hacia ciertos objetivos o metas y, simultáneamente, su respeto por la autonomía y libertad individual de las personas, al *nudging* también se le denomina paternalismo liberal (*libertarian paternalism*) (Thaler y Sunstein, 2003; Sunstein y Thaler, 2003; Sunstein, 2014, 2020a). Por tanto, los *nudges* son mecanismos coercitivos alineados con los valores de las democracias liberales (Strabheim, 2020).

Como se ha señalado anteriormente, la práctica del *nudging* se basa en las premisas que aporta el campo de las ciencias del comportamiento, principalmente, el área de la psicología de la toma de decisiones. Y es que precisamente, con eso tiene

1. Traducido del original «A nudge is defined as an intervention, from either private or public institutions, that affects people's behavior while fully maintaining their freedom of choice» (Sunstein, 2020a:4).

que ver el *nudging*, con «dirigir» o, mejor dicho, «orientar», las decisiones de las personas en un sentido que les sea beneficioso. Así, el uso de los *nudges* surge de la aceptación de que las capacidades cognitivas humanas son «limitadas», y se podría entender como el intento por sacarle el máximo provecho a esta realidad (Gigerenzer, 2008, 2014). Este tipo de sesgos, heurística y atajos cognitivos, aunque algunos lo equiparan a poner el «modo automático» son el resultado de procesos evolutivos y adaptativos que nos permiten tomar decisiones rápidamente y que, con frecuencia, en contextos conocidos y repetitivos son de mucha utilidad. Esta sería la parte positiva de la racionalidad limitada. Sin embargo, estos mismos sesgos dificultan la toma de decisiones en contextos nuevos o donde la incertidumbre es relativamente alta, haciendo, en muchos casos, que las decisiones tomadas repercutan negativamente en nosotros mismos (Tversky y Kahneman, 2011; Thaler y Sunstein, 2008; Kahneman, 2011). Es, en este segundo escenario, dónde la aplicación de *nudges* resulta especialmente útil.

En función del tipo de estrategia que utilice o el tipo de heurística y/o limitaciones cognitivas en los que se basen, los *nudges* pueden tomar distintas formas. Concretamente se han identificado tres tipos de *nudges* (Güemes, 2017, 2021). En el primer tipo de *nudges* se encuentran todos aquellos que hacen referencia a conceptos, narrativas y maneras de entender el mundo que son fundamentales en el día a día de las personas. En este grupo, los *nudges* más usados son los que se encuentran enfocados hacia la resignificación o redefinición de ciertas prácticas. Algunos ejemplos serían el uso de porcentajes en vez de cifras concretas para mejorar la adhesión a cierto tipo de propuestas, por ejemplo, las de carácter fiscal; también encontraríamos en este grupo todas aquellas intervenciones orientadas a modificar patrones de conducta habituales en las personas, pero que por algún motivo se busca cambiar en un momento concreto. En este sentido se busca modificar tanto patrones aparentemente menores como hábitos más relevantes, es decir, desde dejar de fumar en espacios públicos hasta cambiar las prácticas habituales de festejo en grandes eventos.

En el segundo tipo de *nudges* encontraríamos los «que apelan a normas, valores o sentimientos de orgullo social donde se referencia claramente la conducta esperada y se utilizan aspectos de la psicología social que buscan que los individuos se ajusten al grupo» (Güemes, 2021:314). En este grupo de *nudges* se enmarcarían todas aquellas iniciativas orientadas, por ejemplo, a participar en las campañas de recaudación de impuestos, de reciclaje, el uso de mascarillas en espacio públicos, etc. Uno de los *nudges* más usados en este campo son los mensajes en los que se visibiliza, a través de imágenes o cifras, el alto nivel de adhesión ciudadana a ciertas prácticas. Finalmente, en el tercer tipo de *nudges* entrarían los que se basan de manera más directa y concreta en la inercia. En este grupo se engloban todas aquellas prácticas que aprovechan el automatismo que desarrollan los seres humanos en la realización de ciertas tareas, así como nuestra predisposición a elegir la opción más fácil y/o más accesible. Los *nudges* de este tipo más conocidos son, entre otros, la disposición de ciertos productos en los supermercados, el uso de determinados colores para mejorar las ventas de algunos artículos, la colocación de los alimentos más saludables en lugares más accesibles en los

comedores, la introducción de opciones seleccionadas por defecto, etc. (Sunstein, 2014, 2020b).

2.2. Nudges en el sector público

El uso de *nudges* es cada vez más frecuente en el sector público, una práctica que ha ido en aumento, principalmente, a partir de la década del 2010 y que se ha popularizado de manera más significativa en los últimos años. En esta sección presentamos una breve revisión de literatura sobre el uso *nudges* en la administración y las políticas públicas.

El auge de las ciencias del comportamiento ha convertido a este campo de estudio en un terreno fértil que permite aportar nuevas perspectivas a disciplinas afines como la ciencia política, las ciencias humanas y morales, etc. Este hecho ha producido un aumento de la producción académica en torno a este fenómeno, el *nudging* en el sector público, durante la última década. Por ello, la revisión de literatura que se ha realizado se ha limitado a todos aquellos artículos publicados entre el año 2010 y el 2021 incluidos en la base de datos de la Web of Science. Dado que el objeto de estudio de este trabajo son los *nudges* en el sector público, los artículos en los que estamos interesados son los publicados sobre el tema en revistas especializadas en las áreas de la administración pública, las políticas públicas y las relaciones internacionales. Otros criterios de búsqueda han sido la inclusión de la palabra «*nudge*», «*nudges*» y/o «*nudging*» en el abstract, las palabras clave y/o el título del artículo. Así pues, la sintaxis usada en la revisión de literatura ha sido la siguiente:

TS=((«Nudges» OR «Nudge» OR «Nudging») AND («Public Policy» OR «Public Administration» OR «Political Science» OR «International Relations»)) OR TI=((«Nudges» OR «Nudge» OR «Nudging») AND («Public Policy» OR «Public Administration» OR «Political Science» OR «International Relations»)) OR AB=((«Nudges» OR «Nudge» OR «Nudging») AND («Public Policy» OR «Public Administration» OR «Political Science» OR «International Relations»)) OR AK=((«Nudges» OR «Nudge» OR «Nudging») AND («Public Policy» OR «Public Administration» OR «Political Science» OR «International Relations»)).

Después de eliminar todos aquellos artículos que aparecían duplicados y que no seguían los criterios de búsqueda mencionados anteriormente, la muestra final estaba compuesta por 41 documentos publicados en revistas de relaciones internacionales, administración y políticas públicas, en inglés (Tabla 1). En la Figura 1 se ilustra la distribución de las fechas de publicación de los artículos que componen la revisión de literatura. Podemos observar que la literatura académica sobre *nudges* empieza a ganar relevancia a partir del año 2015. Antes de esa fecha no se ha encontrado ningún artículo científico que cumpliera los criterios de búsqueda seleccionados. Al mismo tiempo, la Figura 1 ilustra el auge vivido en el estudio del *nudging* en el sector público a partir del año 2019, momento en el que se registra el máximo número de artículos publicados sobre el tema (15).

TABLA 1.

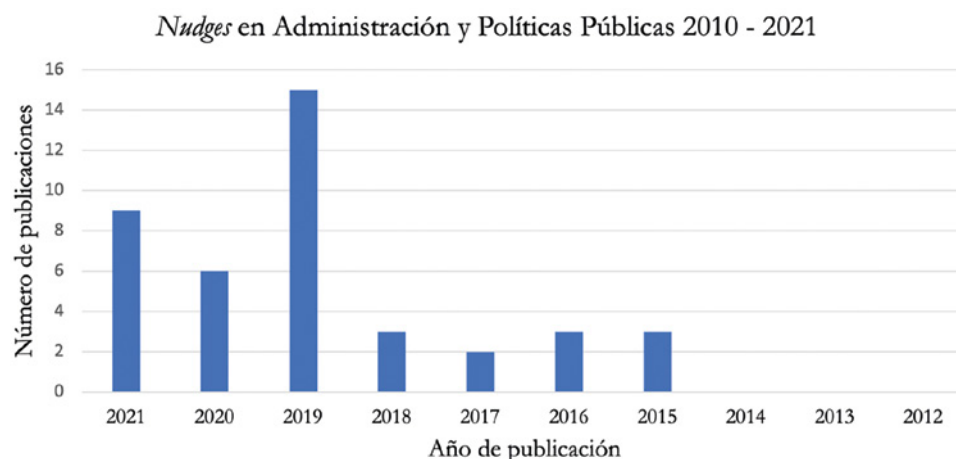
REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE EL USO *NUDGES* EN EL SECTOR PÚBLICO.

Revista	Número de artículos científicos (2010-2021)
Policy and Politics	7
Public Administration Review	6
Policy Studies	5
Public Policy and Administration	3
Journal of European Public Policy	3
Public Management Review	2
Public Administration	1
Policy Studies Journal	1
International Review of Administrative Sciences	1
Policy and Society	1
Policy Sciences	1
International Review of Administrative Sciences	1
Administration and Society	1
Democratization	1
Evidence and Policy	1
Government Information Quarterly	1
American Review of Public Administration	1
Politics and Governance	1
American Political Science Review	1
International Public Management Journal	1
European Journal of Political Research	1
Total	41

Fuente: Elaboración propia.

Aunque la literatura sobre *nudges* en el sector público es relativamente variada, la mayor parte se centra en las oportunidades y los retos que puede suponer la incorporación de estas herramientas procedentes de las ciencias del comportamiento en el ámbito de la administración y las políticas públicas (Schmidt, 2017; Oliver, 2019; Tummers, 2019; Kuehnhanss, 2019; Strassheim, 2021). En estos artículos se suele introducir el concepto de *nudges*, su vinculación con el campo de las ciencias del comportamiento y las distintas áreas o políticas concretas que podrían verse beneficiadas por el uso de este tipo de herramientas conductuales. Por ejemplo, Einfeld (2019) relaciona el uso de *nudges* en el sector público con un aumento de las políticas públicas basadas en evidencias; Visintin *et al.* (2021) propone el uso de *nudges* para aumentar la eficiencia en el trabajo de los street-level bureaucrats en políticas de bienestar, etc.

FIGURA 1.

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS SOBRE *NUDGES* EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 2010-2021

Fuente: Elaboración propia.

Entre los campos donde más se ha estudiado el uso de *nudges* o, más bien, la posibilidad de introducir *nudges*, es en el área de la salud pública (Thomann, 2018; Esmark, 2019; Prainsack, 2020). En ellos se suelen ilustrar distintas formas en las que el *nudging* podría cambiar las prácticas relacionadas con la salud por parte de la ciudadanía (Vlaev *et al.*, 2016) de tal modo que estos pudiesen desarrollar fácilmente hábitos más saludables. También es interesante señalar que, aunque la búsqueda está limitada al año 2021, recientemente se ha observado un aumento en el número de artículos que promueven el uso de nudges para promover prácticas de salud pública acordes con las limitaciones y restricciones impuestas por los distintos gobiernos a raíz de la pandemia de la COVID-19 (Guan *et al.*, 2021).

También hay algunos artículos, aunque estos son minoritarios en los que se estudia la aprobación ciudadana del *nudging* a través de encuestas (Sunstein *et al.*, 2019), casos concretos en el uso de *nudges* (Gopalan y Pirog, 2017; Turner *et al.*, 2020) como, por ejemplo, en la donación de órganos (Moseley y Stoker, 2015); artículos en los que se sugieren cambios profundos en el sector público como resultado del *nudging* (Kasdan, 2019), etc. Finalmente, un número importante de artículos se centra en las limitaciones del *nudging* y en la necesidad de ir más allá de los enfoques tradicionalmente trabajados que suelen centrarse únicamente en el uso de *nudges* y olvidan otro tipo de herramientas conductuales (Mols *et al.*, 2015; Ewert, 2020; Ewert y Loer, 2021). Estos enfoques críticos también se encuentran en temas relacionados con la salud, por ejemplo, Prainsack (2020) alerta sobre los peligros de la personalización introducida por el *nudging* en las prácticas médicas por problemas relacionados con la violación de la privacidad de los pacientes y una posible disminución en la eficacia de los tratamientos médicos.

2.3. IA en el sector público

De forma más o menos paralela a la introducción del *nudging*, el sector público está viviendo en los últimos años una transformación que puede cambiarlo para siempre (de Sousa *et al.*, 2019). Esta transformación está relacionada con la incorporación de nuevos grupos de tecnologías disruptivas, como la IA, en el ámbito de la gobernanza (Margetts y Dorobantu, 2019), la administración y las políticas públicas (Valle-Cruz *et al.*, 2020; Meijer y Grimmelikhuijsen, 2020), y la consecuente algoritmización de las estructuras burocráticas, la creciente dataficación (*datafication*) del sector público, etc. A partir de estos cambios se espera un incremento del potencial de acción de las instituciones públicas y el diseño de políticas públicas.

Debido a sus características propias, como el manejo de grandes cantidades de datos (*big data*), el uso de algoritmos inteligentes y el incremento significativo en las capacidades de procesamiento de datos (Russell y Norvig, 2016), la IA permite automatizar muchas tareas y operaciones, aumentando la eficacia y la eficiencia de las mismas, y al mismo tiempo, realizarlas con un grado de personalización muy alto, como, por ejemplo, sucede en el caso de los diagnósticos médicos (Sun y Medaglia, 2019) o en el seguimiento de ciertas enfermedades especialmente peligrosas (Greene-meier, 2014). Otras de las oportunidades más importantes que conlleva la introducción de IA en el sector público tiene que ver con las capacidades de este nuevo grupo de tecnologías para la detección en tiempo real de personas y/o hechos, así como la predicción de ciertos fenómenos. En este sentido son especialmente conocidas las aplicaciones de la IA al ámbito de la seguridad y la justicia (Gasser y Almeida, 2017; Misuraca y Van Noordt, 2020), donde la IA permitiría, por ejemplo, predecir las probabilidades de reincidencia de algunos delincuentes, detectar lugares especialmente peligrosos o hechos delictivos en tiempo real (Quest *et al.*, 2018).

Sin embargo, todos estos cambios y transformaciones que prometen mejorar el sector público también conllevan numerosos problemas que dificultan seriamente la materialización de los planes de algoritmización. Más allá de los retos organizativos y administrativos implícitos en cualquier proceso de modernización del sector público, el tránsito hacia un nuevo modelo de gobernanza como el de la gobernanza algorítmica implica una serie de problemas ético-políticos que no pueden pasarse por alto si aspiramos a que este nuevo paradigma esté orientado en aras del bien común (Margetts y Dorobantu, 2019; Coeckelbergh, 2020). En este sentido, la resolución de ciertos desafíos éticos como la explicabilidad (De Zárate-Alcarazo, 2022), el respeto por la autonomía humana y la privacidad (Véliz, 2021), la justicia y la no discriminación (De Zárate-Alcarazo, 2023), la transparencia (Burrell, 2016), etc., es una condición indispensable para garantizar un uso justo de la IA en el sector público. Además de estos, otro problema ético-político que ponen directamente en cuestión la viabilidad de la gobernanza algorítmica es la compatibilidad real de la transición tecnológica con la crisis climática (Almazán, 2021). Estas cuestiones, entre otras, ponen directamente en riesgo la viabilidad del uso masivo de la IA en el sector público.

En vistas a la resolución de estos problemas ético-políticos la Unión Europea (UE), lleva trabajando desde el año 2018 en un plan coordinado para la IA europea (Comisión Europea, 2018). El objetivo es garantizar que el uso de la IA en suelo europeo esté regido por un marco ético y legislativo común que permita asegurar los derechos de la ciudadanía europea en toda la Unión. Así, en el año 2019 la Comisión Europea publicó el Libro Blanco de la IA en la UE (Comisión Europea, 2019) donde recogía los principios éticos que debe cumplir cualquier sistema de IA que sea aplicado dentro de nuestras fronteras. Estos principios son: la explicabilidad de la IA (XAI), el no-daño, el respeto por la autonomía humana y la justicia. Para poder garantizar el cumplimiento de estos principios la UE ha desarrollado la primera legislación a nivel mundial en materia de IA (Comisión Europea, 2021). Dicha legislación diferencia entre cuatro tipos de IA en función del nivel de riesgo (inaceptable, alto, medio y bajo) que conlleva su uso en relación con la posible violación de derechos y libertades fundamentales. En base a la presente legislación, cada tipo de IA está sometido a unos controles regulatorios más o menos estrictos.

Todas estas características propias de la IA (eficacia, eficiencia, personalización, automatización, detección, predicción, etc.), así como el contexto que la hacen posible la convierten en un buen complemento para impulsar el uso de *nudges* en el sector público. Sin embargo, la presencia de distintos problemas éticos, como los mencionados anteriormente, supone un importante obstáculo de cara a hacer que las políticas conductuales inteligentes sean realmente viables dentro del marco de derechos y libertades que caracterizan a las democracias liberales europeas. Esta cuestión se desarrollará con más detalle en la sección 5 dedicada a la discusión de los resultados.

3. METODOLOGÍA

Cuando hablamos de usar *nudges* en el sector público, y también en el sector privado, el marco más usado es el desarrollado por el Behavioural Insights Team (BIT) (2014), que se compone de cuatro pasos. Normalmente se conoce con el nombre de EAST en referencia al método de intervención que implica y que es, a su vez, el paso central del marco del *nudging*. El término EAST hace referencia a los términos: fácil, atractivo, social y preciso (en inglés, *easy, attractive, social* y *timely*). Aunque también se han propuesto algunas versiones alternativas o pequeñas modificaciones como el FEAST, donde a la tradicional formula EAST se le añade el elemento de la diversión (*fun*) (Sunstein, 2020a). En este trabajo vamos a trabajar con el marco desarrollado en 2014 por el BIT, por ser la versión más extendida en lo que se refiere a la implementación de *nudges*.

A su vez, la incorporación de la IA al sector público puede suponer una oportunidad sin precedentes para mejorar la práctica del *nudging*, por la que cada vez más gobiernos apuestan (Sousa Lourenço *et al.*, 2016). Al igual que sucede en el caso del ciclo de políticas públicas (Valle-Cruz *et al.*, 2020), el gobierno (Margetts y Dorobantu, 2019) y las administraciones públicas (Valle-Cruz *et al.*, 2020)), la IA puede transformar el uso de *nudges* en el sector público. Las oportunidades asociadas a la IA como la automatización, la capacidad de detección y predicción, así como la personalización, pueden hacer que los *nudges*

aumenten su eficacia y eficiencia y dar lugar a lo que podría denominarse como *nudges* inteligentes. De esta forma estaríamos hablando de un nuevo tipo de intervenciones pertenecientes a un campo emergente como es el de las políticas conductuales inteligentes.

Así pues, las políticas conductuales inteligentes serían todas aquellas políticas que, basándose en las premisas y conocimientos procedentes de las ciencias del comportamiento, hacen a su vez uso de tecnologías basadas en algoritmos inteligentes, como es el caso de la IA (Guihot *et al.*, 2017). Para comprender como la IA puede transformar el ciclo de implementación de *nudges* primero es importante conocer cómo funciona dicho proceso. El marco para la implementación de *nudges* propuesto por el BIT se compone de cuatro pasos: definición de objetivos, comprensión del contexto, intervención y evaluación.

En lo que se refiere a la implementación y el uso de *nudges* creemos que el añadido de la IA puede transformar los cuatro pasos que componen el marco propuesto por el BIT para su implementación y, a su vez, los cuatro elementos que conforman el método EAST y que se corresponde con el tercer paso del ciclo, la intervención (Tabla 2). De este modo, la metodología seguida parte del marco teórico de aplicación del *nudge* propuesto por el BIT y analiza como la IA puede transformar cada uno de los cuatro pasos que componen el proceso de manera exploratoria. Este tipo de técnicas exploratorias son utilizadas con frecuencia en la investigación cualitativa sobre temas emergentes como son la IA y los *nudges* (Lune y Berg, 2017).

4. RESULTADOS

Políticas conductuales inteligentes

El primer paso en el proceso de implementación de intervenciones conductuales, como son los *nudges*, es el de la definición de objetivos. Este momento es similar al de otros procesos como puede ser el *agenda-setting* en el proceso de elaboración de políticas públicas (Harguindéguy, 2013) y en él lo que se busca es, principalmente, identificar los problemas más relevantes y los comportamientos asociados a dichas problemáticas. De este modo, es posible establecer qué tipo de cambio se busca producir en el comportamiento de las personas, en cuánto tiempo sería razonable observar dicho cambio, así como otras cuestiones similares (BIT, 2014). En este sentido, el añadido de la IA a la práctica del *nudging* podría resultar muy útil en este primer momento del ciclo de tal modo que el número de respuestas positiva a las políticas de estímulo creciese.

La aplicación de algoritmos inteligentes capaces de hacer seguimiento de los debates en redes sociales y detectar las emociones que generan en tiempo real, aunque puede conllevar serios riesgos relacionados con la violación de la privacidad de los ciudadanos, el condicionamiento de los debates públicos, etc., (Lazer, 2015). También puede ayudar a mejorar la eficacia, eficiencia y precisión de las decisiones que se toman en este paso del proceso de implementación de *nudges*, principalmente, mejorando la selección de los problemas y comportamientos a tratar. Además, la capacidad de predicción de muchos

TABLA2.
NÚDGE INTELIGENTES: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Cuestiones relevantes		Oportunidades	Riesgos
Definición de objetivos	¿Qué problemas seleccionamos? ¿Qué comportamientos hay que cambiar? ¿Cómo de significativo debe ser el cambio? ¿En cuánto tiempo se tiene que apreciar el cambio?	Mayor: eficiencia, precisión,rapidez en la detección de problemas y comportamientos. Añadido: personalización y predicción de los efectos del nudging.	Problemas de privacidad de los datos, disminución de las libertades de la ciudadanía, determinismo, sesgos y sobre dimensionado de ciertos colectivos.
Comprensión del contexto	¿Cómo podemos conocer el entorno? ¿Cómo identificamos elementos desencadenantes de conductas inapropiadas en el entorno?	Mayor: rapidez, eficiencia, eficacia, precisión en la identificación del entorno. Añadido: abaratamiento del proceso de identificación al evitar desplazamientos.	Problemas de privacidad de los datos, disminución de las libertades de la ciudadanía, sesgos, opacidad, deshumanización y robotización del trabajo.
Intervención	¿Cómo podemos hacer esta tarea/servicio más fácil? ¿Cómo podemos hacer esta tarea/servicio más atractiva? ¿Cómo podemos hacer esta tarea/servicio más social? ¿Cómo podemos hacer esta tarea/servicio más precisa?	Mayor: detección de dificultades en la realización de una tarea, evaluación y predicción de soluciones. Añadido: capacidades tecnológicas habilitadoras. Mejor: evaluación de mensajes atractivos, detección de emociones. Añadido: personalización del contenido del mensaje, capacidades tecnológicas habilitadoras. Mejor: conocimiento de las estadísticas y los datos, personalización del mensaje,eficacia, precisión. Añadida: capacidades tecnológicas para habilitar nuevos espacios de socialización. Mayor: personalización, detección del momento adecuado, seguimiento de las personas, detección de emociones.	Problemas de privacidad, recolección de datos, brecha digital, determinismo, disminución de la confianza ciudadana, problemas éticos y legales, sesgos.
Evaluación	¿Cómo sabemos si la aplicación del nudge a funcionado?	Mayor: eficacia en las métricas, identificación de problemas. Añadido: evaluación en tiempo real de los efectos del nudging.	Opacidad algorítmica, problemas de rendición de cuentas, alta dependencia tecnológica, sesgos.

Fuente: Elaboración propia.

de los sistemas de IA también podría ayudar a transformar este paso del proceso, así como la totalidad del mismo, haciendo posible adelantar las posibles consecuencias de las intervenciones antes de que tengan lugar. De este modo, se podrían evitar posibles errores, malas elecciones, así como los costes asociados a todo ello.

El segundo momento en el proceso del *nudging* se encuentra enfocado en la comprensión del contexto en el cual se produce el comportamiento y/o hábito que se busca orientar ya que, con frecuencia, las prácticas humanas son altamente dependientes del contexto y muchos *nudges* hacen uso de la disposición y colocación de elementos en un espacio determinado. Inicialmente, la forma habitual de conocer el contexto ha sido la de enviar personal a los escenarios seleccionados para poder estudiar el entorno en detalle y conocer las particularidades de las personas afectadas. En este sentido, la introducción de la IA y el tránsito hacia la aplicación de políticas conductuales inteligentes podría simplificar, agilizar y mejorar este paso de forma significativa a través del uso de *softwares* de reconocimiento facial, de objetos y del entorno, tecnologías de procesamiento del lenguaje natural y otros sistemas similares a los que ya se utilizan, por ejemplo, para realizar diagnósticos médicos (Sun y Medaglia, 2019). La aplicación de este tipo de tecnologías podría ser muy útil para identificar y evaluar el contexto en el cual se suele producir el comportamiento a orientar sin necesidad de que se desplacen personas. De este modo, además de las ventajas anteriormente mencionadas, se podrían abaratar significativamente los costes asociados a este paso.

Para ilustrar las oportunidades de la IA en este segundo momento del proceso de implementación de *nudges* puede ser útil referirse a uno de los ejemplos más usados en este campo, como es el del pago de impuestos. Recientemente, se ha demostrado que el uso de *nudges* puede ser útil para aumentar el número de personas que pagan impuestos a tiempo y siguiendo los cauces administrativos y legales más habituales (Hallsworth *et al.*, 2017). En este sentido, la incorporación de la IA al *nudging* podría usarse, por ejemplo, para detectar qué personas suelen eludir el pago de impuestos, identificar posibles patrones en sus perfiles, mejorar la comprensión de los motivos por los cuáles deciden no pagar impuestos (a través del análisis del texto y emociones), cruzar datos de naturaleza emocional con datos fiscales, laborales o de otro tipo, etc., de tal modo que la comprensión del contexto fuera mucho más precisa.

El tercer paso del proceso es la intervención, y es el que propiamente constituye la aplicación del *nudging* y, por tanto, el núcleo central del marco desarrollado por el BIT. Como se ha mencionado anteriormente, este paso se conoce como EAST y consta de cuatro elementos a tener en cuenta y de cuya aplicación depende, *a priori*, la eficacia del *nudge* (Figura 2). A su vez, cada uno de los elementos del momento de la intervención, EAST, se basa en distintos sesgos cognitivos y heurísticas humanas. Esta característica es lo que convierte a los *nudges* en herramientas cognitivas que permiten orientar las prácticas humanas y transformar los hábitos de la ciudadanía en sentidos que les son más beneficiosos, al mismo tiempo que respetan su derechos y libertades (Behavioural Insights Team, 2012, 2014; Sunstein, 2020a). En la aplicación de cada uno de estos cuatro elementos la incorporación de la IA también puede ser útil de tal forma que mejorase el paso de la intervención en su totalidad.

FIGURA 2.
MÉTODO EAST PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE *NUDGES*



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, haremos un repaso por cada uno de estos elementos y como la IA puede ayudar a transformarlos a mejor. La primera premisa del *nudging* es que la intervención tiene que ser fácil. Uno de los principales descubrimientos procedentes de las ciencias del comportamiento es que, con frecuencia, las personas dejamos de hacer ciertas tareas debido a pequeñas cuestiones que, por algún motivo, nos resultan tediosas (Sunstein, 2020b). En la mayor parte de estos casos las implicaciones no son muy importantes, pero puede haber situaciones en las que sí lo sea, de tal modo que facilitar ciertas tareas, o parte de ellas, puede marcar una gran diferencia y producir un cambio en los patrones de comportamiento. Algunos patrones que suelen repetirse y que responden a este tipo de lógica son, por ejemplo, la dificultad para cancelar la suscripción al gimnasio cuando esta se renueva automáticamente de forma mensual, mantener los ajustes que vienen por defecto en los teléfonos móviles cuando los compramos o no cambiar las tarifas de la energía, la luz o el teléfono. Estos ejemplos que pueden parecer menores, también se reproducen a mayor escala, por ejemplo, en el caso de la donación de órganos o la recepción de mensajes gubernamentales, etc. (Kahneman y Tversky, 1984; Madrian y Shea, 2001; Beshears *et al.*, 2009).

La forma más común de hacer más fácil una tarea o la adscripción a ciertas prácticas suele ser a través del uso de reglas por defecto, el uso de mensajes simplificados y la reducción de trabas (*friction costs*) (Behavioural Insights Team, 2014:9). Algunas evidencias procedentes del sector público demuestran la eficacia de este tipo de prácticas. Por ejemplo, en Alemania el hecho de registrar, por defecto, a parte de la ciudadanía en una tarifa basada en energía eléctrica hizo que el número de personas inscritas a lo largo del tiempo se multiplicase por diez. Esto significa que la mayor parte de estas

personas no se salieron del nuevo plan y decidieron quedarse con la opción marcada por defecto, que, a su vez, era la más sostenible (Ebeling y Sebastian, 2015). Por otro lado, en el año 2012 el gobierno del Reino Unido decidió empezar a inscribir automáticamente a sus trabajadores en un plan de pensiones (siempre con la opción de salirse del mismo libremente sin ningún tipo de consecuencia negativa). Esto ha tenido como resultado un aumento significativo del número de personas que pueden beneficiarse de estos servicios (Gobierno de Reino Unido, 2013).

En este sentido, la IA puede ser de gran utilidad por muchas razones. Primero, muchas de las tecnologías de IA pueden ser de gran ayuda a la hora de identificar cuáles son las principales dificultades que afrontan los ciudadanos en la realización de una tarea, algo que no siempre es fácil de determinar. Por ejemplo, el inscribirse en un plan de pensiones puede resultar difícil para algunas personas por la complejidad a la hora de entender sus implicaciones, la complejidad de los trámites, o simplemente por desconocimiento. Por ello, en lo que se refiere a mejorar la adhesión a ciertas prácticas, el uso de apps inteligentes y otras funciones derivadas de la mejorar en las capacidades tecnológicas puede ser de gran ayuda. Si podemos aceptar o cancelar nuestra suscripción a servicios públicos tan solo pulsando un botón, las posibilidades de rehuir ciertas prácticas por cuestiones de dificultad o tedio disminuyen (Bettinger *et al.*, 2012). La IA también ser de gran ayuda en la simplificación de los mensajes y aportando información útil por ejemplo a través del uso de *chatbots* o asistentes de voz (Di Prospero *et al.*, 2017).

Otro de los pilares del método EAST consiste en hacer que la adhesión a ciertas prácticas resulte atractiva para la ciudadanía. En este sentido el sector público se encuentra rezagado respecto del sector privado ya que este último es especialmente eficiente en la elaboración de grandes campañas de marketing. La tarea de hacer más atractivo un servicio o producto se suele realizar, principalmente, de dos formas. Primero, consiguiendo focalizar la atención en el producto o servicio que nos interesa promover. Esto se consigue haciendo visibles los costes y los beneficios de usar un producto o servicio a través de mensajes, colores, etc. Por ejemplo, a través del uso de etiquetas de color rojo en alimentos perjudiciales para la salud (Mehta y Zhu, 2009). En este sentido la IA puede ser especialmente útil para personalizar los mensajes de tal modo que cada persona reciba un mensaje adaptado a sus propias preferencias. La segunda forma de hacer más atractivo un servicio suele ser a través del diseño de mecanismos de incentivos y sanciones (estos últimos sin repercusiones legales), por ejemplo, transformando el sentido de algunos comportamientos a través de su «conversión» en juegos (*gamification*), inscribiendo a las personas que se registran para votar en las elecciones en una lotería, etc. Aquí la IA y el desarrollo tecnológico juegan un papel muy relevante ya que son elementos decisivos a la hora de habilitar la creación de plataformas interactivas que permitan que todos los ciudadanos participen en los «juegos», loterías, etc. Siguiendo con el ejemplo del pago de impuestos, una forma de incorporar la tecnología sería incluyendo a todas las personas que pagan impuestos, de forma automática, en una lotería.

Otro de los recursos cognitivos más eficaces y que con más frecuencia utilizamos es la validación social por parte del grupo al que pertenecemos. Por este motivo,

tendemos a reducir nuestro consumo energético o reciclar cuando sabemos que otras personas de nuestro entorno también lo hacen. Consumimos productos y servicios que sabemos que le han sido de utilidad a nuestros allegados y conocidos, u otros ciudadanos con los que nos sentimos en igualdad de condiciones, ya sea por pertenencia a una misma ciudad, provincia, género, clase social, etc. (BIT, 2014:28). En base a la influencia social, que muchas veces pasa desapercibida, algunos recursos útiles que son habituales en la práctica del *nudging* son: mensajes en los que se muestra el porcentaje de personas que realizan una práctica deseable, como reciclar o pagar impuestos (Hallsworth *et al.*, 2017), o la creación de redes de contacto personales a través de las cuales las personas pueden aportar sus impresiones sobre sus experiencia al hacer uso de un servicio o realizar una práctica concreta —algo que ha resultado muy útil en las prácticas relacionadas con la donación de órganos o en la asistencia a personas mayores. En este caso la incorporación de la IA puede ayudar a crear, facilitar y reforzar las redes de contactos a través del uso de algoritmos que recomienden personas que gustos y necesidades afines. También se pueden utilizar tecnologías de IA para proporcionar porcentajes detallados, y que hasta ahora eran difíciles de conocer, sobre la eficacia y la utilidad de ciertos servicios públicos, hacer recomendaciones mucho más personalizadas, etc.

Finalmente, para que los *nudges* sean eficientes es importante que estos sean precisos. Esto significa, principalmente, tres cosas. Primero, que se apliquen en el momento adecuado. Actualmente sabemos que las personas están más dispuestas a realizar cambios en sus formas de vida cuando viven momentos de transición como, por ejemplo, al mudarse de casa, casarse, tener un hijo, etc. (Thompson *et al.*, 2011). Por ejemplo, mandar un mensaje personalizado, o incluso estandarizado, 10 días antes de que venza el plazo para pagar una multa ha demostrado ser un método eficaz para aumentar el número de personas que pagan (BIT, 2012). El uso de tecnologías de IA en este punto podría facilitar, agilizar y ayudar a determinar con mayor precisión la situación anímica de los ciudadanos y, por tanto, su disposición a recibir cierta información.

Segundo, para mejorar la precisión del *nudging* es importante centrarse en los costes y beneficios inmediatos. Es sabido que las personas evaluamos de forma más acusada todo aquello que sucede en el presente y tendemos a minimizar las consecuencias futuras (Zauberman *et al.*, 2009). De ahí que tantas personas se decanten por estilos de vida poco saludables que implican el consumo de tabaco, grandes cantidades de alcohol y/o alimentos perjudiciales para la salud. En este punto, la IA puede utilizarse tanto como medio para proporcionar la información (*chatbots*), como asistir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones a través de la realización de predicciones sobre las posibles consecuencias de sus actos. De este modo, se podría incidir en los beneficios y los costes de elegir ciertos comportamientos frente a otros. Por ejemplo, en el caso del pago de impuestos, haciendo visibles todas las posibles responsabilidades legales y problemas morales derivados del impago, así como el porcentaje de personas que son descubiertas realizando este tipo de infracciones. También se podrían hacer predicciones sobre las implicaciones positivas de pagar impuestos (porcentaje de personas sanadas a través de la seguridad social, número de niños escolarizados, etc.).

Tercero, otra forma de mejorar la precisión es a través de mecanismos que ayuden a los ciudadanos a planificar ciertos eventos que pueden ayudarles en su día a día. En este sentido las instituciones públicas podrían ser útiles para identificar situaciones en las que los ciudadanos necesitan un extra de ayuda para realizar una tarea. Por ejemplo, recordatorios para comer sano, pagar impuestos, etc. Aquí la IA puede ser especialmente útil para ayudar a los ciudadanos a planificarse de la manera más eficaz y eficiente a través de la identificación y conocimiento de sus hábitos, preferencias, experiencias previas, etc.

Finalmente, el último paso consiste en la evaluación del *nudging*, su eficacia y la introducción de posibles cambios de mejora (BIT, 2014). Al igual que en otros procesos de evaluación como el que tiene lugar en el ciclo de políticas públicas (Höchtel *et al.*, 2016; Valle-Cruz *et al.*, 2020), podemos esperar que la incorporación de la IA en este último paso del *nudging* tenga consecuencias similares. La principal ventaja asociada al uso de tecnologías de IA en los procesos de evaluación es la posibilidad de análisis y procesamiento de la información en tiempo real. De este modo, es posible detectar irregularidades o problemas que no deberían tener lugar en el momento que suceden. Esta nueva característica permitiría transformar radicalmente la práctica del *nudging* ya que el proceso de evaluación no tendría que quedar reservado para el último momento, sino que podría incorporarse en todos los pasos del proceso de implementación. Aunque este sería el mayor cambio asociado a la incorporación de IA, también se podrían observar otras oportunidades como una mayor precisión en la medición de los resultados del *nudging* y en la identificación de errores, entre otras cosas.

5. DISCUSIÓN

En la sección anterior hemos visto como la aplicación de tecnologías de IA, así como el aprovechamiento de sus distintas capacidades, puede no solo ayudar a mejorar la implementación y el uso de *nudges* en el sector público, sino realmente llegar a transformar este tipo de intervenciones dando lugar a lo que podríamos denominar políticas conductuales inteligentes y, más concretamente, *intelligent nudging*. Los *nudges* inteligentes tendrían niveles de eficacia y eficiencia más elevados que los de sus hermanos «no inteligentes» gracias al uso de tecnologías de reconocimiento facial, detección de objetos, procesamiento del lenguaje natural, predicción, análisis en tiempo real, etc., que permitirían mejorar todos los pasos del proceso.

A pesar del posible atractivo que pueden suponer las políticas conductuales inteligentes existen numerosos riesgos implicados en la puesta en marcha y funcionamiento de este tipo de políticas. Sin embargo, antes de abordar estos riesgos es importante señalar que la viabilidad del *intelligent nudging* hoy en día no solo es difícil por los problemas ético-políticos que implica, sino por el hecho de que el uso de IA en el sector público todavía no se encuentra suficientemente extendido y carece de una legislación específica (Misuraca y Van Noordt, 2020; Van Roy *et al.*, 2021). Si bien,

los esfuerzos realizados tanto por gobiernos como por administraciones públicas en toda Europa para adoptar tecnologías de IA y transitar hacia nuevos modelos de gobernanza (Comisión Europea, 2018) invita a pensar que el *intelligent nudging* podría convertirse en una realidad en el medio plazo. Por tanto, consideramos que vale la pena discutir los posibles riesgos ético-políticos, descritos anteriormente (Tabla 2), que se podrían derivar del uso de las políticas conductuales inteligentes.

Al igual que sucedía en el caso de los *nudges* tradicionales, en el caso del *intelligent nudging* los principales problemas ético-políticos están asociados con la disminución de las libertades individuales, la capacidad de decisión y elección de los ciudadanos, la manipulación y el determinismo (Bovens, 2009; Sunstein, 2020a). Además de estos problemas existen otros específicos derivados exclusivamente del uso de la IA y que actualmente están siendo discutidos en profundidad como la opacidad algorítmica, los problemas de privacidad, los sesgos, la falta de rendición de cuentas, etc. (Mittelstadt *et al.*, 2016; Taddeo y Floridi, 2018; Coeckelbergh, 2020). En relación con este segundo grupo de problemas, aquellos relacionados con la falta de privacidad son los más relevantes de cara a una puesta en marcha del *intelligent nudging*.

Los problemas de privacidad en las políticas conductuales inteligentes surgen de manera similar a los que se producen en otro tipo de cuestiones en las que se usa IA y se deben, principalmente, a la gran cantidad de datos que sería necesaria recopilar para poder llevar a cabo con éxito este tipo de políticas, así como la dificultad para anonimizar los datos de forma que sea imposible extraer o inferir ningún tipo de información sobre la persona de la que procede. Aunque es cierto que la recopilación de ciertos tipos de datos biométricos, así como otra de información sensible relativa a la orientación sexual de las personas y demás, no es una práctica legal ni ética, al menos dentro de la Unión Europea (Comisión Europea, 2021), la realidad es que desde hace décadas empresas y administraciones públicas de todo el mundo han estado recopilando grandes cantidades de datos que contienen información sensible acerca de la ciudadanía gracias a la falta de conocimiento y concienciación de la misma (Véliz, 2021).

Además, hoy en día sabemos que mucha información comprometida puede obtenerse no solo a través de la recogida directa de datos, sino también a través de distintas prácticas que permiten, por ejemplo, deducir la orientación sexual de una persona en base a sus preferencias musicales o cinematográficas (Véliz, 2021:32). En este contexto, la puesta en funcionamiento del *intelligent nudging* podría suponer un aliciente más para que organizaciones y empresas continuasen y extendieran sus prácticas de recogida e intercambio de datos personales. Problemas que deberían sumarse a los ya existentes y que hacen aún más necesario abordar y resolver los problemas de privacidad relacionados con la IA y las tecnologías basadas en datos.

La cuestión de la sustracción de datos personales y el intercambio de estos entre organizaciones estratégicas no solo es problemática de cara a la violación del derecho a la privacidad de la que goza la ciudadanía europea, sino que también guarda relación con otros problemas fundamentales como el de la libertad, la autonomía humana y el determinismo tecnológico. Algunos de estos problemas ya han sido señalados en el uso de *nudges* tradicionales. Por un lado, algunas críticas al *nudging* apuntan al excesivo

individualismo del que parten este tipo de políticas, olvidando mientras cuestiones relativas a la «práctica social» (Bicchieri, 2017; Güemes, 2021). A estas acusaciones se le suman otras como la supuesta manipulación que pueden generar las políticas conductuales o el riesgo de determinismo. Por otro lado, algunos liberales acusan a los defensores del *nudging* de paternalistas y señalan el exceso de carga moral de las políticas conductuales que buscan favorecer los «mejores» «adecuados» o «correctos» comportamientos. Siendo estas, según los críticos, cuestiones altamente subjetivas, dependientes de las preferencias personales y nunca asunto del Estado (Sunstein, 2020b).

A pesar de las críticas de los primero, los defensores del *nudging* no esconden el enfoque liberal e individualista del que parten y argumentan que es justo esto, el liberalismo que enfatiza la individualidad, lo que evita que los *nudges* produzcan dinámicas de control social y prácticas deterministas al mismo tiempo que logran producir cambios en los comportamientos grupales (Sunstein, 2014, 2020a). En este sentido, el presente artículo no entra a discutir si la Teoría del *nudging* es, realmente o hasta que grado, compatible con el liberalismo. Aun asumiendo que así fuese, en este caso nos centramos en los cambios producidos por la incorporación de la IA en los *nudges* que sí que podrían suponer un riesgo significativo para las democracias liberales más allá de la cuestión de la privacidad anteriormente mencionada. En este sentido, las políticas conductuales inteligentes podrían poner en riesgo no solo ciertas formas de libertad, sino especialmente la autonomía humana tal y como la entendemos en las liberal-democracias Occidentales.

En Occidente la idea de libertad vigente está muy vinculada a las reformulaciones del concepto de libertad que hicieron autores neoliberales como Milton Friedman (2022) o Friedrich Hayek (2022), entre otros, de los escritos liberales clásicos de John Locke (1988), Stuart Mill (2013), etc. En este sentido, la libertad está estrechamente relacionada con la no existencia de impedimentos para actuar siguiendo los designios de nuestra propia voluntad (Skinner, 1998; Bialy, 2022). Aunque la puesta en marcha de sistemas de IA, de por sí, podría no suponer un riesgo excesivo para este sentido de la libertad, las políticas conductuales inteligentes, por su alcance y naturaleza sí pueden resultar más invasivas a este respecto. Sin embargo, para poder comprender este riesgo es necesario desarrollar primero los peligros del *intelligent nudging* para la autonomía humana y las posibilidades de determinismo.

Al igual que en el caso de la libertad, los problemas relacionados con la autonomía humana y el determinismo ya estaban presente tanto en la literatura sobre *nudges* como en la de IA; sin embargo, estas cuestiones adquieren mayor magnitud al juntar ambos aspectos. La capacidad de análisis y predicción (no siempre acertada debido a sesgos en los datos, problemas en el diseño de los algoritmos, opacidad, etc.) de la IA, aplicada al ámbito de las políticas conductuales puede producir un efecto amplificador de los riesgos ya presentes. Por un lado, los *nudges* son sospechosos de reducir la autonomía humana y aumentar el determinismo al aprovechar nuestros sesgos cognitivos en beneficio de bien común (elegir comer ciertos alimentos saludables en vez de otros de menor calidad nutricional y así ahorrar al sistema de salud los costes que supondría

un potencial tratamiento para curar una enfermedad causada por una mala alimentación). Por otro lado, el uso de la IA puede ser difícil de compatibilizar con la autonomía humana (Taddeo y Floridi, 2018). Por ejemplo, cuando utilizamos una plataforma para consumir películas o series y elegimos el contenido que nos recomienda el algoritmo de la plataforma, estamos reduciendo nuestra autonomía humana al descartar (casi sin pensarlo) una gran cantidad de contenido que podría haber sido de nuestro agrado y generado modificaciones en nuestras preferencias. En estos casos, los usuarios deciden seguir un camino determinado en base a preferencias anteriores que sustituye la tarea activa de búsqueda y selección de contenido que se realizaba antes de la existencia de estas plataformas.

Aunque estos ejemplos puedan parecer anecdóticos, la combinación de ambos recursos (el *nudging* y la IA) sí puede generar escenarios potencialmente peligrosos para la autonomía humana. Si al hecho de que las políticas conductuales están enfocadas a alterar el comportamiento de la ciudadanía se le suman sistemas de IA, las capacidades de modificación de la conducta podrían pasar de moderada a alta. Algo importante, no solo por las implicaciones en materia de derechos y libertades, sino porque los propios defensores del *nudging* con frecuencia aluden a su capacidad moderada para cambiar las dinámicas grupales cuando quieren defender su compatibilidad con la democracia liberal (Sunstein, 2014, 2020a). De este modo, lo que habría comenzado siendo un pequeño «empujón» en la dirección «correcta» (*nudge*), se convertiría en una incorporación forzosa a una autopista de una sola dirección con pocas salidas (*nudge* inteligente).

Por ejemplo, aunque algunos *nudges* y sistemas de IA, por separado, pueden utilizarse para reducir el abandono escolar o ayudar a los estudiantes a enfocar su futuro profesional en base a sus habilidades y capacidades más destacadas, estos no reducen necesariamente la autonomía humana. Sin embargo, las políticas conductuales inteligentes podrían, en base a perfiles personalizados realizados a través de herramientas de IA y aprovechando nuestros sesgos cognitivos, dirigirnos, a través de lo que parecería una simple sugerencia, hacia un camino que nosotros no hemos elegido de forma completamente autónoma. En este caso enfocado a la educación esto equivaldría, por ejemplo, a realizar recomendaciones personalizadas a ciertos colectivos para «invitarlos» a ocupar ciertos puestos de trabajo en el futuro.

En este sentido, la posible perversión de las políticas conductuales inteligentes y su principal riesgo sería el de generar escenarios en los que la ciudadanía tuviera importantes dificultades para salirse del camino establecido y quedasen fácilmente atrapados en senderos de dependencia. En el caso de las políticas conductuales inteligentes estos problemas son especialmente complejos porque, aunque parten de la idea de la voluntariedad y la posibilidad de no ser seguidos, existe el riesgo de que la ciudadanía no llegue a ser del todo consciente del determinismo al que estaría sometido. En este sentido, el *intelligent nudging* podría ser considerado un instrumento aparentemente amable, pero que realmente ejercería control social a través de una reducción de la libertad humana sin que nosotros apenas fuésemos conscientes de ello. Así, el riesgo de estas políticas reside en que los ataques a la libertad no son percibidos de forma

directa al poder la ciudadanía seguir realizando todo aquello que desea, sino de forma indirecta al disminuir su rango y capacidad de elección. Este tipo de políticas podrían jugar un papel esencial en el capitalismo de la vigilancia (Zuboff, 2020).

Además de estos riesgos, el *intelligent nudging* presenta otra serie de potenciales problemas como la presencia de sesgos y la discriminación que estos generan (De Zárate-Alcarazo, 2023). En este caso, por ejemplo, cualquier tipo de medida orientada a la selección de problemas, el análisis de comportamientos y la personalización de los *nudges*, podría presentar sesgos de género, raza, etc., como sucede en otros casos (Feine *et al.*, 2020). En las políticas conductuales inteligentes los sesgos podrían producirse tanto por un desconocimiento de los sesgos y la heurística específica de ciertos colectivos como por los datos y algoritmos de la IA. En la IA los sesgos se producen principalmente por la falta de representatividad en los datos. En este sentido, la presencia de sesgos es problemática porque podría sobredimensionar algunos problemas al mismo tiempo que invisibilizaría otros. Además, los sesgos en la identificación y análisis del contexto ya sea por error, o de manera intencionada, pueden alterar de forma importante la decisión de qué comportamientos deben cambiarse, así como el tipo de estímulos e información que se utiliza para dicha tarea. Todos estos elementos hacen que los problemas de manipulación ya presentes en el uso de *nudges* tradicionales se agudice al introducir la IA.

6. CONCLUSIONES

El creciente interés por la aplicación de políticas conductuales para solucionar los problemas de la ciudadanía, así como las intenciones de convertir la IA en un grupo de tecnologías decisivo en el sector público hacen que sea importante explorar cuales serían las implicaciones de la interacción entre ambos mundos. La IA ya por si sola promete aportar grandes beneficios si se adopta de manera ética y responsable. Lo mismo sucede en el caso de las políticas conductuales. De este modo, la combinación de la IA y los *nudges* podría convertirse en una buena oportunidad para mejorar la eficacia y la eficiencia este tipo de intervenciones y mejorar la vida de los ciudadanos.

Sin embargo, el uso de tecnologías de reconocimiento facial, de reconocimiento del entorno, predicción, etc., junto a los problemas asociados a la recopilación de información personal conllevan importantes retos ético-políticos que cuestionan seriamente la idoneidad del desarrollo de las políticas conductuales inteligentes. Las amenazas que el *intelligent nudging* puede suponer para la privacidad, la libertad y la autonomía humana, genera serias dudas sobre su compatibilidad con los principios liberales democráticos de Occidente. De este modo, las políticas conductuales inteligentes generarían aún más dudas que las ya producidas por su homólogos «análogos» y, de no ser diseñadas, implementadas y usadas, de forma ética contribuirían directamente a ahondar en el capitalismo de la vigilancia.

Por tanto, el presente artículo supone un intento por esbozar las principales oportunidades que la IA podría suponer para el *nudging* y los riesgos ético-políticos

vinculados a la aparición de las políticas conductuales inteligentes. Si bien, de cara a profundizar en el estudio del *intelligent nudging* sería interesante centrarse en la búsqueda de aplicaciones reales de *nudges* inteligentes en el sector público para poder estudiar estas políticas de forma más detallada, cómo han sido diseñadas, sus beneficios y sus consecuencias. También es importante señalar la importancia de estudiar otros métodos alternativos al EAST en la aplicación de *nudges*, así como los problemas relacionados con sus limitaciones respecto al comportamiento colectivo (Güemes, 2021).

Referencias

- Almazán, Adrian. 2021. *Técnica y tecnología: Cómo conversar con un tecnólogo*. Madrid: Taugenitl.
- Behavioural Insights Team. 2012. «Applying Behavioural Insights to Reduce Fraud, Debt and Error» Disponible en web: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf
[Consulta: 26 de mayo de 2023]
- Behavioural Insights Team. 2014. «EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights». Disponible en web: https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf
[Consulta: 26 de mayo de 2023]
- Beshears, John, Choi, James J., Laibson, David, y Madrian, Brigitte C. 2009. «The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States» en Brown, Jeffrey, Liebman, Jeffrey y Wise, David A., *Social Security Policy in a Changing Environment*. Chicago: University of Chicago Press. <http://www.nber.org/chapters/c4539>
- Bettinger, Eric P., Long, Bridget T., Oreopoulos, Philip y Sanbonmatsu, Lisa. 2012. «The role of application assistance and information in college decisions: Results from the H&R block FAFSA experiment», *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3): 1205-1242. <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjs017>
- Biały, Filip. 2022. «Freedom, silent power and the role of an historian in the digital age - Interview with Quentin Skinner», *History of European Ideas*, 48(7): 871-878. <http://dx.doi.org/10.1080/01916599.2021.2020970>
- Bicchieri, Cristina. 2017. *Norms in the Wild. How to diagnose, measure and change social norms*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.4000/oecologia.2980>
- Bovens, Luc. 2009. «The Ethics of Nudge», en Grüne-Yanoff, Till y Ove Hansson, Sven (Eds.) *Preference Change: Approaches from Philosophy, Economics and Psychology*. Springer. http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-2593-7_10
- Burrell, Jenna. 2016. «How the machine ‘thinks’: Understanding opacity in machine learning algorithms», *Big data & society*, 3(1). <http://dx.doi.org/10.1177/2053951715622512>

- Coeckelbergh, Mark. 2020. *AI Ethics*. MIT Press
- Comisión Europea. 2018. Artificial Intelligence for Europe. Disponible en web: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D-C0237&from=EN> [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Comisión Europea. 2019. Ethics guidelines for trustworthy AI. Disponible en web: <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai> [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Comisión Europea. 2021. Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). Disponible en web: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- De Sousa, Wesley Gomes, de Melo, Elis Regina Pereira, Bermejo, Paulo Henrique De Souza, Farias, Rafael Araújo Sousa, Gomes, Adalmir Oliveira. 2019. «How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda». *Government Information Quarterly*, 36(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.004>
- De Zárate-Alcarazo, Lucía. O. 2022. «Explicabilidad (de la inteligencia artificial)», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2022.6819>
- De Zárate-Alcarazo, Lucía. O. 2023. «Sesgos de género en la Inteligencia Artificial», *Revista de Occidente*, 502, (1).
- Di Prospero, Adam, Norouzi, Nojan, Fokaefs, Marios y Litoiu, Marin. 2017. «Chatbots as assistants: an architectural framework» en *Proceedings of the 27th Annual International Conference on Computer Science and Software Engineering*. <https://dl.acm.org/doi/10.5555/3172795.3172805>
- Ebeling, Felix, y Sebastian, Lotz. 2015. «Domestic Uptake of Green Energy Promoted by Opt-out Tariffs», *Nature Climate Change*, 5: 868-871. <http://dx.doi.org/10.1038/nclimate2681>
- Einfeld, Colette. 2019. «Nudge and evidence-based policy: fertile ground», *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 15(4): 509-524. <http://dx.doi.org/10.1332/174426418X15314036559759>
- Esmark, Anders. 2019. «Communicative governance at work: how choice architects nudge citizens towards health, wealth and happiness in the information age», *Public Management Review*, 21(1): 138-158. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1473476>
- Ewert, Benjamin. 2020. «Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: Towards a broader understanding of Behavioural Public Policy», *Public Policy and Administration*, 35(3): 337-360. <http://dx.doi.org/10.1177/0952076719889090>
- Ewert, Benjamin., y Loer, Kathrin. 2021. «Advancing behavioural public policies: in pursuit of a more comprehensive concept», *Policy & Politics*, 49(1): 25-47. <https://doi.org/10.1332/030557320X15907721287475>
- Feine, Jasper, Gnewuch, Ulrich, Morana, Stefan y Maedche, Alexander. 2020. «Gender Bias in Chatbot Design» en *Chatbot Research and Design: Third International Workshop*. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-39540-7_6

- Friedman, Milton. 2022. *Libertad de elegir: una declaración personal*. Madrid: Deusto.
- Gasser, Urs y Almeida, Virgilio A. F. 2017. «A Layered Model for AI Governance.» *IEEE Internet Computing*, 21 (6): 58-62. <http://dx.doi.org/10.1109/MIC.2017.4180835>
- Gigerenzer, Gerd. 2008. *Rationality for mortals: How people cope with uncertainty*. Oxford: Oxford University Press.
- Gigerenzer, Gerd. 2014. *Risk Savvy: How to make good decisions*. New York: Viking.
- Gopalan, Maithreti y Pirog, Maureen A. 2017. «Applying behavioral insights in policy analysis: Recent trends in the United States», *Policy Studies Journal*, 45(1): 82-114. <http://dx.doi.org/10.1111/psj.12202>
- Greenemeier, Larry. 2014. *Smart Machines Join Humans in Tracking Africa Ebola Outbreak*. *Scientific American*. Disponible en web: <https://www.scientificamerican.com/article/smart-machines-join-humans-in-tracking-africa-ebola-outbreak/> [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Guan, Bin, Bao, Guoxian, Liu, Qingchuan y Raymond, Raduziner G. 2021. «Two-Way Risk Communication, Public Value Consensus, and Citizens' Policy Compliance Willingness About COVID-19: Multilevel Analysis Based on Nudge View», *Administration & Society*, 53 (7): 1106-1149.
- Güemes, Cecilia. 2017. «¿Nudge en América Latina? Incidir en comportamiento individual, obtener resultados colectivos», *Reforma y Democracia*, 68: 43-74.
- Güemes, Cecilia. 2021. Políticas conductuales. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 20(20): 310-321. <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2021.6078>
- Guihot, Michael, Matthew, Anne F. y Suzor, Nicolas P. 2017. «Nudging robots: Innovative solutions to regulate artificial intelligence», *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, 20(2).
- Hayek, Friedrich. 2022. *Los fundamentos de la Libertad*. Madrid: Alianza
- Hallsworth, Michael, List, John A., Metcalfe, Robert D. y Vlaev, Ivo. 2017. «The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance», *Journal of public economics*, 148: 14-31. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.02.003>
- Harguindéguy, Jean Baptiste. 2013. *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Höchtel, Johann, Parycek, Peter y Schöllhammer, Ralph. 2016. «Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era», *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2): 147-169. <http://dx.doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>
- Just, Natascha y Latzer, Michael. 2017. «Governance by algorithms: reality construction by algorithmic selection on the Internet», *Media, Culture and Society*, 39(2): 238-258. <http://dx.doi.org/10.1177/0163443716643157>
- Kahneman, Daniel y Tversky, Amos. 1984. «Choices, Values, and Frames», *American Psychologist*, 39(4): 341-350. <http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341>
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, fast and slow*. Macmillan.

- Kasdan, David O. 2019. «Nudging the Neoliberal Agenda: Administrative Opportunities in the Deregulated State», *Public Administration Review*, 79(3): 439-442. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13045>
- Kuehnhanss, Colin R. 2019. «The challenges of behavioural insights for effective policy design». *Policy and Society*, 38(1): 14-40. <http://dx.doi.org/10.1080/14494035.2018.1511188>
- Quest, Lisa, Charrie, Anthony, du Croo de Jongh, Lucas y Roy, Subas. 2018. «The risks and benefits of using AI to detect crime», *Harvard Business Review*: 2-5.
- Lazer, David. 2015. «The rise of the social algorithm», *Science*, 348(6239): 1090-1091. <http://dx.doi.org/10.1126/science.aab1422>
- Locke, John. 1988. *Two Treatises on Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lune, Howard y Berg, Bruce L. 2017. *Qualitative research methods for the social sciences*. Pearson.
- Madrian, Brigitte C. y Shea, Dennis F. 2001. «The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior», *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4): 1149-1187. <http://dx.doi.org/10.1162/003355301753265543>
- Margetts, Helen y Dorobantu, Cosmina. 2019. «Rethink government with AI» *Nature*, 568(7751): 163-165. <http://dx.doi.org/10.1038/d41586-019-01099-5>
- Meijer, Albert y Grimmelikhuijsen, Stephan. 2020. «Responsible and Accountable Algorithmization: How to Generate Citizen Trust in Governmental Usage of Algorithms» en Schuilenburg, Marc y Schuilenburg, Rik Peeters (Eds.), *The Algorithmic Society*. Routledge.
- Mehta, Ravi y Zhu, Rui J. 2009. «Blue or red? Exploring the effect of color on cognitive task performances», *Science*, 323(5918): 1226-1229. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1169144>
- Mill, J. S. (2013). *Sobre la Libertad*. Alianza.
- Misuraca, Gianluca. y Van Noordt, Colin. 2020. «AI Watch - Artificial Intelligence in public services» Disponible en web: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120399> [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Mittelstadt, Brent D., Allo, Patrick, Taddeo, Mariarosaria, Wachter, Sandra, y Floridi, Luciano. 2016. «The ethics of algorithms: Mapping the debate», *Big Data & Society*, 3(2). <http://dx.doi.org/10.1177/2053951716679679>
- Mols, Frank, Haslam, S. Alexander, Jetten, Jolanda y Steffens, Niklas K. 2015. «Why a nudge is not enough: A social identity critique of governance by stealth», *European Journal of Political Research*, 54(1): 81-98. <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.12073>
- Moseley, Alice y Stoker, Gerry. 2015. «Putting public policy defaults to the test: The case of organ donor registration», *International Public Management Journal*, 18(2): 246-264. <http://dx.doi.org/10.1080/10967494.2015.1012574>
- Oliver, Adam. 2019. «Towards a new political economy of behavioral public policy». *Public Administration Review*, 79(6): 917-924. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13093>

- Pohl, Rüdiger. F. 2022. *Cognitive illusions: Intriguing phenomena in judgement, thinking and memory*. Routledge. <http://dx.doi.org/10.4324/9781003154730>
- Prainsack, Barbara. 2020. «The value of healthcare data: to nudge, or not?» *Policy Studies*, 41(5): 547-562. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2020.1723517>
- Reimer, Daniel y Houmanfar, Ramona A. 2017. «Internalities and their applicability for organizational practices» *Journal of Organizational Behavior Management*, 37(1): 5-31. C <https://doi.org/10.1080/01608061.2016.1257969>
- Russell, Stuart y Norvig, Peter. 2016. *Artificial Intelligence: a modern approach*. Pearson Education.
- Schmidt, Andreas T. 2017. «The power to nudge» *American Political Science Review*, 111(2): 404-417. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055417000028>
- Simon, Herbert A. 1987. «Making Management Decisions: the Role of Intuition and Emotion», *Academy of Management Perspectives*, 1(1): 57-64. <http://dx.doi.org/10.5465/ame.1987.4275905>
- Simon, Herbert A. 1991. «Bounded Rationality and Organizational Learning», *Organization Science*, 2(1): 125-134. <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.2.1.125>
- Simon, Herbert A. 1993. «Decision Making: Rational, Nonrational, and Irrational», *Educational Administration Quarterly*, 29(3): 392-411. <http://dx.doi.org/10.1177/0013161X93029003009>
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: A study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. The Free Press.
- Simon, Herbert A. 2000. «Bounded Rationality in Social Sciences», *Mind & Society*, 1: 25-39.
- Skinner, Quentin. 1998. *Liberty before liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139171274>
- Sousa Lourenco, Joana, Ciriolo, Emanuele, Rafael Rodrigues Vieira De Almeida, Sara y Troussard Xavier. 2016. Behavioural Insights Applied to Policy - European Report. Disponible en web: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC100146> [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Strabheim, Holger. 2020. «The Rise and Spread of Behavioral Public Policy: An Opportunity for Critical Research and Self-Reflection», *International Review of Public Policies*, 2(1): 115-128. <https://doi.org/10.4000/irpp.897>
- Strassheim, Holger. 2021. «Behavioural mechanisms and public policy design: Preventing failures in behavioural public policy» *Public Policy and Administration*, 36(2): 187-204. <http://dx.doi.org/10.1177/0952076719827062>
- Sun, Tara Q. y Medaglia, Rony. 2019. «Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare», *Government Information Quarterly*, 36(2): 368-383. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>
- Sunstein, Cass R. 2014. *Why nudge?: The politics of libertarian paternalism*. New Haven: Yale University Press. <http://dx.doi.org/10.12987/9780300206920>
- Sunstein, Cass R. 2020a. *Behavioral Science and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781108973144>

- Sunstein, Cass R. 2020b. *Too Much Information*. Cambridge: MIT Press. <http://dx.doi.org/10.7551/mitpress/12608.001.0001>
- Sunstein, Cass R., Reisch, Lucia A. y Kaiser, Micha. 2019. «Trusting nudges? Lessons from an international survey» *Journal of European Public Policy*, 26(10): 1417-1443. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2018.1531912>
- Sunstein, Cass R., y Thaler, Richard H. 2003. «Libertarian paternalism is not an oxymoron», *The University of Chicago Law Review*: 1159-1202. <http://dx.doi.org/10.2307/1600573>
- Taddeo, Mariarosaria y Floridi, Luciano. (2018). «How AI can be a force for good», *Science*, 361: 751-752. <http://dx.doi.org/10.1126/science.aat5991>
- Thomann, Eva. 2018. «Donate your organs, donate life! Explicitness in policy instruments» *Policy Sciences*, 51(4): 433-456. <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-018-9324-6>
- Thompson, Sam, Michaelson, Juliet, Abdallah, Saamah, Johnson, Victoria, Morris, Damien, Riley, Kathy y Simms, Andrew. 2011. «Moments of change as opportunities for influencing behaviour: A report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs». Disponible en web: [https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/43453/1/MomentsofChangeEV0506FinalReportNov2011\(2\).pdf](https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/43453/1/MomentsofChangeEV0506FinalReportNov2011(2).pdf) [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Tummers, Lars. 2019. «Public policy and behavior change» *Public Administration Review*, 79(6): 925-930. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13109>
- Turner, Karen, Alabi, Oluwafisayo y Race, Julia. 2020. «Nudging policymakers: a case study of the role and influence of academic policy analysis», *Journal of European Public Policy*, 27(8): 1270-1286. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2020.1742774>
- Tversky, Amos y Kahneman, Daniel. 2011. «Rational choice and the Framing of Decisions», *The Journal of Business*, 59(4): 251-278. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511598951.011>
- Thaler, Richard H. y Sunstein, Cass R. 2003. «Libertarian paternalism», *American economic review*, 93(2): 175-179. <http://dx.doi.org/10.1257/000282803321947001>
- Thaler, Richard H. y Sunstein, Cass R. 2008. *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Van Roy, Vincent, Rossetti, Fiammetta, Perset, Karine y Galindo-Romero, Laura. 2021. «AI Watch - National strategies on Artificial Intelligence: A European perspective». Disponible en web: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122684> [Consulta: 29 de mayo de 2023]
- Valle-Cruz, David, Criado, Juan Ignacio, Sandoval-Almazán, Rodrigo y Ruvalcaba-Gomez, Edgar A. (2020). «Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation», *Government Information Quarterly*, 37: 1-12. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Véliz, Carissa. 2021. *La Privacidad es Poder: Datos, vigilancia y libertad en la era digital*. Barcelona: Debate. <https://doi.org/10.15304/ges.3.8673>
- Visintin, Emilio P., Bonvin, Jean-Michel, Varone, Frederic, Butera, Fabrizio, Lovey, Max y Rosenstein, Emilie. 2021. «Can street-level bureaucrats be nudged to

- increase effectiveness in welfare policy?», *Policy & Politics*, 49(1): 121-139. <http://dx.doi.org/10.1332/030557320X15955051687823>
- Vlaev, Ivo, King, Dominic, Dolan, Paul y Darzi, Ara. 2016. «The theory and practice of «nudging»: changing health behaviors», *Public Administration Review*, 76(4): 550-561. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12564>
- Zauberman, Gal, Kim, B. Kyu, Malkoc, Selin A. y Bettman, James R. 2009. «Discounting time and time discounting: Subjective time perception and intertemporal preferences», *Journal of Marketing Research* 46(4): 543-556. <http://dx.doi.org/10.1509/jmkr.46.4.543>
- Zuboff, Shoshana. 2020. *La era del capitalismo de la vigilancia*. Barcelona: Paidós. https://doi.org/10.46583/scio_2021.20

Presentado para evaluación: 21 de marzo de 2022.

Aceptado para publicación: 27 de abril de 2022.

LUCÍA ORTIZ DE ZÁRATE ALCARAZO

lucia.ortizdezarate@uam.es

ORCID: 0000-0001-7775-4378

Investigadora predoctoral en Ética y Gobernanza de la Inteligencia Artificial en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e investigadora asociada en el Círculo de Bellas Artes de Madrid. Es graduada en Física y Filosofía (Premio Extraordinario de Fin de grado y Premio Alumni-UCM 2018/2019) por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En el año 2021 fue incluida como miembro de la segunda edición de la lista «35 under 35» de futuros líderes en Inteligencia Artificial y Gobernanza Algorítmica por el Foro CIDOB-Santander. Además, es Visiting Fellow 2023/2024 en el Programa de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Harvard Kennedy School (Universidad de Harvard).

El uso de la evaluación en un contexto de institucionalización débil: una aproximación desde el *Qualitative Comparative Analysis*

The use of evaluation in a weakly institutionalized context: a Qualitative Comparative Analysis approach

CARLA CORDONCILLO
Universidad Autónoma de Barcelona

Cómo citar/Citation

Cordoncillo, C. (2023). El uso de la evaluación en un contexto de institucionalización débil: una aproximación desde el *Qualitative Comparative Analysis*. *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 95-119. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.62.04>

Resumen

El auge de las políticas basadas en evidencias ha revivido el interés por los usos instrumentales de las evaluaciones. Sin embargo, la evidencia disponible sobre usos instrumentales se ha generado, en su mayoría, en países con una cultura de la evaluación consolidada, de forma que se dispone de poca información sobre cómo se alcanzan este tipo de usos en contextos donde la evaluación no está completamente institucionalizada. En esta investigación se utiliza un *Qualitative Comparative Analysis* para identificar cuáles son los factores que explican el uso instrumental de las evaluaciones realizadas por el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) en Cataluña, un contexto de institucionalización de la evaluación todavía débil. Estos se contrastan con aquellos encontrados en otras investigaciones realizadas en entornos de institucionalización avanzada para identificar diferencias. Tras constatar la importancia explicativa de los tres tipos de factores recogidos en la literatura (metodológicos, institucionales y relativos al contexto político) y la naturaleza coyuntural del uso de la evidencia, los resultados confirman que los factores que influyen en el uso instrumental de las evaluaciones cambian según el grado de institucionalización de la evaluación. En entornos con una cultura de la evaluación menos desarrollada, cobran importancia factores explicativos orientados, justamente, a paliar esa falta de institucionalización.

Palabras clave: usos instrumentales, institucionalización de la evaluación, *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), *policymaking*, cultura de la evaluación.

Abstract

The rise of evidence-based policies has revived the interest in evaluation use. Nevertheless, available evidence on instrumental uses has been mostly generated in countries with a consolidated

evaluation culture. Thus, there is a lack of information on how those uses are achieved in contexts where evaluation is not fully institutionalized. This research uses a *Qualitative Comparative Analysis* to identify the factors that explain the instrumental use of the evaluations carried out by the Catalan Institute for the Evaluation of Public Policy (Ivàlua) in Catalonia, a context where the institutionalization of evaluation is still weak. The results confirm the explanatory importance of the three types of factors identified in the literature (methodological, institutional, and, related to political context) and the conjunctural nature of evidence use. Additionally, they indicate that factors influencing instrumental uses of evaluation change according to its degree of institutionalization. In environments with a less developed evaluation culture, those factors precisely aimed at alleviating the lack of institutionalization seem to gain importance.

Keywords: instrumental uses of evaluation, institutionalisation of evaluation, Qualitative Comparative Analysis (QCA), policymaking, evaluation culture.

INTRODUCCIÓN

El auge del concepto «políticas basadas en evidencias» desde principios de los 2000 ha reforzado el papel de la evaluación como instrumento clave para mejorar las políticas públicas y ha revivido el interés por su utilización. De hecho, según Patton (1997) es justamente ese potencial para mejorar las políticas públicas, y por lo tanto de forma indirecta el bienestar de la sociedad, lo que justifica que se preste tanta atención a cómo se utilizan sus resultados. Toda persona evaluadora espera que sus análisis sirvan para informar la toma de decisiones relativas al diseño y la implementación de políticas públicas (Weiss et al., 2005). Sin embargo, aunque este tipo de uso, denominado instrumental, pueda parecer el más evidente, es solamente uno de los usos posibles de una evaluación, y no siempre el más frecuente.

Los usos instrumentales sí son, no obstante, el tipo de uso más estudiado. Desde mediados de los años setenta, investigadores e investigadoras se han esforzado en identificar los factores que determinan los usos instrumentales. Han identificado decenas de ellos y los han categorizado en tipologías (Balthasar, 2006; Cousins y Leithwood, 1986; Henry y Mark, 2003; Lester y Wilds, 1990; Pattyn y Bouterse, 2020) que han servido de base para numerosos análisis empíricos. La gran mayoría de dichos análisis, sin embargo, fueron realizados en los países llamados «pioneros» o «de la primera ola» en relación con la institucionalización de la evaluación (Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Suiza y los Países Bajos). Países que desde hace un par de décadas cuentan con una cultura de la evaluación consolidada (Furubo et al., 2002).

Sin embargo, los factores que explican el desarrollo de una cultura de la evaluación en los países pioneros no son los mismos que la explican en los países que empezaron a desarrollarla décadas después, donde la evaluación llegó casi por obligación, como requisito de los fondos europeos o del Banco Mundial (Viñas, 2009). Según Furubo et al. (2002), el desarrollo de una cultura de evaluación requiere, primero, su institucionalización, y posteriormente, su generalización. Pero a día de hoy, ese primer paso

que constituye la institucionalización sigue sin ser una realidad en muchos países, como por ejemplo España, Italia o Irlanda (Jacob et al., 2015).

Por lo tanto, ¿cabe esperar que los factores que influyen en el uso instrumental de las evaluaciones en contextos donde la institucionalización de la evaluación es todavía débil coincidan con los identificados en los países pioneros? Y si no coinciden, ¿qué factores explican el uso instrumental de las evaluaciones en países donde su institucionalización es todavía débil? Este artículo pretende responder a estas dos preguntas a partir de los siguientes pasos: primero, se identifican los factores que, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, afectan al uso instrumental de las evaluaciones en entornos de institucionalización avanzada. Segundo, se describen los contextos de institucionalización débil y se selecciona un caso de estudio paradigmático: Ivàlua, en Cataluña. Tercero, se utiliza el *Qualitative Comparative Analysis* (en adelante, QCA) para identificar las combinaciones de factores que explican el uso instrumental en el caso de estudio y, por último, se contrastan los resultados con los identificados en contextos de institucionalización madura para extraer conclusiones y apuntar futuras líneas de investigación.

MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO: FACTORES QUE INFLUENCIAN EL USO DE LAS EVALUACIONES EN CONTEXTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN AVANZADA

Según Patton (1997), lo que justifica el interés por el uso de las evaluaciones es su potencial para mejorar las políticas públicas. Su naturaleza práctica y analítica explica su capacidad para generar conocimiento orientado a fundamentar la toma de decisiones de política pública. Este es el uso que, por lo general, las personas evaluadoras esperan que se dé a sus análisis (Weiss et al., 2005). Y también el uso que está implícito detrás de la concepción de la evaluación como herramienta clave para la promoción de políticas basadas (o informadas) en evidencias.

Sin embargo, no es el único uso posible de las evaluaciones, ni de hecho el más habitual (Pattyn y Bouterse, 2020). La literatura académica sobre el uso del conocimiento en el ámbito de las políticas públicas ha alcanzado cierto consenso alrededor de 4 tipos de usos de las evaluaciones: los usos instrumentales, conceptuales, simbólicos y vinculados al proceso de evaluación. Dicha tipología data de finales de los años 70, la llamada «edad dorada» de la investigación sobre el uso de las evaluaciones (Henry y Mark, 2003), y por lo tanto se atribuye a algunos de los autores que sentaron las bases de la investigación sobre utilización de la evaluación (Alkin y Daillak, 1979; Knorr, 1977; Patton et al., 1977; Weiss, 1979). Posteriormente han surgido propuestas alternativas conceptualmente más complejas (Kirkhart, 2000; Mark y Henry, 2004). Sin embargo, «la mayoría de los estudios recientes trabajan con la tipología convencional de usos de la evaluación, a pesar de reconocer sus debilidades» (Ledermann, 2012:161).

— Los *usos instrumentales* son aquellos en los cuales los resultados y recomendaciones de la evaluación son utilizados para direccionar la toma de decisiones,

generalmente en relación al objeto de evaluación (Alkin y Taut, 2002; Weiss et al., 2005). Por lo general, las decisiones se refieren al cierre o la continuidad del programa o la política, a su reducción o su expansión; pero también pueden implicar poner en marcha una nueva política o realizar modificaciones sustantivas a la política evaluada. Por lo tanto, cuando se habla de «políticas basadas en evidencias» se está asumiendo un uso instrumental del conocimiento científico.

- Los *usos conceptuales* son aquellos que llevan a un mejor entendimiento del objeto de evaluación (Ledermann, 2012). Aunque no derivan en decisiones o acciones concretas, sí recogen todos aquellos insumos que facilitan una mejor comprensión del programa o la política (Alkin y Taut, 2002).
- Haciendo referencia a Owen (1999), Alkin y Taut (2002) distinguen dos tipos de *usos simbólicos* de una evaluación: cuando esta se utiliza para justificar una decisión tomada previamente (uso legitimador), y cuando se utiliza para mejorar la reputación de quien gestiona la política o el programa o toma las decisiones.
- Patton (1997) propuso añadir a la tipología aquellos *usos derivados del proceso de evaluación*, los cuales refieren a los beneficios obtenidos por los *stakeholders* que se involucran en la evaluación.

Más allá de identificar los diferentes usos posibles de una evaluación, la literatura académica se ha enfocado en identificar los factores determinantes de estos distintos usos y organizarlos en categorías. La primera categorización y seguramente también la más utilizada es la creada por Cousins y Leithwood (1986), quienes distinguen entre: (a) factores relacionados con el proceso de implementación de la evaluación y (b) factores relacionados con la definición de políticas públicas (*decision or policy setting*). Entre los primeros identifican: la calidad de la evaluación, la credibilidad, la relevancia, la calidad de la comunicación, los resultados y la oportunidad del momento en que se realiza el análisis. Entre los segundos incluyen: las necesidades de información, las características de la decisión a tomar, el clima político, la información en competencia, las características personales y el compromiso con la evaluación.

Poco tiempo después, Lester y Wilds (1990) proponen una categorización alternativa de lo que denominan «obstáculos a la utilización del conocimiento». Tal como muestra la Tabla 1, distinguen entre factores técnicos (metodológicos), factores contextuales (políticos) y factores burocráticos (psicológicos). En realidad, las dos primeras categorías son relativamente coincidentes con las de Cousins y Leithwood (1986). Sin embargo, añaden una tercera, que recoge todos los factores individuales (relativos al perfil, el cargo, las capacidades y los intereses personales de los *policy-makers*), que ellos incluían en la segunda categoría, así como distintos aspectos vinculados a la cultura organizacional, como el estilo de toma de decisiones (Webber, 1984), la claridad de los objetivos de la política pública (Rein y White, 1977) o el nivel de implicación de quienes toman las decisiones en el análisis de las políticas (Lehne y Fisk, 1974), que Cousins y Leithwood (1986) no contemplaron.

TABLA 1.

CATEGORIZACIONES DE FACTORES QUE INFLUYEN EN EL USO DE LAS EVALUACIONES

Cousins y Leithwood (1986)	Lester y Wilds (1990)	Balthasar (2006)	Pattyn y Bouterse (2020)
Definición de políticas públicas	Factores contextuales (políticos)	Entorno de la evaluación	Contexto político
			Momento / oportunidad
Implementación de la evaluación			Contacto entre persona evaluadora y <i>policymaker</i>
	Factores burocráticos (psicológicos)	Contexto institucional	Características del evaluador/a
			Características de la administración pública (organizacionales y de quien gestiona la evaluación)
	Factores técnicos (metodológicos)	Proceso de evaluación	Características de la evaluación

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

A lo largo de los años noventa, otros autores y autoras ampliaron la lista de factores que influyen en el uso de las evaluaciones sin llegar a proponer categorizaciones (Huberman y Gather, 1991; Shulha y Cousins, 1997). Más recientemente tanto Balthasar (2006) como Pattyn y Bouterse (2020) revisaron esa larga lista de factores y propusieron nuevas formas de ordenarlos que, a pesar de utilizar una nueva terminología u optar por categorías más específicas, conceptualmente no difieren mucho de la propuesta de Lester y Wilds (1990).

El hecho de que el grueso de la evidencia teórica y empírica sobre los usos de la evaluación esté rigurosamente sistematizada en artículos de referencia que cubren esos 30 años de producción (Cousins y Leithwood, 1986; Johnson et al., 2009; Shulha y Cousins, 1997), es una muestra de la centralidad del tema en el ámbito de las políticas públicas. Esta situación facilita enormemente el análisis de los lugares —y por lo tanto los contextos— desde los cuales se ha producido esta literatura. Así, es posible afirmar que la inmensa mayoría de la evidencia empírica sobre usos de las evaluaciones ha sido producida en Estados Unidos, Canadá, y más recientemente en el norte de Europa (Gran Bretaña, Suiza y los Países Bajos principalmente). Es decir, en países con una larga y consolidada cultura de la evaluación, considerados además «pioneros» en el uso de las evaluaciones (Viñas, 2009).

El concepto de «cultura de la evaluación» se refiere al compromiso con el papel de la evaluación en los procesos de toma de decisiones (Owen y McDonald, 1999). Aunque no son exactamente sinónimos, en la literatura se ha utilizado a menudo para hacer referencia a la institucionalización de la evaluación (Meyer et al., 2020), que constituye el paso previo y necesario para el desarrollo de una cultura de la evaluación. De acuerdo con Meyer et al. (2020) la institucionalización de la evaluación se produce en tres esferas: la política (asegurando el uso de la evaluación como una herramienta de gobernanza

generalizada), la social (extendiendo la evaluación a las organizaciones de la sociedad civil y promoviendo que sus resultados informen los debates públicos) y la profesional (vinculando las demandas públicas a una red de profesionales especializados).

Tanto la versión original del *International Atlas of Evaluation* (Furubo et al., 2002) como la versión actualizada (Jacob et al., 2015) muestran la existencia de desigualdades profundas en el nivel de institucionalización de la evaluación entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE). Aunque algunas de estas diferencias se han matizado recientemente en un nuevo ejercicio analítico en profundidad sobre la institucionalización de la evaluación en Europa (Stockmann et al., 2020), los estudios que muestran el efecto de la cultura política nacional (Barbier y Hawkins, 2012) o de la cultura organizacional de las administraciones públicas —legislación, antecedentes históricos, conexión con profesiones específicas y evolución de normas y prácticas— (Wilkins, 2012) en la práctica de la evaluación continúan siendo válidos. Así, de acuerdo con Viñas (2009), tres factores explican el desarrollo temprano de la evaluación en los países denominados «de la primera ola»: (1) la predisposición, entendida como normas sociales y actitudes críticas y reflexivas en la administración pública que favorecen la innovación (Williams et al., 2002); (2) la familiaridad del sistema administrativo con el pensamiento científico-social (Derlien, 1990); y (3) «una necesidad satisfecha», pues a medida que aumenta el gasto en políticas públicas aumenta el interés por monitorizar cómo se gasta el dinero y, por lo tanto, por evaluar y utilizar las evaluaciones (Furubo y Sandahl, 2002). En cambio, en los países que empezaron a evaluar en los años noventa (como España), ésta llegó casi por obligación, como requisito de los fondos europeos o del Banco Mundial (Viñas, 2009).

Siendo así, ¿cabe esperar que los factores que influyen en el uso instrumental de las evaluaciones en contextos donde la institucionalización de la evaluación es todavía débil coincidan con los identificados en los países pioneros? Probablemente no, pues los factores que Hornby y Perera (2002) identifican como obstáculos al uso instrumental del conocimiento en los países en vías de desarrollo en su investigación en Sri Lanka —falta de mecanismos de gestión del rendimiento y de monitoreo de la calidad de los servicios, y evaluaciones a demanda—, refieren claramente al nivel de institucionalización de la evaluación. Entonces, ¿qué factores explican el uso instrumental de las evaluaciones en países con una institucionalización de la evaluación todavía en construcción? Este artículo pretende responder esta pregunta a partir de los siguientes pasos: primero, se han identificado en este apartado los factores que, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, afectan al uso instrumental de las evaluaciones en entornos de institucionalización avanzada. Segundo, se describen los contextos de institucionalización débil y se selecciona un caso de estudio paradigmático: Cataluña. Tercero, se utiliza el *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) para identificar las combinaciones de factores que explican el uso instrumental en el caso de estudio. Por último, se contrastan los resultados con los identificados en contextos de elevada institucionalización de la evaluación para extraer conclusiones y apuntar futuras líneas de investigación.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA

En su emblemático *International Atlas of Evaluation*, Furubo et al., (2002:303) concluían que, «a pesar de empezar a multiplicarse, la evaluación en España se encontraba todavía en una etapa inicial de desarrollo». Un poco más de 10 años después Jacob et al. (2015) actualizaron el diagnóstico manteniendo los nueve indicadores propuestos por Furubo y sus compañeros. De los 19 países de la OCDE analizados, España se encontraba en 2011 en la posición número 17 en cuanto a institucionalización de la evaluación¹, solamente seguida por Italia e Irlanda.

Viñas (2009) se basa en el modelo de Furubo y Sandahl (2002) para identificar los factores que explican el desarrollo tardío de la evaluación en España: (1) la escasa inversión en programas sociales en los años setenta; (2) una débil tradición de investigación social aplicada; (3) la formación orientada al derecho administrativo de la élite administrativa del país; (4) la falta de incentivos a la evaluación; (5) el sistema parlamentario basado en la disciplina de partidos, que limita su función controladora; y (6) unas estructuras de auditoría pública enfocadas exclusivamente al control del gasto público. Sin embargo, de entre los países analizados por Jacob et al. (2015), también se encontraba entre los 3 que más había mejorado entre 2001 y 2011 (pasando de una puntuación de 5 a una de 11,3).

De acuerdo con Bustelo (2020), en ese período algunos sectores empezaron a realizar una práctica más sistemática de la evaluación, se desarrollaron las primeras formaciones especializadas sobre evaluación y se publicaron las primeras tesis doctorales vinculadas con el tema. La principal apuesta en términos de institucionalización fue la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), a nivel nacional, y del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), a nivel autonómico, ambas en 2006. Sin embargo, los efectos de la crisis económica de 2008 frenaron rápidamente el proceso de institucionalización y la década del 2010 se caracterizó por un estancamiento de la práctica de la evaluación y una disminución de su presupuesto, que culminó con la disolución de la AEVAL en 2017.

De acuerdo con algunos autores esta falta de liderazgo estatal de la institucionalización de la evaluación en España habría contribuido a desarrollar una dimensión

1. La posición 17 deriva de la suma de las puntuaciones que se exponen a continuación para cada uno de los criterios considerados por Jacob et al. (2015): (1) La evaluación de políticas públicas tiene lugar en distintos ámbitos sectoriales: 1,3; (2) Hay oferta de personas evaluadoras provenientes de distintas disciplinas: 1,8; (3) Existe un discurso nacional relativo a la evaluación: 1,5; (4) Existen organizaciones profesionales de evaluadores/as: 2,0; (5) Grado de institucionalización de la evaluación en el Gobierno: 1,3; (6) Grado de institucionalización de la evaluación en el Parlamento: 0,5; (7) Pluralismo de quienes realizan evaluaciones en cada ámbito sectorial: 1,3; (8) Práctica de la evaluación dentro de la institución superior de auditoría: 0,3; (9) Proporción de evaluaciones de impacto y de resultados, en relación con las de proceso o implementación: 1,5. Así, España sumó un total de 11,3 puntos, sobre un total de 18.

vertical o territorial del sistema de evaluación español (García Sánchez, 2015). A lo largo de esa misma década distintas comunidades autónomas empezaron a desarrollar mecanismos de institucionalización de la evaluación. Sin embargo, las diferencias entre comunidades autónomas siguen siendo relevantes e Ivàlua (en Cataluña) se mantiene como la única agencia gubernamental de evaluación de tipo generalista, que trabaja desde hace más de una década por la institucionalización de la evaluación, lo cual la ha afianzado como referente de la evaluación, no solamente en la comunidad autónoma, sino también en el resto del Estado (Lázaro, 2015). Todo ello convierte a Cataluña en un interesante caso de estudio, pues dispone de un nivel de institucionalización de la evaluación suficiente como para disponer de información sistematizada, en un contexto todavía de desarrollo de la cultura de la evaluación, de acuerdo con los estándares de la OCDE (Barberà et al., 2020).

CASOS DE ESTUDIO

En este artículo se analizan 20 evaluaciones realizadas por el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) —un consorcio público constituido por el Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra— entre 2016 y 2020. Se trata del total de evaluaciones entregadas por el Instituto —a las administraciones que las encargaron— en ese período de tiempo, de forma que no se ha realizado ningún tipo de selección. La limitación temporal pretende asegurar que las personas entrevistadas y encuestadas recordaban el proceso de evaluación, así como sus usos posteriores.

Las 20 evaluaciones fueron encargadas a Ivàlua por administraciones públicas de distinta naturaleza: departamentos de la Generalitat, la Diputación de Barcelona, ayuntamientos y organismos públicos, como el Consorcio de Educación de Barcelona o Barcelona Activa. A pesar de ser algunas de ellas entidades consorciadas, Ivàlua es un organismo independiente, que trabaja en base a procedimientos estandarizados que no dependen de la relación con la organización contratante. Así, el hecho de que todas las evaluaciones fueran realizadas por la misma entidad (una agencia que además es generalista) facilita mantener constantes condiciones relativas a las características de quien evalúa, la formalidad de su relación con quién encarga la evaluación y estándares de calidad de los informes, lo cual a su vez permite abrir el análisis a distintos ámbitos sectoriales. También es importante mencionar que ninguna de las políticas consideradas en el análisis es multi-nivel, lo cual evita una posible influencia de niveles institucionales superiores tanto en el uso de la evaluación como en la forma como se han desplegado las distintas condiciones. Y solamente 2 de las políticas evaluadas recibieron fondos europeos, pero —aunque dicha financiación pudo condicionar la realización de una evaluación (que es en muchos casos una contraprestación obligatoria a los fondos)— no es de esperar que determinara el uso que se hizo de sus resultados, pues este no es un aspecto sobre el cual las instituciones europeas pidan información alguna.

La información sobre cada una de las evaluaciones se ha obtenido a partir de tres fuentes. La primera son los informes de resultados de cada una de las evaluaciones, entregados a las administraciones que los encargaron y publicados en la web de Ivàlua. La segunda son entrevistas semi-estructuradas realizadas por el equipo de Ivàlua a las personas que encargaron cada una de las evaluaciones; en su mayoría cargos directivos de distintas administraciones catalanas, aunque también participaron algunas personas técnicas que están a cargo de las políticas en cuestión. Dado que las entrevistas ya estaban hechas en el momento de iniciar esta investigación, se accedió directamente a las transcripciones y grabaciones. La tercera es una encuesta realizada a la persona que coordinaba cada uno de los equipos de evaluación.

METODOLOGÍA

El *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) es un método de investigación basado en el análisis de casos, entendidos como combinaciones de condiciones. Se atribuye su origen a Charles Ragin, quien en su libro seminal *The Comparative Method* (1989:84) estableció que el QCA «entendía los conjuntos como configuraciones de partes». Es decir, es un método basado en la lógica de conjuntos (*set-theoretic method*) y como tal explora las condiciones específicas en las que se produce un determinado resultado (Mahoney, 2010). Así, a partir de un procedimiento analítico estructurado y un algoritmo (aplicado a partir de un software), el QCA permite comparar casos para identificar condiciones necesarias y suficientes para un determinado resultado (Mello, 2021). Su principal fortaleza es su capacidad de considerar tanto la equifinalidad como la causalidad coyuntural (Rihoux y Ragin, 2008). La primera implica que se puede llegar al resultado a partir de diferentes configuraciones (combinaciones de condiciones). La segunda, que esas combinaciones de condiciones pueden ser (conjuntamente) necesarias y/o suficientes para el resultado, aunque esas mismas condiciones no lo sean individualmente. Esta forma de entender la realidad resulta particularmente adecuada para analizar la forma como los diferentes factores identificados influyen en el uso instrumental de la evaluación.

Definición de las condiciones

La selección de condiciones se ha realizado estableciendo un diálogo entre la literatura expuesta y los factores explicativos del uso que emergieron durante las entrevistas realizadas. Siguiendo las indicaciones de Pattyn y Bouterse (2020), no se han tenido en cuenta aquellos factores que remiten a aspectos individuales (ya sea de la persona evaluadora, de quien encarga la evaluación o de quien toma las decisiones), pues las decisiones de política pública raramente recaen en una única persona (Weiss, 1998).

Los factores técnicos o metodológicos refieren principalmente a la rigurosidad del análisis y calidad del informe de evaluación (Balthasar, 2006; Johnson et al., 2009;

Pattyn y Bouterse, 2020) y a la medida en que este aporta información nueva. Aunque la literatura no vincula directamente esta cuestión con el método de evaluación, los *Randomized Controlled Trials* (RCTs) han sido consideradas desde principios de siglo, el *gold standard* de la evaluación (Deaton y Cartwright, 2017). Así, aunque el término «evidencias» puede referir a muchos tipos de conocimiento, el llamado movimiento de las políticas basadas en evidencias ha colocado los métodos experimentales (o en su defecto los cuasiexperimentales) en la cúpula de lo que el mismo movimiento ha denominado «jerarquías de evidencias» (Parkhurst, 2017) y ha considerado la evidencia que se genera a partir de estos como la más adecuada para informar el diseño de las políticas públicas (Parkhurst, 2017). Sin embargo, este enfoque —extremadamente economicista y positivista— ha sido ampliamente contestado por diversas personas investigadoras en el ámbito de la evaluación y la inferencia causal —incluso por sociedades de evaluación como la *European Evaluation Society* (European Evaluation Society, 2007)—, quienes han cuestionado su cooptación de los términos «impacto» y «evidencias» y se han esforzado por poner en valor otros métodos y enfoques igualmente útiles (Befani, 2016; Befani et al., 2014; Stern et al., 2012), así como por defender un acercamiento multi-método a la evaluación de impacto. Aun así, el debate entre los llamados «randomistas» y sus detractores continúa abierto, por lo que la primera condición considerada en este estudio es si el caso corresponde a una evaluación de impacto (realizada a partir de métodos experimentales o cuasiexperimentales) o no (en adelante, condición IMP). De esta forma, se espera no solamente aportar evidencias sobre la influencia del método en el potencial de uso de la evaluación, sino también contribuir al debate.

Balthasar (2006) define los factores burocráticos o relativos al contexto institucional como aquellos que marcan la distancia entre personas evaluadoras y evaluadas. Sin embargo, los 6 factores que propone no resultan relevantes en este caso por falta de variación. Y es que casi todas las evaluaciones realizadas en Cataluña en ese periodo fueron demandas de administraciones públicas que no cuentan con una unidad propia de evaluación y por lo tanto contratan a Ivàlua directamente para que realice una evaluación externa. Pattyn y Bouterse (2020), en cambio, definen la interacción entre quienes evalúan y quienes deciden con base a los resultados en función de la implicación de los segundos en el proceso de evaluación: la frecuencia de su contacto con el equipo evaluador y su implicación en la discusión de los resultados. Ellas deciden no considerar estos factores en su análisis porque no encuentran suficiente variación entre casos, pero entre las evaluaciones realizadas por Ivàlua sí es posible identificar diferencias sustanciales. Por esta razón, la frecuencia y la calidad de la relación entre el equipo evaluador y el *policymaker* (en adelante, REL) es la segunda condición considerada.

De acuerdo con (Lester y Wilds, 1990: 316), «la naturaleza del problema [también] afecta la utilización, pues algunos problemas son más intratables que otros». Esta visión encaja con la de Ledermann, (2012), quien señala la conflictividad política alrededor del objeto de evaluación y la presión política por un cambio como factores contextuales (de tipo político) explicativos del uso. Así pues, se ha seleccionado la

sensibilidad política del objeto de evaluación (en adelante, SENS) como tercer factor explicativo.

De esta forma, se propone considerar un factor relativo a cada una de las grandes categorías propuestas tanto por Lester y Wilds (1990) como por Balthasar (2006). No obstante, en buena parte de las entrevistas realizadas, los *policymakers* otorgaban de forma directa o indirecta la mayor parte del peso explicativo del uso instrumental a un factor no identificado directamente en la literatura: la presentación de los resultados de la evaluación (por parte del equipo evaluador) delante del cargo político (en adelante, POL) encargado de esa unidad. Es por esta razón, que decidió incluirse esta cuarta condición en el análisis.

Así pues, el artículo analiza de qué manera estos cuatro factores explican los usos instrumentales (en adelante, OUT) de las evaluaciones en un contexto de bajo nivel de institucionalización de la evaluación. De entre todos los tipos de usos mencionados en el marco analítico se eligen los instrumentales porque la mayor parte de la evidencia empírica generada sobre usos se centra en los de tipo instrumental y el objetivo de este artículo es enriquecer esa evidencia acumulada con un análisis generado en un contexto distinto. Adicionalmente, se ha comentado que los usos instrumentales se encuentran detrás de la idea de políticas basadas en evidencias y con la inclusión de la condición de tipo metodológico quiere relacionarse ambos debates. En ese sentido, resulta relevante mencionar que casi la mitad de las evaluaciones analizadas (9 de 20) han tenido un uso instrumental, de acuerdo con la definición proporcionada en el marco teórico. Para más información sobre la selección de factores pueden consultarse los materiales adicionales.

Calibraje

El QCA requiere transformar la información empírica disponible sobre cada uno de los casos en niveles de pertenencia al conjunto que representa cada una de las condiciones; este proceso se denomina «calibraje» (Schneider y Wagemann, 2012). En este caso, se optó por un *fuzzy-set* QCA —es decir, un tipo de QCA que permite asignar a cada caso membresías con valor de 0 a 1— para poder captar mejor las diferencias entre casos.

Para transformar la información cualitativa relativa a los usos instrumentales (OUT) en valores *fuzzy-set* se siguió el procedimiento definido por Basurto y Speer (2012). Así, el umbral de 0.5 separa aquellas evaluaciones que tuvieron usos instrumentales de las que no las obtuvieron. Las membresías por encima del umbral se otorgaron en función del número de usos instrumentales y de sus implicaciones presupuestarias. Los valores por debajo se definieron en función del número de usos conceptuales. Las condiciones relativas a la relación entre equipo evaluador y *policy-maker* (REL) y a la sensibilidad política del objeto de evaluación (POL) se habían recogido a partir de escalas *Likert* de 4 puntos que se transformaron directamente en membresías de 0, 0.3, 0.7 y 1. Las condiciones de evaluación de impacto (IMP) y haber presentado los resultados ante un cargo político (POL) se abordaron como *crisp*

por su naturaleza dicotómica. En los materiales adicionales se pueden consultar los detalles sobre el proceso de calibrage, así como la tabla con las cuatro condiciones y el resultado calibrados para las 20 evaluaciones (*raw data*).

RESULTADOS

El primer paso en el análisis de un QCA es el estudio de las relaciones de necesidad. Las condiciones *necesarias* son aquellas que siempre están presentes cuando el resultado de interés (en este caso el uso instrumental) se produce. Es decir, son pre-requisitos para la obtención del resultado. La Tabla 2 muestra los principales indicadores a partir de los cuales identificar relaciones de necesidad para cada una de las condiciones analizadas.

TABLA 2.

ANÁLISIS DE CONDICIONES NECESARIAS PARA EL USO INSTRUMENTAL

Condición	Consistency	Coverage	RoN	Condición	Consistency	Coverage	RoN
SENS	0.691	0.691	0.774	~SENS	0.557	0.254	0.664
REL	0.814	0.675	0.686	~REL	0.474	0.554	0.760
POL	0.876	0.531	0.348	~POL	0.124	0.300	0.851
IMP	0.629	0.555	0.647	~IMP	0.371	0.400	0.671

Nota: El símbolo «~» indica la negación de una condición. SENS = objeto de evaluación políticamente sensible; REL = relación buena y frecuente entre equipo de evaluación y *policymaker*; POL = resultados de la evaluación presentados ante cargo política; IMP = evaluación de impacto. RoN = *Relevance of necessity*.

Ninguna de las condiciones supera el umbral de *consistency* de 0.9, necesario para ser considerada una condición necesaria (Schneider y Wagemann, 2012). E igual que en el análisis que realizan Pattyn y Bouterse (2020), tampoco se identifican condiciones necesarias para el no-uso o la ausencia de uso instrumental. Sin embargo, expertos y expertas en QCA reconocen que cuando se analizan fenómenos sociales es muy difícil encontrar condiciones necesarias; por lo que este umbral debe definirse en cada caso teniendo en cuenta el conocimiento sobre el tema, los casos y la interpretación de los datos empíricos (Mello, 2021). En este caso, la condición POL (presentación de los resultados de la evaluación frente al nivel político) tiene una *consistency* de 0.876, muy cercana al umbral, porque hay un único caso que no presenta la condición y sí presenta el resultado. Se trata de un piloto sobre un aspecto muy concreto de la implementación de una política educativa cuyo impacto se había evaluado y presentado ante cargos políticos unos meses antes. Lo cual apuntaría que POL podría ser considerada una condición casi-necesaria para el uso instrumental de la evaluación. Sin embargo, es una condición trivial, pues tanto su *coverage* como su RoN son muy bajos, de forma que por sí sola es una condición poco explicativa del resultado.

El hecho de que abordar el impacto de la política no sea una condición necesaria para el uso instrumental de la evaluación demuestra que, a pesar de lo que defienden las definiciones más restrictivas de políticas basadas en evidencias (Baron, 2018), otros tipos de evaluación (de necesidades, diseño e implementación), no basados en métodos experimentales, también pueden derivar en decisiones de política pública. Aun así, de los 9 casos que derivaron en un uso instrumental en Cataluña, 6 son evaluaciones realizadas a partir de métodos experimentales o cuasi-experimentales (o evaluaciones económicas, basadas también parcialmente en este tipo de métodos).

Análisis de la truth table

La *truth table* es el elemento analítico central del QCA y sirve para identificar condiciones y/o combinaciones de condiciones *suficientes* para el resultado. La Tabla 3 muestra la *truth table* para el resultado uso instrumental (OUT) y las condiciones explicativas (SENS, REL, POL, IMP)². Para cada fila la *truth table* proporciona el número de casos que presentan esa configuración (n), la medida en qué es suficiente para la obtención del resultado (Incl) y una medida adicional de consistencia (PRI = *Proportional Reduction in Inconsistency*) que permite identificar contradicciones lógicas (Mello, 2021). Para su minimización se ha fijado un nivel de consistencia de 0.8 (Mello, 2021), de forma que solo se han incluido las tres primeras filas (aquellas que sobrepasan el umbral). La Tabla 4 muestra la solución conservadora de acuerdo con la notación propuesta por Ragin y Fiss (2008), es decir sin tener en cuenta los *logical reminders* en el análisis.

TABLA 3.

TRUTH TABLE PARA EL RESULTADO USO INSTRUMENTAL

SENS	REL	POL	IMP	OUT	n	Incl	PRI	Casos
1	0	1	1	1	1	1.000	1.000	5
1	1	1	1	1	3	1.000	1.000	3, 4, 6
1	1	1	0	1	2	0.862	0.750	1, 10
0	1	1	0	0	1	0.773	0.286	8
0	1	1	1	0	4	0.676	0.455	11, 16, 17, 19
0	0	1	0	0	2	0.654	0.182	2, 9
1	0	1	0	0	3	0.636	0.400	12, 13, 20
0	1	0	1	0	2	0.588	0.462	7, 18
0	0	0	1	0	1	0.462	0.222	14

2. Dado que el modelo incluye 4 condiciones la *truth table* tiene $2^4 = 16$ filas de posibles combinaciones. Las filas para las cuales no se dispone de casos empíricos se denominan *logical reminders*.

SENS	REL	POL	IMP	OUT	n	Incl	PRI	Casos
1	0	0	0	0	1	0.000	0.000	15
0	0	0	0	?	0	-	-	-
0	0	1	1	?	0	-	-	-
0	1	0	0	?	0	-	-	-
1	0	0	1	?	0	-	-	-
1	1	0	0	?	0	-	-	-
1	1	0	1	?	0	-	-	-

Nota: SENS = objeto de evaluación políticamente sensible; REL = relación buena y frecuente entre equipo de evaluación y *policy maker*; POL = resultados de la evaluación presentados ante cargo política; IMP = evaluación de impacto.

La primera configuración de la solución combina un objeto de evaluación políticamente sensible, analizado de forma colaborativa entre equipo evaluador y *policy maker* (relación buena y frecuente) y cuyos resultados se han presentado ante un cargo político (SENS*REL*POL). La segunda configuración de la solución combina un objeto de evaluación políticamente sensible, analizado a partir de una metodología de evaluación experimental o cuasiexperimental y presentado ante el nivel político (SENS*POL*IMP). De las 9 evaluaciones con un uso instrumental 6 quedan cubiertas por esta solución. Por esta razón, aunque la *consistency* del modelo es muy alta, su cobertura es de 0.644. De hecho, 3 de los casos explicados por el modelo quedan cubiertos por ambas configuraciones, pues presentan las 4 condiciones, lo cual evidencia, en primer lugar, que todos los tipos de factores que pueden influenciar el uso son de alguna forma relevantes, y, en segundo lugar, que es su combinación lo que conduce al uso instrumental.

TABLA 4.

CONFIGURACIONES PARA UN USO INSTRUMENTAL

	Conf. (<i>path</i>) 1	Conf. (<i>path</i>) 2
Sensibilidad política del objeto de evaluación	●	●
Relación buena y frecuente entre equipo evaluador y <i>policy maker</i>	●	
Presentación de los resultados al nivel político	●	●
Evaluación de impacto		●
<i>Consistency</i>	0.938	1.000
PRI	0.900	1.000
<i>Raw coverage</i>	0.604	0.396
<i>Unique coverage</i>	0.248	0.040
Casos cubiertos	1, 10; 3, 4, 6	5; 3; 4; 6

	Conf. (<i>path</i>) 1	Conf. (<i>path</i>) 2
<i>Solution consistency</i>	0.942	
<i>Solution PRI</i>	0.909	
<i>Solution coverage</i>	0.644	
Modelo	M1 (2)	

Nota: los puntos negros indican presencia de la condición y los puntos cruzados ausencia.

La Tabla 5 muestra la solución conservadora para la ausencia de uso instrumental. El modelo incluye tres configuraciones que, conjuntamente, cubren 5 casos. La primera combina un objeto de evaluación poco sensible políticamente, abordado a partir de una metodología no experimental y presentado ante el nivel político (\sim SENS*POL* \sim IMP). La segunda, las evaluaciones de impacto de políticas que no son sensibles, cuyo proceso de realización no ha pasado por una buena y fluida relación entre personas evaluadoras y evaluadas y que no se han llegado a presentar ante ningún cargo político (\sim SENS* \sim REL* \sim POL*IMP). La tercera, las evaluaciones que no son de impacto sobre temas políticamente sensibles en las que la relación no ha sido buena entre evaluadores y contraparte y tampoco se han presentado ante el nivel político (SENS* \sim REL* \sim POL* \sim IMP).

TABLA 5.

CONFIGURACIONES PARA LA AUSENCIA DE USO INSTRUMENTAL

	Conf. (<i>path</i>) 3	Conf. (<i>path</i>) 4	Conf. (<i>path</i>) 5
Sensibilidad política del objeto de evaluación	⊗	⊗	●
Relación buena y frecuente entre equipo evaluador y <i>policymaker</i>		⊗	⊗
Presentación de los resultados al nivel político	●	⊗	⊗
Evaluación de impacto	⊗	●	⊗
<i>Consistency</i>	0.848	0.846	1.000
PRI	0.722	0.778	1.000
<i>Raw coverage</i>	0.272	0.107	0.068
<i>Unique coverage</i>	0.146	0.107	0.068
Casos cubiertos	2, 9; 8	14	15
<i>Solution consistency</i>		0.868	
<i>Solution PRI</i>		0.794	
<i>Solution coverage</i>		0.447	
Modelo		M1 (3)	

Nota: los puntos negros indican presencia de la condición y los puntos cruzados ausencia.

DISCUSIÓN

Para dar respuesta a las preguntas de investigación estos resultados deben entenderse a la luz de la literatura presentada. Lo primero que llama la atención es que casi la mitad de las evaluaciones analizadas (9 de 20) han tenido un uso instrumental, una cifra elevada si se tiene en cuenta que, en un contexto de cultura de la evaluación consolidada, Pattyn y Bouterse (2020) identificaron 5 evaluaciones con un uso instrumental sobre un total de 18. El caso de Cataluña parece apuntar, por lo tanto, que la dificultad de alcanzar usos instrumentales no se agrava en contextos donde la evaluación está menos institucionalizada. Adicionalmente, de acuerdo con las dos soluciones del QCA, los usos instrumentales se confirman como un fenómeno multicausal: los tres tipos de factores (metodológicos, institucionales y relativos al contexto político) son relevantes, pero es su combinación (su interacción) lo que conduce al uso instrumental, también en contextos de baja institucionalización de la evaluación.

En esa combinación, emerge una condición casi-necesaria no identificada por Pattyn y Bouterse (2020): la presentación de los resultados de la evaluación ante cargos políticos. La existencia de mecanismos institucionales que garantizan la diseminación y el uso de las evaluaciones por parte del gobierno y del Parlamento es un elemento de institucionalización (Jacob et al., 2015) avanzada, que raramente se da en contextos como Cataluña donde todavía se están desarrollando los mecanismos de institucionalización dentro de la administración pública. La presencia de la condición POL en todas las evaluaciones que derivaron en un uso instrumental excepto una (por motivos previamente expuestos) parece apuntar que, en ausencia de estructuras formales de institucionalización orientadas a acercar los resultados de las evaluaciones a los decisores de política pública, se crean estructuras informales con una función similar.

Pero ¿por qué es tan importante ese espacio de diseminación, formal o informal? Una posible explicación la podemos encontrar en la idea de las «dos comunidades» de Caplan (1979), según la cual la academia —o en este caso las personas evaluadoras— y quienes toman las decisiones de política pública tienen formas de actuar y pensar distintas. Así, la presentación y discusión de los resultados de la evaluación constituye un espacio de diálogo que permite acercar ambas comunidades y superar un obstáculo importante para el uso instrumental: las barreras de lenguaje (Mead, 2015). En ese sentido, Jacob (2005) considera la hibridación de las culturas y prácticas administrativas y académicas una condición fundamental para el desarrollo de la evaluación en las administraciones públicas.

En su análisis sobre usos instrumentales en los Países Bajos, un país con una cultura de la evaluación madura, Pattyn y Bouterse (2020) identifican dos condiciones necesarias, aunque triviales: el interés de los y las *policymakers* en la evaluación y sus resultados y el hecho de que la evaluación se llevara a cabo de forma paralela al diseño de una nueva política. Sin embargo, para el caso de Cataluña ambas presentaban muy poca variabilidad, razón por la cual no se incluyeron en el análisis. Vale la pena mencionar, no obstante, que mientras en los Países Bajos la totalidad de las evaluaciones que resultaron en usos instrumentales se habían ejecutado en paralelo al proceso

de diseño de una nueva política pública (o rediseño de la política evaluada), de entre las realizadas por Ivàlua solamente dos cumplen esta condición. Esta diferencia podría deberse a una menor planificación de las evaluaciones en contextos de institucionalización débil.

En cambio, la relación entre equipo evaluador y *policymaker* (que ellas identifican como constante en todos sus casos) se muestra una condición con amplia variabilidad en Cataluña. El grado de implicación de los y las *policymakers* en los procesos de evaluación varía según distintos factores (su interés, sus conocimientos técnicos, la complejidad de la evaluación), lo cual se traduce en variaciones importantes tanto en la frecuencia del contacto que mantienen con el equipo evaluador como en la calidad de su relación. Así, esta condición repetidamente apuntada por la literatura (Marra, 2004; Marsh y Glassick, 1988; Preskill et al., 2003) también aparece como relevante para explicar los usos instrumentales de la evaluación en el contexto catalán —de institucionalización débil—. Uno de los argumentos detrás de la relevancia de esta condición es que, dada la imposibilidad de los *policymakers* de considerar toda la evidencia relevante sobre cada problema de política pública (Cairney y Oliver, 2017), una relación cercana y favorable con el equipo evaluador facilita la priorización de la evidencia generada en el marco de la evaluación por encima de hábitos o intuiciones contrarias.

En ese sentido, resulta interesante que, en la solución presentada en la Tabla 4, la relación cercana entre equipo evaluador y *policymakers* y el uso de métodos experimentales o cuasiexperimentales parecen ser intercambiables. Mientras que el objeto de evaluación políticamente sensible y la presentación de los resultados de la evaluación ante un cargo político están presentes en ambas configuraciones de la solución, estas dos condiciones se alternan (aunque 3 de los casos encajan en ambas configuraciones porque cuentan con las 4 condiciones). Una posible explicación es que ambas condiciones refuerzan la confianza de los *policymakers* en los resultados de la evaluación.

De acuerdo con Parkhurst (2017), el movimiento de políticas basadas en evidencias y su defensa de que la evidencia nos dice «qué funciona» para alcanzar determinados resultados de política pública y así elegir las soluciones más efectivas para resolver problemas sociales y ahorrar recursos públicos, ha llevado a confundir el rigor de la evidencia con la importancia de la política. Esta confusión puede conllevar asimismo el riesgo de priorizar aquellas políticas que pueden ser evaluadas mediante métodos experimentales o cuasiexperimentales (lo que se ha denominado *issue bias*). Aunque no disponemos de la información necesaria para valorar si la administración pública catalana ha incurrido o no en este tipo de sesgo a la hora de priorizar las políticas a impulsar y por lo tanto también a evaluar, resulta relevante que 11 de las 20 evaluaciones realizadas por Ivàlua en el período 2016-2020 sean evaluaciones de impacto (o económicas, que requieren haber realizado previamente una evaluación de impacto). De forma similar, de las 33 evaluaciones que realizó la institución entre 2008 y 2016, 15 fueron evaluaciones de impacto (Comas y Vílchez, 2018). Esta proporción constante alrededor del 50% contrasta con el hecho que, en un contexto de cultura de la evaluación madura, de las 18 evaluaciones analizadas por Pattyn y

Bouterse (2020) solamente 3 utilizaron métodos experimentales o cuasi-experimentales³. Una posible explicación de esta diferencia podría ser que, en contextos donde la práctica evaluativa es menor, tiendan a priorizarse las evaluaciones de impacto para mostrar un compromiso, más simbólico que estructural, con la evaluación y las políticas informadas en evidencias. En cambio, en contextos como los Países Bajos, con mayor cultura de la evaluación, está más asentada la aproximación multi-método.

Se ha comentado que las dos configuraciones recogidas en la solución de la Tabla 4 incluyen la condición SENS. Este resultado confirma que, tal como apuntaban Lester y Wilds (1990), el objeto de evaluación es un determinante del uso instrumental. Más concretamente, los autores se fijaban en dos características del problema: su complejidad —proponiendo que contra más difícil de conceptualizar y tratar el problema menos probable sería el uso instrumental— y la urgencia de una solución —a mayor urgencia mayor probabilidad de uso—. En este caso se ha analizado una característica que hibrida estas dos con el determinante contextual relativo al nivel de conflictividad alrededor del objeto de evaluación, propuesto por Ledermann (2012). Los resultados apuntan que, en un contexto de institucionalización débil como es el catalán, aquellas evaluaciones que tienen por objeto de análisis políticas públicas que se encuentran en el centro de la agenda política y que por lo tanto reciben mucha más atención mediática y política, tienen más posibilidades de ser utilizadas de forma instrumental. De entre las 9 evaluaciones con usos instrumentales 7 son políticamente sensibles y la falta de esta característica es parte de dos de las configuraciones suficientes para la ausencia de uso instrumental. Este resultado contrasta con el de Pattyn y Bouterse (2020:7), quienes encontraron que —en un entorno con una cultura de la evaluación madura— «el uso de las evaluaciones no se ve perjudicado ni tampoco promovido por la sensibilidad política del objeto de evaluación».

Aun así, la solución presentada en la Tabla 5 para la ausencia de usos instrumentales confirma que ni la presentación de resultados (POL) ni el objeto de evaluación políticamente sensible (SENS) son por sí mismas condiciones suficientes para el uso instrumental. De hecho, en ausencia de las demás condiciones, son suficientes para la ausencia de uso. Es decir, solamente en combinación con los demás tipos de factores explicativos, tienen la capacidad de influir positivamente en la utilización del conocimiento. Y este es un resultado muy interesante porque no solo ejemplifica la asimetría causal que permite captar el QCA, sino que además muestra que determinadas condiciones pueden afectar positiva o negativamente el *outcome* en función de cómo

3. La mayoría de los casos analizados por Pattyn y Bouterse (2020) refieren a evaluaciones de estrategias nacionales, planes de 4 o 5 años de duración o programas que recogen distintos proyectos. Es decir, políticas públicas de amplio abasto, con numerosos objetivos que se traducen también en diversas intervenciones, lo cual dificulta en buena medida que puedan ser abordadas mediante métodos experimentales o cuasiexperimentales. De todas formas, una de estas evaluaciones utilizó este tipo de métodos para una parte del análisis y otras dos utilizaron las evaluaciones de impacto de algunos de los proyectos incluidos en el programa o la estrategia evaluada como fuentes de información.

interaccionan con las demás condiciones (una situación que los métodos estadísticos no permiten captar). Todo ello confirma, como también apuntaban Pattyn y Bouterse (2020b), la naturaleza coyuntural⁴ del uso de la evidencia ya apuntada por Ledermann (2012).

CONCLUSIÓN

La literatura sobre los usos del conocimiento se ha esforzado en identificar y categorizar los factores que influyen en el uso instrumental de las evaluaciones. La mayoría de la evidencia empírica, no obstante, proviene de los denominados países de la primera ola: países donde la evaluación presenta un alto grado de institucionalización. Así pues, para llenar ese vacío, este artículo se proponía responder a dos preguntas: cuáles son los factores que explican el uso instrumental de las evaluaciones en contextos donde su institucionalización es débil, y si éstos coinciden con los identificados por la literatura en entornos con una cultura de la evaluación madura.

De acuerdo con lo esperado, los resultados confirman dos aspectos. Primero, que los tres tipos de factores identificados por la literatura (metodológicos, institucionales y relativos al contexto político) son relevantes para explicar el uso instrumental de las evaluaciones en contextos donde esta no está completamente institucionalizada. Segundo, que por sí solos ninguno de ellos es suficiente para explicar el uso instrumental de las evaluaciones. Asimismo, este resultado reafirma la naturaleza coyuntural del uso de la evidencia y por lo tanto la pertinencia de estudiarla a partir de métodos capaces de captar este tipo de relaciones, como es el QCA.

El estudio también ha permitido identificar una serie de diferencias en comparación con aquellos contextos donde la cultura de la evaluación está consolidada. En su artículo sobre el uso y el no-uso de la evaluación en contextos donde está plenamente institucionalizada, Pattyn y Bouterse (2020:2) apuntaban que «las organizaciones con una cultura de la evaluación madura, por definición ya cumplen con muchos de los factores que generalmente se dice promueven el uso de la evaluación». Efectivamente, ello explica que una primera diferencia relevante sea que las condiciones que muestran una variación suficiente como para ser incluidas en el análisis en ambos contextos sean bien diferentes.

En segundo lugar, mientras Pattyn y Bouterse (2020) concluyeron que la sensibilidad política del objeto de evaluación era una condición que no influía —ni positiva ni negativamente— el uso instrumental de las evaluaciones, en este análisis aparece en las dos configuraciones de la solución. Así, a diferencia de lo que sucede en los contextos donde la evaluación está institucionalizada, en el caso de Ivàlua, en Cataluña, son las evaluaciones políticamente sensibles las que derivan en usos instrumentales. Sería interesante profundizar en el porqué de esta diferencia en futuras

4. Relativa a causalidad coyuntural (*conjunctural causation*).

investigaciones. La explicación puede estar relacionada con la interacción de la evidencia con los demás factores que influyen en los procesos de toma de decisiones en uno y otro tipo de contextos. Y es que la evidencia es solamente una de las fuentes que informan el proceso político-administrativo (Albæk, 1995), de manera que su influencia nunca se da de forma directa, sino que se hibrida con otros factores como son los intereses, alianzas, redes, creencias, entre otros (Parkhurst, 2017; Weiss, 1979). En este sentido, Parkhurst (2017) afirma que la investigación sobre los usos de la evidencia se ha basado mayoritariamente en propuestas normativas sobre cómo y con qué finalidad debería utilizarse el conocimiento en los procesos de diseño y gestión de políticas públicas, y en consecuencia le ha faltado reconocer de forma explícita la naturaleza de la política. El hecho de que en contextos donde la evaluación está menos institucionalizada sean las evaluaciones sobre temas políticamente sensibles las que terminan utilizándose, parece evidenciar esta naturaleza política y contradecir, como sugiere Daviter (2015), la idea implícita en buena parte de la literatura sobre uso del conocimiento de que «la política» restringe el uso y el efecto del conocimiento científico en el *policymaking*.

En tercer lugar, llama la atención que los métodos de evaluación utilizados en ambos contextos son bien distintos. La preeminencia de los métodos experimentales y cuasiexperimentales en Cataluña podría indicar que en contextos donde la evaluación está menos institucionalizada se tienden a priorizar los métodos que tienen mayor credibilidad según el movimiento de políticas basadas en evidencias —que ha ganado espacio en los últimos años en el ámbito de la gestión pública—, como forma de mostrar un compromiso más simbólico que estructural de las administraciones públicas con la evaluación. Dada la falta de estructuras para garantizar que las evidencias informen de forma orgánica y sistemática el diseño y la implementación de las políticas públicas, las administraciones podrían estar optando por los métodos con mayor credibilidad —según los economistas— a modo de compensación. Sin embargo, esta es una hipótesis que habría que explorar en mayor profundidad en futuras investigaciones, así como el posible *issue bias* derivado de esta situación.

Por último, los resultados apuntan que en ausencia de estructuras formales de institucionalización de la evaluación en el sistema parlamentario y de toma de decisiones, cobran importancia estructuras informales que buscan cumplir con esa misma función. Así lo evidencia la emergencia de la presentación de los resultados de la evaluación ante cargos políticos, un factor no identificado explícitamente en la literatura, como una condición cuasi-necesaria para el uso instrumental de las evaluaciones realizadas por Ivàlua en un contexto de institucionalización débil. Así, sería interesante poder replicar el análisis en otros contextos similares para ver si los resultados coinciden y poder profundizar sobre su generalización.

En todo caso, este estudio muestra que los factores que influyen en el uso instrumental de las evaluaciones cambian según el contexto. En entornos donde la evaluación está menos institucionalizada parecen cobrar importancia condiciones orientadas justamente a paliar esa falta de estructuras y se hace más evidente la naturaleza política de las políticas públicas.

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece el apoyo de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR) (DI2020/00024) y del equipo del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua).

Bibliografia

- Albæk, Erik (1995). Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making. *Policy Sciences*, 28(1), 79-100. <https://doi.org/10.1007/BF01000821>
- Alkin, Marvin C. y Daillak, Richard H. (1979). A Study of Evaluation Utilization. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1(4), 41-49. <https://doi.org/10.3102/01623737001004041>
- Alkin, Marvin C. y Taut, Sandy M. (2002). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29(1), 1-12. [https://doi.org/10.1016/S0191-491X\(03\)90001-0](https://doi.org/10.1016/S0191-491X(03)90001-0)
- Balthasar, Andreas (2006). The Effects of Institutional Design on the Utilization of Evaluation: Evidenced Using Qualitative Comparative Analysis (QCA). *Evaluation*, 12(3), 353-371. <https://doi.org/10.1177/1356389006069139>
- Barberà, Oscar, Doria, Emilio, Ntutumu-Sanchís, Fernando y Sanchís, Pau (2020). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La Comunitat Valenciana en perspectiva comparada*. Publicacions de la Universitat de València.
- Barbier, Jean-Claude y Hawkins, Penny (2012). *Evaluation Cultures: Sense-making in Complex Times* (N.º 2). Transaction Publishers. <https://doi.org/10.4324/9781351296885>
- Baron, Jon (2018). A Brief History of Evidence-Based Policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 40-50. <https://doi.org/10.1177/0002716218763128>
- Basurto, Xavier y Speer, Johanna (2012). Structuring the Calibration of Qualitative Data as Sets for Qualitative Comparative Analysis (QCA). *Field Methods*, 24(2), 155-174. <https://doi.org/10.1177/1525822X11433998>
- Befani, Barbara (2016). *Choosing Appropriate Evaluation Methods. A Tool for Assessment and Selection*. Bond. <https://www.bond.org.uk/resources/evaluation-methods-tool>
- Befani, Barbara, Barnett, Chris y Stern, Elliot (2014). Introduction. Rethinking Impact Evaluation for Development. *IDS Bulletin*, 45 (6). <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12108>
- Bustelo, María (2020). Spain. En Wolfgang Meyer, Reinhard Stockmann y Lena Taube, (ed.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, 303-327. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_12
- Cairney, Paul y Oliver, Kathryn (2017). Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between

- evidence and policy? *Health Research Policy and Systems*, 15(1), 35. <https://doi.org/10.1186/s12961-017-0192-x>
- Caplan, Nathan (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459-470. <https://doi.org/10.1177/000276427902200308>
- Comas, Núria y Vílchez, David (2018). *L'ús de les avaluacions d'Ivàlua (2008-2016). Una anàlisi de com les avaluacions enforteixen les polítiques públiques*. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua). https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/13_12_2018_16_10_18_Informe_Us_avaluacions_1.pdf
- Cousins, J. Bradley y Leithwood, Kenneth A. (1986). Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research*, 56(3), 331-364. <https://doi.org/10.2307/1170319>
- Daviter, Falk (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Sciences*, 48, 491-505. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9232-y>
- Deaton, Angus y Cartwright, Nancy (2017). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 210. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.12.005>
- Derlien, Hans-Ulrich (1990). Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective. En *Program evaluation and the management of government* (Rist, R.C., pp. 147-175). Transaction Publishers. <https://doi.org/10.4324/9780429338380-14>
- European Evaluation Society (2007). *EES Statement: The importance of a methodologically diverse approach to impact evaluation - Specifically with respect to development aid and development interventions*. <https://europeanevaluation.org/wp-content/uploads/2020/03/EES-Statement-on-methodological-diversity.pdf>
- Furubo, Jan-Eric y Sandahl, Rolf. (2002). Introduction. A diffusion perspective on Global Developments in Evaluation, en Jan-Eric Furubo, Ray Rist y Rolf Sandahl, (ed.), *International Atlas of Evaluation*, 1-23. Transaction Publishers.
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray y Sandahl, Rolf (2002). *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers.
- García Sánchez, Ester (2015). Sistemas de evaluación en España: Análisis y propuestas. *Studia Politicae*, 34, 117-134.
- Henry, Gary y Mark, Melvin (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. *The American Journal of Evaluation*, 24, 293-314. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(03\)00056-0](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(03)00056-0)
- Hornby, P. y Perera, H. S. R. (2002). A development framework for promoting evidence-based policy action: Drawing on experiences in Sri Lanka. *The International Journal of Health Planning and Management*, 17(2), 165-183. <https://doi.org/10.1002/hpm.660>
- Huberman, Michael y Gather, Monica (1991). De la recherche à la pratique: Éléments de base. *Recherche & formation*, 12(1), 174-176.
- Jacob, Steve (2005). *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: Études comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*. PIE Peter Lang. <https://doi.org/10.4000/sdt.22564>

- Jacob, Steve, Speer, Sandra y Furubo, Jan-Eric (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21, 6-31. <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>
- Johnson, Kelli, Greenesid, Lija O., Toal, Stacie A., King, Jean A., Lawrenz, Frances y Volkov, Boris (2009). Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377-410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>
- Kirkhart, Karen E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*, 2000(88), 5-23. <https://doi.org/10.1002/ev.1188>
- Knorr, Karin D. (1977). Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?, en Carol Weiss, (ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*, 165-182. Lexington: Lexington Books.
- Lázaro, Blanca (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*. Colección Estudios N.º 15. Programa EUROsociAL.
- Ledermann, Simone (2012). Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change. *American Journal of Evaluation*, 33(2), 159-178. <https://doi.org/10.1177/1098214011411573>
- Lehne, Richard y Fisk, Donald M. (1974). The Impact of Urban Policy Analysis. *Urban Affairs Quarterly*, 10(2), 115-138. <https://doi.org/10.1177/107808747401000201>
- Lester, James. P. y Wilds, Leah J. (1990). The utilization of public policy analysis: A conceptual framework. *Evaluation and Program Planning*, 13(3), 313-319. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(90\)90062-2](https://doi.org/10.1016/0149-7189(90)90062-2)
- Mahoney, James. (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research'. *World Politics* 62(1): 120-147. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990220>
- Mark, Melvin y Henry, Gary (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, 10, 35-57. <https://doi.org/10.1177/1356389004042326>
- Marra, Mita (2004). *The Contribution of Evaluation to Socialization and Externalization of Tacit Knowledge*. <https://doi.org/10.1177/1356389004048278>
- Marsh, David D. y Glassick, Judith M. (1988). Knowledge Utilization in Evaluation Efforts: The Role of Recommendations. *Knowledge*, 9(3), 323-341. <https://doi.org/10.1177/107554708800900301>
- Mead, Lawrence M. (2015). Only connect: Why government often ignores research. *Policy Sciences*, 48(2), 257-272. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9216-y>
- Mello, Patrick (2021). *Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application*. Georgetown University Press.
- Meyer, Wolfgang, Stockmann, Reinhard y Taube, Lena (2020). «The Institutionalisation of Evaluation Theoretical Background, Analytical Concept and Methods», en Reinard Stockmann, Wolfgang Meyer y Laszlo Szentmarjay, (ed.), *The institutionalization of Evaluation in the Americas*, 3-34. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_1
- Owen, John M. y McDonald, Diane E. (1999). Creating an Evaluation Culture in International Development Cooperation Agencies. *Journal of International Cooperation in Education*, 2(2), 41-53.

- Parkhurst, Justin O. (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315675008>
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Sage Publications, Inc. https://doi.org/10.1007/978-94-010-0309-4_15
- Patton, Michael Q., Grimes, Patricia S., Guthrie, Kathryn M., Brennan, Nancy J., French, Barbara D. y Blyth, Dale A. (1977). In Search of Impact: An Analysis of the Utilization of Federal Health Evaluation Research, en Carol Weiss, (ed.), *Using social research in public policy making*, 141-164. Lexington: Lexington Books.
- Pattyn, Valérie y Bouterse, Marjolein (2020). Explaining use and non-use of policy evaluations in a mature evaluation setting. *Humanities and Social Sciences Communications*, 7(1), 1-9. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00575-y>
- Preskill, Hallie, Zuckerman, Barbara y Matthews, Bonya (2003). An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research. *The American Journal of Evaluation*, 24(4), 423-442. <https://doi.org/10.1016/j.ameval.2003.09.001>
- Ragin, Charles C. (1989). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Ragin, Charles C. y Fiss, Peer C. (2008). Net Effects Analysis Versus Configurational Analysis: An Empirical Demonstration. En Charles Ragin, (ed.), *Redesigning Social Inquiry: Set Relations in Social Research*, 190-212. University of Chicago Press.
- Rein, Martin y White, Sheldon H. (1977). Policy Research: Belief and Doubt. *Policy Analysis*, 3(2), 239-271.
- Rihoux, Benoit y Ragin, Charles C. (2008). *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques* (Vol. 51). Sage Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781452226569>
- Schneider, Carsten y Wagemann, Claudius (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004244>
- Shulha, Lyn M. y Cousins, Bradley (1997). Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986. *Evaluation Practice*, 18 (3), 195-208. <https://doi.org/10.1177/109821409701800302>
- Stern, Elliot, Stame, Nicoletta, Mayne, John, Forss, Kim, Davies, Rick y Befani, Barbara (2012). *Broadening the Rang of Designs and Methods for Impact Evaluation*. <https://www.oecd.org/derec/50399683.pdf>
- Stockmann, Reinhard, Meyer, Wolfgang y Taube, Lena (2020). *The Institutionalization of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan Cham.
- Viñas, Verónica (2009). The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation: The Case of Spain. *Evaluation*, 15(4), 459-472. <https://doi.org/10.1177/1356389009341900>
- Webber, David J. (1984). Political conditions motivating legislators' use of information. *Policy Studies Review*, 4, 110-118. <https://doi.org/10.1111/J.1541-1338.1984.TB00165.X>
- Weiss, Carol (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 426-431. <https://doi.org/10.2307/3109916>

- Weiss, Carol (1988). If Program Decisions Hinged Only on Information: A Response to Patton. *Evaluation Practice*, 9(3), 15-28. <https://doi.org/10.1177/109821408800900302>
- Weiss, Carol, Murphy-Graham, Erin y Birkeland, Sarah (2005). An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation - AM J EVAL*, 26, 12-30. <https://doi.org/10.1177/1098214004273337>
- Wilkins, Peter (2012). Cultures of Ombudsman and Audit Institutions: Effects on Their Evaluative Activities, en Jean-Claude Barbier y Penny Hawkins, (ed.), *Evaluation Cultures: Sense-Making in Complex Times*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Williams, Kevin, Laat, Bastiaan D. y Stern, Elliot (2002). *The Use of Evaluation in the Commission Services Final Report*. European Commission, DG Budget.

Presentado para evaluación: 3 de mayo de 2022.

Aceptado para publicación: 5 de mayo de 2023.

CARLA CORDONCILLO

carla.cordoncillo.acosta@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2469-3185

Investigadora predoctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona y Analista en el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua). Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra y Máster en Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo, por la Universidad de Los Andes. Su investigación se centra en el diseño y la evaluación de políticas públicas, con especial énfasis en estrategias de institucionalización de la evaluación. Ha trabajado como evaluadora y consultora para administraciones públicas, organizaciones internacionales y para entidades del tercer sector.

Los equilibrios de poder en América del Sur: el discurso de los intelectuales y sus configuraciones causales (1832-1881)

*The balance of power in South America: The discourse
of the intellectuals and its causal configurations (1832-1881)*

CRISTIÁN GARAY VERA

Instituto de Estudios Avanzados (IDEA USACH)

DIEGO JIMÉNEZ CABRERA

Universidad San Sebastián (sede Santiago de Chile)

RAÚL ELGUETA ROSAS

Instituto de Estudios Avanzados (IDEA USACH)

Cómo citar/Citation

Garay Vera, C., Jiménez Cabrera, D. y Elgueta Rosas, R. (2023). Los equilibrios de poder en América del Sur: el discurso de los intelectuales y sus configuraciones causales (1832-1881). *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 121-146. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.62.05>

Resumen

Las controversias de límites del Pacífico Sur influyeron en la discusión teórica y empírica del *uti possidetis iuris* del siglo XIX, sostenida por el debate entre los decisores de política exterior de Argentina, Bolivia, Chile y Perú, los cuales eran, al mismo tiempo, algunos de sus intelectuales públicos más relevantes. Nuestro objetivo es contrastar las tesis de límites de aquellos decisores para entender por qué se produjeron soluciones diferentes ante los mismos argumentos entre 1832 y 1881. Al analizar sus ideas usamos el análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos (fsQCA) para establecer condiciones causales desde las ideas expresadas en sus respectivos folletos. Los resultados apuntan a que la incertidumbre percibida por el decisor político de una solución definida es causa necesaria y suficiente para la ausencia de guerra. Nuestro principal hallazgo es que las percepciones del equilibrio de poder regional no son relevantes al solucionar los conflictos de límites, a diferencia de la incertidumbre percibida de las soluciones alternativas a la guerra o la confianza en los argumentos propios, que sí inciden en la definición de soluciones pacíficas para las controversias internacionales.

Palabras clave: Pacífico Sur, análisis cualitativo comparado, configuraciones causales, *uti possidetis iuris*, política exterior.

Abstract

The boundaries controversies in the Southern Pacific impacted on the theoretical and empirical discussion about *uti possidetis juris* during the 19th century sustained by the foreign policy decision — makers of Argentina, Bolivia, Chile and Peru, which were also some of their most prominent public intellectuals. Thus, our main objective is to assess the aforementioned decision — makers' theses in order to elucidate why the same arguments had given different solutions. Thereon, the method that we utilize is the fuzzy sets qualitative comparative analysis (fsQCA) to assess the ideas of the above — mentioned intellectuals that are contained in their respective publications. As preliminary result, we argue that the perceived uncertainty of the decision — maker about a particular solution is a necessary and sufficient cause for the absence of war. Our main finding is that, unlike the perceived uncertainty of alternative solutions to war, or the perceived uncertainty of alternative solutions to war, perceptions about regional balance of power are not relevant to achieve pacific solutions to international controversies.

Keywords: Southern Pacific, qualitative comparative analysis, causal configurations, *uti possidetis iuris*, foreign policy.

I. INTRODUCCIÓN

Las controversias de límites en América Latina fueron una constante del siglo XIX. Empero, en América del Sur las tensiones fueron numerosas y los acuerdos logrados tuvieron resultados dispares. Mientras Argentina luchó contra Brasil por la Banda Oriental (1825-1828), y libró la «Guerra de la Triple Alianza» (1864-1870) junto a Brasil y Uruguay versus Paraguay, Chile no tuvo mejor suerte al sostener la «Guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana» (1836-1839), la «Guerra Hispano-Sudamericana» (1865-1866) en alianza con Ecuador, Perú y Bolivia contra España y la «Guerra del Pacífico» contra Perú y Bolivia (1879-1884).

Dentro de las pulsiones del equilibrio de poder en grandes espacios configurados por nuevos Estados, las del Pacífico Sur conllevaron un alto nivel de desarrollo, tanto desde la construcción de límites internacionales teóricamente semejantes a los trazados por el Imperio Español, como desde las guerras que fueron cambiando el equilibrio subregional desde las independencias en el siglo XIX. Así, una de las aristas que concitó el interés de los decisores políticos e intelectuales de Argentina, Bolivia, Chile y Perú fue la definición del *uti possidetis juris* en tanto fronteras nacionales de los Estados sudamericanos. En este sentido, el estudio de los casos seleccionados es relevante, dado que muestra el cómo se construye y evoluciona un equilibrio de poder y su comportamiento con unidades políticas que no solamente estaban en proceso de formación, sino que su conformación llevó a la incorporación de territorios escasamente explorados, aunque geoestratégicamente críticos, a la dinámica plena del sistema internacional. De este modo, se evalúa el comportamiento del *continuum* paz-guerra con unidades en etapa de formación temprana en el siglo XIX dentro del Pacífico Sur, como es la situación de los cuatro países antes señalados.

Luego, aquel proceso redundó en un debate que evolucionó durante 50 años (1832-1881) mediante el intercambio de obras entre los decisores políticos para reforzar los argumentos políticos de las cancillerías, y consensuar los límites entre los cuatro países ya enunciados pacíficamente. Empero, pese a ser citadas constantemente las obras de esos autores en trabajos de historia y relaciones internacionales, los argumentos esgrimidos por aquellos no han sido analizados desde la perspectiva de mecanismos causales orientados a lograr una solución, ya sea pacífica o violenta. Por ende, nuestra pregunta de investigación es: en la perspectiva de los autores de las tesis de límites del *uti possidetis juris* en el Pacífico Sur, ¿cuáles son los factores, o combinación de ellos, que causan una solución pacífica a una controversia de límites en el periodo 1832-1881?

La estructura del artículo comprende, primeramente, una discusión teórica de los conceptos de equilibrio de poder y del *uti possidetis juris* como uno de los principios que modeló dicho equilibrio durante el siglo XIX en América del Sur. Posteriormente, se exponen los aspectos relativos al diseño metodológico del estudio. Los dos apartados siguientes contemplan la construcción del modelo, y la exposición de sus resultados. Después, se examinan estos últimos a la luz de la discusión teórica del siglo XIX y el debate académico actual sobre la materia. Finalmente, se aportan las conclusiones.

II. CONSTRUYENDO EL EQUILIBRIO DE PODER EN AMÉRICA DEL SUR

El equilibrio de poder es un concepto central en las relaciones internacionales. Waltz señala que es uno de los fundamentos de la teoría de la política internacional desde el análisis microeconómico. En efecto, el autor define el equilibrio de poder como «una teoría [que trata] sobre los resultados de las acciones no coordinadas de los Estados» (Waltz, 1979, p. 122). De hecho, el equilibrio se establece desde tres supuestos esenciales de la política internacional neorrealista (Waltz, 1979: 114-123): 1) un Estado aspira, como mínimo, a la supervivencia, y como máximo, a la dominación universal; 2) busca explicar la formación recurrente de balances de poder orientados a una finalidad determinada, o un conjunto de objetivos de política exterior, que puede producir resultados no deseados sobre terceros, y; 3) aunque puede explicar resultados en general del fenómeno, su capacidad para explicar resultados particulares es débil, dado que, a un nivel determinado de generalidad de una teoría, el poder explicativo sobre lo particular se ve mermado por el nivel de abstracción del concepto. Estos supuestos se dan dentro de un sistema internacional anárquico y no de uno hegemónico (Waltz, 1979).

Sin embargo, Stephen Walt señala en su teoría del balance de amenaza (1985) que hay dos tipos de conducta generales a adoptar para conformar alianzas ante una amenaza definida: generar un equilibrio, o bien, constituir un proceso de arrastre (*balance vs. bandwagoning*). En el primer caso, los Estados se inclina a la conformación de alianzas con los países más débiles para enfrentar a aquel Estado que genera la mayor amenaza, mientras que, en el arrastre, los Estados se inclinan ante otros más fuertes para evitar la

amenaza, de modo tal que las consecuencias las sufran terceros actores estatales. Esto modela un sistema de alianzas que, en el caso del equilibrio como atributo principal del sistema, tenderá a premiar a los actores que se anticipan de modo efectivo a las acciones de aquellos que amenazan la estabilidad del sistema. De lo contrario, es decir, cuando el arrastre es la principal forma en que el sistema se mantiene, a los grandes poderes se les premia por usar la fuerza y la amenaza para aumentar su poder relativo en un mundo más competitivo (Walt, 1985: 13-15). Empero, la constante más general del estado del sistema internacional es el equilibrio antes que el arrastre.

Así, el equilibrio de poder es uno de los conceptos esenciales para comprender las relaciones interestatales, especialmente al nivel bilateral (Oneal, 2006: 75-76). No obstante, dentro del realismo y el neorrealismo, ha sido una de las principales explicaciones para afirmar, desde la «Teoría de la paz democrática», que una distribución equitativa del poder global conduce a la paz interestatal, aun cuando los avances de las relaciones internacionales de Post Guerra Fría se dirigen a sostener la afirmación que es, justamente, la distribución desigual del poder lo que facilita la paz (Oneal, 2006: 79-81), mientras que el balance de poder conduciría a nuevos conflictos. Así, aquel equilibrio es una combinación entre dos factores (Waltz, 1979): las capacidades y las alianzas. No obstante, una de las principales críticas al equilibrio de poder como garante de la paz consiste en que la vida internacional de los Estados no ha sido el orden anárquico ni el hegemónico dentro de un equilibrio de poder, sino que el mundo ha evolucionado dentro de un péndulo en el cual los balances han fluctuado entre la estabilidad y la inestabilidad durante siglos. En efecto:

[...] [la] vida internacional no puede ser entendida como típicamente hegemónica, o bien, como confiablemente anárquica dentro de un equilibrio de poder. El punto de partida básico para cualquier teoría de las relaciones internacionales debe ser la imagen del péndulo del tiempo de Watson, el cual se mece entre distribuciones de poder balanceadas y no balanceadas —aunque Watson también estuvo equivocado respecto del punto central del movimiento pendular—. Si queremos una teoría del sistema internacional que explique la forma y el comportamiento de aquel sistema, el problema central de esa teoría es explicar lo que conduce al movimiento del péndulo: ¿qué es lo que hace que el péndulo oscile de ida y vuelta entre la diversidad y la hegemonía? (Kaufman, Little & Wohlforth, 2007: 244)

El balance de poder sudamericano posee una serie de constricciones. Primeramente, durante el periodo 1832-1881, tanto Chile como los demás países estaban comenzando a definir sus intereses en la región, considerando la estabilidad política interna de los nóveles Estados (Burr, 1965). En efecto, aquellos países se integraron tardíamente a la economía global dentro de las zonas de influencia de Francia, Gran Bretaña y EE.UU. (Burr, 1965). Posteriormente, la construcción de los equilibrios regionales se desarrolló durante más de 60 años en el caso del entorno vecinal chileno, periodo en que se dio la inserción de los grandes poderes en la región en plena transformación territorial de los cuatro países de nuestro interés: Argentina, Bolivia, Chile y Perú.

Además, es importante mencionar que todo lo anteriormente señalado se desarrolló bajo un *ethos* americanista que evidenció lo siguiente: las élites de prácticamente todos los países sudamericanos compartían los valores de la civilización y la cultura europeas, aunque con severas contraposiciones de los intereses territoriales y económicos de toda América del Sur. Asimismo, entre 1832 y 1881 se da una transformación del balance de poder del Pacífico Sur en el cual se advierte una sustantiva participación del equilibrio de poder del Atlántico Sur dentro del primero (Burr, 1965). Finalmente, se observa un proceso *in crescendo* de la conflictividad política interestatal en la región, en conjunto con un debilitamiento de los mecanismos de solución pacífica de controversias.

De acuerdo con algunas investigaciones, sin embargo, la hipótesis de equilibrio y arrastre de Walt contribuiría a explicar el alineamiento de Bolivia y Perú con Argentina en desmedro de Chile durante la parte final del siglo XIX (Lacoste y Jiménez, 2016; Manzano, 2018), teniendo los dos primeros una posición de arrastre respecto de Argentina para contener la amenaza que implica Chile para Bolivia y Perú. Esta estrategia de equilibrio la emplea Chile también, pero para contener la inserción plena de Estados Unidos en América del Sur a través de Ecuador en la década de 1850, y con Argentina en 1878 y 1879 para evitar la incorporación de esta última en la Guerra del Pacífico a favor de Bolivia y Perú (Garay Vera y Jiménez Cabrera, 2021). En este sentido, las dos estrategias se pueden combinar consistentemente según el estado del sistema y el tipo de decisión que se persigue obtener de terceros Estados.

Sin embargo, una debilidad importante que esta investigación viene a suplir consiste en que, a través de los folletos, podemos observar un proceso central para la configuración de los equilibrios de poder, así como los de amenaza: la construcción de las percepciones de amenaza desde sus fundamentos. Este elemento, descuidado en la teoría original de Walt (Cohen, 2022) es vital para deducir las características de la llamada «intención de agresión», la cual entra comúnmente como una variable interviniente en la configuración de alianzas (Cohen, 2022). No obstante, Mearsheimer y Walt (2013) advierten la importancia de vincular adecuadamente las teorías con los instrumentos a implementar para someter a pruebas las hipótesis que se propongan, especialmente en la disciplina de las Relaciones Internacionales como una ciencia social que alberga el sistema social más complejo dentro de las ciencias sociales. Por esto que las unidades de observación, así como las unidades explicativas, son objeto de una discusión teórica acerca del equilibrio de poder y el proceso de conformación de percepciones en la política exterior de los Estados de interés, y luego de un contexto histórico que nos permita formular una explicación causal más precisa desde lo cualitativo.

III. EL *UTI POSSIDETIS JURIS* Y EL EQUILIBRIO DE PODER SUDAMERICANO

Los equilibrios de poder regionales se tornaron frágiles una vez culminada la independencia en Sudamérica. La constitución de nuevos Estados implicó la fragmentación

de espacios geográficos altamente integrados mediante fronteras estatales, las cuales desarticulaban regiones geoeconómicas muy complementarias y políticamente unificadas (O'Phelan y Guerrero, 2005; Araya y Soux, 2008; Cavieres y Cicerchia, 2012), aunque también los nóveles Estados se convirtieron en proyectos políticos que permitieron la ocupación de regiones bien dotadas de recursos naturales.

Empero, el gran problema que se generó terminada la década del 1830 consistió en la constitución de economías de enclave (v.gr., plata, salitre, cobre y estaño) en las cuales chocaron los intereses públicos con los privados debido a controversias de límites irresueltas que supusieron severos problemas de jurisdicción, así como del manejo de los asuntos relativos a la seguridad y la política exterior con las grandes potencias de la época (Sater, 2018). Así, los imaginarios, las representaciones, el poder político y económico se conjugaron en la idea del Estado territorial (Worster, 2017).

En efecto, el *uti possidetis iuris* constituyó un principio en cuya construcción el diálogo entre intelectuales de los países interesados fue esencial. En algunos casos (Argentina y Chile) se conformaron círculos hermenéuticos que movilizaron los recursos estatales para mejorar progresivamente el conocimiento geográfico e histórico de las zonas litigiosas (Manzano, 2016), al igual que ocurrió con las regiones dotadas de recursos naturales y los suelos agrícolas, generándose así representaciones geográficas del territorio que contribuyeron a implementar los imaginarios que las élites hicieron de sí mismas (Casalino y Sagredo, 2005). Igualmente, esto movilizó esfuerzos por ocupar el territorio inhabitado en los Estados sudamericanos en los casos de los espacios vacíos (Garay, 2008), y en las áreas ocupadas originalmente por indígenas (Ortelli y Vito, 2012).

En otros casos, el desarrollo del *uti possidetis juris* no fue tan sustantivo como para que desincentivara a los Estados a ir a la guerra dados los intereses propios y de potencias mundiales en juego, como se observa en la «Guerra del Pacífico» (Cavieres y Cajías, 2008; Sater, 2018), la «Guerra del Acre» (Garay, 2008) y la «Guerra de la Triple Alianza» (Lacoste, 1996).

Empero, hay autores que sugieren que el *uti possidetis juris*, aún con todas las complicaciones enfrentadas durante la construcción del Estado en América Latina, sí proveyó un marco general de estabilidad nacional que facilitó el conocimiento de los límites estatales (Hensel *et al.*, 2004 y 2007), así como evitó la desintegración de los Estados recién conformados. Aquel precepto, al ser reconocido y aplicado como un principio general del derecho internacional decimonónico (International Court of Justice, 1986; Hensel *et al.*, 2004), permitió la ocupación de nuevos territorios que no fueron usurpados por terceras potencias, ya que el *uti possidetis juris* acabó por desechar la *res nullius* como cláusula legal para afirmar la posesión de territorios que no hayan sido concedidos a los nuevos Estados durante la Colonia.

Empero, también existen opiniones críticas sobre la aplicación de aquel principio. Primero, aunque los principios de integridad territorial, ya sea en general o con uso de la violencia, han conllevado un mayor respeto a los territorios de los países vecinos, la tendencia de América del Sur por volcarse a los asuntos domésticos y las amenazas internas prevaleció una vez el peligro de ocupación europea de la región concluyó, sofocando así su impronta americanista (Hensel *et al.*, 2007: 12).

Luego, cabe señalar que el *uti possidetis juris*, al ser un principio de derecho internacional que, en el siglo XIX, estableció una delimitación fronteriza nacional provisoria respecto de terceros países, no contribuyó mayormente a la contención de las disputas territoriales, tanto violentas como no violentas, dado que no se ocupa de delimitar unidades administrativas subnacionales que, en el siglo XX, generaron nuevos países (Carter & Goemans, 2011: 286). Esto último puede cambiar si existe una consistencia alta entre las fronteras administrativas originales y las nuevas fronteras estatales, caso en el cual la probabilidad de surgimiento de disputas territoriales baja bastante, ya sean estas violentas o no (Carter & Goemans, 2011: 305-306).

No obstante, evidencia de estudios más recientes (Diehl, Owsiak & Goertz, 2022) indica que la negociación constante de las controversias y de los conflictos de modo directo es un mecanismo efectivo de solución, toda vez que los plenipotenciarios no son manipulados ni forzados a alcanzar un tipo de solución en específico, lo que implica que los conflictos disminuyen su frecuencia e intensidad en el tiempo. Empero, esto último también demanda tres condiciones necesarias y que, en conjunto, son suficientes para la solución de controversias territoriales persistentes (Schenoni, Goertz, Owsiak & Diehl, 2020), a saber: 1) la atención necesaria para ser reemplazados y repriorizados en una agenda bilateral definida; 2) un conjunto de preferencias alteradas que expandan el rango de negociación y permitan construir una solución a la controversia, y; 3) la asistencia de una tercera parte para facilitar e incentivar una solución pacífica a la controversia.

Dado el nivel de debate que este principio ha engendrado con relación a los equilibrios regionales de poder es que examinaremos las tesis fundacionales entre 1832 y 1881, desde el inicio de la definición de los equilibrios subregionales hasta la firma del Tratado de Límites de 1881 entre Argentina y Chile, cuando el equilibrio de poder del Pacífico Sur se transforma desde la «Guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana» (1836-1839).

IV. DISEÑO Y MÉTODO

El análisis cualitativo comparado (QCA) representa una construcción formalizada de los estudios cualitativos de casos que pretendió, inicialmente, ampliar los límites de los métodos de investigación social mediante la discusión y diferenciación entre los estudios de caso con aquellos focalizados en los análisis estadísticos correlacionales de grandes muestras (Ragin, 2014: XIX-XXIX). Esta última también pretendió generar una alternativa a las investigaciones centradas en el modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) sobre los siguientes aspectos (Ragin, 2014: XXII-XXVIII): 1) variables contra conjuntos; 2) medida versus calibración; 3) variable dependiente frente a resultado cualitativo; 4) poblaciones dadas antes que poblaciones construidas; 5) correlaciones versus relaciones de conjuntos; 6) matrices de correlación contra tablas de verdad, y; 7) efecto causal neto ante recetas causales.

Ontológicamente, sin embargo, las tensiones han aumentado entre quienes sostienen la efectividad y consistencia del QCA, calificados como «deterministas» por los «estocasticistas», término referido a aquellos que defienden la calidad metodológica y la consistencia lógica de los métodos estadísticos, tanto paramétricos como no paramétricos basados en la teoría de probabilidades (Seawright, 2005 y 2014; Lucas & Szatrowski, 2014). Estos últimos apuntan a tres aspectos de suma relevancia: 1) el papel de la asociación para dilucidar relaciones causales; 2) la cantidad y calidad de los supuestos a estipular para definir el modelo y el tipo de relación a evaluar, y; 3) el tratamiento de variables omitidas. Aunque estas críticas tienden a comparar el OLS con el QCA en su capacidad de dilucidar relaciones causales, sí existe un aspecto central para preferir al segundo: la causalidad contextual, esto es, la consideración de un proceso histórico en el cual los casos adquieren sentido, y bajo el cual se estipula un nivel de generalización contextualmente condicionada. A esto se suma la equifinalidad (Goertz & Mahoney, 2004: 2-7) como una fortaleza de aquel método, dado que se combinan soluciones parsimonias, intermedias y complejas para dar con patrones de causalidad que siguen diferentes trayectorias.

De este modo, la selección de la muestra, al igual en que otros estudios cualitativos, se establece desde el problema de investigación que se formula, por lo cual su cuantificación es un proceso relativamente arbitrario (King *et al.*, 1994; Ragin, 2014), dado que en el QCA los casos se tratan como combinaciones de características interpretables antes que como variables estadísticas (Ragin, 2014: 103-111). Luego, como lo señalan Thiem y Baumgartner (2016: 347), las mediciones desarrolladas desde el OLS sobre la eficacia del QCA resultan incorrectas, toda vez que soslayan la idea central de este último, que consiste en abocarse al estudio de los patrones de implicación respecto de combinaciones entre factores de diversos niveles, no así a sus patrones correlacionales. Por ende, el diseño propuesto se compone de una muestra de 78 casos seleccionada a partir de los trabajos preparados por autores argentinos, bolivianos, chilenos y peruanos que formularon las «tesis fundacionales» (Lacoste, 2003a y 2003b), es decir, textos publicados, para estos efectos, entre 1832 y 1881 que versan sobre los límites de Chile y sus países vecinos cuyos argumentos radican en la implementación del *uti possidetis juris*¹.

Asimismo, los argumentos de los intelectuales de nuestro interés, provenientes de los países señalados, se analizan desde la perspectiva de la política exterior chilena respecto del equilibrio de poder de la región de interés para Chile: el Pacífico Sur, dentro del cual Argentina se ha probado esencial desde 1839 hasta la consolidación de la vertiente atlántica del equilibrio de poder de la primera subregión, al igual que Bolivia y Perú (Burr, 1965; Barros van Buren, 1970; Rubé, 2016; Sater, 2018). Para esto, se requiere un análisis multilateral del equilibrio de poder subregional, dado que el nivel bilateral proporciona perspectivas altamente acotadas de su dinámica que no

1. El listado detallado de estos trabajos puede ser enviado por petición a los correos de contacto de los autores.

admiten inferencias adecuadas sobre el comportamiento de conjunto del Pacífico Sur (Lacoste, 2000; Garay, 2008; Garay Vera y Jiménez Cabrera, 2021).

Para construir el análisis propuesto, se comparan los argumentos de las tesis fundacionales de los cuatro países desde los resultados cualitativos comunes de autores de un país determinado versando sobre su relación con los países que constituyen contrapartes en la consolidación de los límites bajo el *uti possidetis juris* en particular, y del equilibrio de poder en general. Considerando que las relaciones internacionales consisten en el estudio de la relación entre dos o más actores (estatales o no estatales), de los cuales uno al menos actúa a nivel supranacional (Ortiz, 2011), se establece una diada, ya que se estudia la relación entre dos países sobre un asunto que afecta a las dos partes dentro de un proceso persistente en el tiempo (Landmann, 2011), lo cual lo diferencia de la política comparada nacional. Las diadas a revisar son las siguientes:

ARG ↔ CHI
 ARG ↔ BOL
 BOL ↔ CHI
 BOL ↔ PER
 CHI ↔ PER
 ARG ↔ PER

V. EL MODELO DE ANÁLISIS QCA

El presente estudio se centra en el fsQCA proveniente de la «lógica difusa» (*fuzzy logic*). Esta técnica de análisis consiste en establecer valores por niveles de pertenencia para un conjunto definido por enunciados que se refieren a una cualidad en particular (Haesebrouck, 2016), o bien, al nivel de membresía que una condición causal de un caso específico puede poseer respecto de una característica definida (Ragin, 2008: 29-43). En efecto, los preceptos del csQCA son también aplicables al fsQCA. Entonces, al emplear cuatro condiciones causales, el número de combinaciones posibles está dado por

$$2^k; k = 4 \quad (1)$$

en el cual existen las condiciones causales X_1 , X_2 , X_3 y X_4 con dos resultados posibles cada una. En el caso de un *fuzzy set* binomial, sin embargo, tendremos 16 combinaciones posibles las que se expandir a 384 si se considera como importante el orden histórico de los atributos (Caren y Panofsky, 2005: 157-160). En este caso, tenemos la siguiente expresión:

$$k! * 2^k; k = 4 \quad (2)$$

No obstante, la clasificación de los niveles de pertenencia se expande a los seis niveles de categorías dispuestos en la tabla 1, respondiendo a aquellas estipuladas en el discurso

TABLA 1.
CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS VARIABLES DE ESTUDIO

X_1	X_2	X_3	X_4	Y
1,00 = pruebas irrefutables, que conceden toda la razón sobre los límites que se defienden.	1,00 = el vecino es confiable, al igual que sus argumentos, los que proponen una solución ecuatorial para ambas partes.	1,00 = se prevé el uso de la fuerza como la solución al problema. Máxima incertidumbre.	1,00 = el equilibrio de poder contemplado es multipolar con injerencia de grandes poderes en América del Sur.	1,0 = la solución a la controversia será la guerra. Solución totalmente violenta.
0,80 = pruebas son contundentes, pero no en la medida exigida para ser irrefutables.	0,80 = el vecino propone una posición bienintencionada, que busca una solución razonable y adecuada, equivocada en algunos puntos.	0,80 = el escenario más plausible es un arbitraje por parte de una potencia amiga sobre toda la zona litigiosa. Incertidumbre medio alta.	0,80 = el equilibrio de poder visualizado es multipolar de alcance sudamericano solamente.	0,80 = la solución a la controversia será el <i>modus vivendi</i> , postergando indefinidamente una solución definitiva.
0,60 = pruebas son suficientes para defender una porción indefinida de la zona en controversia.	0,60 = el vecino sostiene una posición de buena fe que posee algún sustento relativo.	0,60 = la solución más asequible es un arbitraje limitado sobre una región acotada, ya que parte del problema se solucionará bilateralmente. Incertidumbre media.	0,60 = el equilibrio de poder observado es subregional, comprendiendo el espacio del Pacífico Sur + Brasil.	0,60 = se propone como solución un arbitraje sobre el total de la zona litigiosa, el cual recaerá en una potencia amiga fijada de común acuerdo.
0,40 = las pruebas disponibles son débiles, con lo cual la posición defendida tiene alto riesgo de ser refutada.	0,40 = el vecino sostiene una posición y argumentos que, aunque propuestos de buena fe, están sustancialmente equivocados.	0,40 = se propone un <i>modus vivendi</i> que mantiene el <i>statu quo</i> , mientras avanzan las tratativas bilaterales sin arbitraje. Incertidumbre medio baja.	0,40 = el equilibrio de poder está centrado exclusivamente en Argentina, Bolivia, Chile y Perú.	0,40 = la solución propuesta es un arbitraje limitado, el que recaerá en una potencia amiga consensuada por las partes.
0,20 = pruebas sin un mínimo valor jurídico para sostener una posición consistente ante los límites internacionales.	0,20 = el vecino sostiene mediante mentiras, inclusive amenazas de fuerza, una posición basada en pruebas inexistentes y/o falsas.	0,20 = la solución prevista será bilateral por negociación directa, sin terceros países involucrados, conducente a un tratado rubricado entre las partes. Incertidumbre mínima.	0,20 = el equilibrio es bilateral, sin efectos ni implicación alguna para terceros países.	0,20 = se propone un tratado preparado y suscrito vía negociación directa y sin intermediarios. Solución totalmente pacífica.
0,00 = la condición causal no se presenta en el análisis del autor.	0,00 = la condición causal no se presenta en el análisis del autor.	0,00 = la condición causal no se presenta en el análisis del autor.	0,00 = la condición causal no se presenta en el análisis del autor.	0,00 = no se propone alguna solución en específico.

Fuente: elaboración propia.

de los textos analizados. Después, los datos tabulados son transformados en unidades de conjuntos difusos mediante el «método directo» (Ragin, 2008), es decir, a través del uso de tres valores umbrales (*thresholds*): la nula pertenencia (0), la total pertenencia (1), y el valor de máxima difusión o ambigüedad del conjunto (0,5). Posteriormente, se procede a la constitución de las tablas de verdad, tanto para el resultado positivo (Y) como para su negación ($\neg Y$), a fin de obtener las soluciones, tanto parsimoniosas, como intermedias y complejas. Para procesar esta información, se emplea el paquete estadístico R y su interfaz RStudio, junto a las librerías SetMethods y ggplot2. Así identificamos, dentro de las tesis fundacionales, las siguientes condiciones causales

- X_1 = nivel de confianza en las pruebas propias de límites (*uti possidetis*)
- X_2 = nivel de percepción negativa de los argumentos del país vecino
- X_3 = nivel de incertidumbre de la solución propuesta a la controversia
- X_4 = concepción del tipo de equilibrio de poder evaluado en la tesis
- Y = tipo de solución finalmente propuesta

En virtud de la clasificación de condiciones causales ya enunciada, así como el resultado (*outcome*) y sus posibles expresiones, la clasificación de resultados posibles se exhiben en la tabla 1.

VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Primeramente, se observa la persistencia en la producción de folletos en los periodos de mayor tensión de las relaciones bilaterales, en los lapsos 1872-1881 para la diada Argentina-Chile, así como en las fases 1862-1871 y 1872-1881 para las diadas Bolivia-Chile y Argentina-Bolivia. Respecto de la diada Chile-Perú, esta última adquiere un desarrollo menor, dado que entre 1832 y 1881 no se convierten en Estados vecinos, como también ocurre con la diada Argentina-Perú.

Luego, aproximadamente el 50 % de la bibliografía de límites internacionales dentro de la muestra corresponde a la diada Argentina-Chile, especialmente destinada a resolver la controversia por los límites del corregimiento de Cuyo y la Patagonia, concentrándose gran parte del debate en esta última región. Posteriormente, le sigue la diada Bolivia-Chile con 18 textos, destinados a resolver el paralelo divisorio del desierto de Atacama, dividiéndose los 20 textos restantes en las demás diadas. Dichos folletos apuntan a discutir la resolución de las zonas de Tarija, Mojos y Chiquitos (Argentina y Bolivia), como la definición del límite del río Desagüadero y del lago Titicaca (Bolivia y Perú).

La discusión de límites en el periodo 1832-1881 se ha dado con mayor fuerza durante la culminación de los procesos de estabilización institucional para permitir la continuidad de la acción estatal. De los 78 textos publicados, 57 (73,08 %) se publicaron entre 1872 y 1881, cuando los gobiernos de Bolivia y Perú fueron considerados de una estabilidad relativa (Sater, 2018), mientras que Chile y Argentina se tornaron

funcionales desde 1833 y 1862, respectivamente. Esta etapa es muy prolífica en el debate del *uti possidetis juris*, a diferencia de las décadas anteriores, en las cuales se producen un 3,85 (1842-1851), un 12,82 (1852-1861) y un 10,26 % (1862-1871), respectivamente. Así, el quinto periodo converge con un ciclo creciente de tensión del equilibrio de poder por la entrada de las superpotencias de la época en la política y la economía subregionales (Burr, 1965; Barros van Buren, 1970). Estas tendencias se pueden observar en las tablas 2 y 3.

TABLA 2.
PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA DE TESIS DE LÍMITES POR DIADA

D	1832-1841		1842-1851		1852-1861		1862-1871		1872-1881		T	
	N	f(x)	n	f(x)	N	f(x)	n	f(x)	n	f(x)	n	f(x)
ARG → BOL	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1,00	4	1,00
ARG ← BOL	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1,00	5	1,00
ARG → CHI	0	0	0	0	2	0,10	3	0,15	15	0,75	20	1,00
ARG ← CHI	0	0	2	0,10	4	0,20	0	0	14	0,70	20	1,00
ARG → PER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ARG ← PER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BOL → CHI	0	0	0	0	1	0,08	3	0,25	8	0,67	12	1,00
BOL ← CHI	0	0	0	0	0	0	2	0,33	4	0,67	6	1,00
BOL → PER	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,00	1	1,00
BOL ← PER	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1,00	2	1,00
CHI → PER	0	0	0	0	2	1,00	0	0	0	0	2	1,00
CHI ← PER	0	0	1	0,17	1	0,17	0	0	4	0,67	6	1,01

Fuente: elaboración propia.

Nota: los valores pueden rebasar el 100 % debido al redondeo de las cifras.

TABLA 3.
PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA DE TESIS DE LÍMITES POR PERIODO DE ANÁLISIS

D	1832-1841		1842-1851		1852-1861		1862-1871		1872-1881	
	N	f(x)	n	f(x)	n	f(x)	n	f(x)	n	f(x)
ARG → BOL	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0,07
ARG ← BOL	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0,09
ARG → CHI	0	0	0	0	2	0,33	3	0,22	15	0,26
ARG ← CHI	0	0	2	0,67	4	0,33	0	0,11	14	0,25
ARG → PER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ARG ← PER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BOL → CHI	0	0	0	0	1	0,33	3	0,44	8	0,14

<i>D</i>	<i>1832-1841</i>		<i>1842-1851</i>		<i>1852-1861</i>		<i>1862-1871</i>		<i>1872-1881</i>	
	<i>N</i>	<i>f(x)</i>	<i>n</i>	<i>f(x)</i>	<i>n</i>	<i>f(x)</i>	<i>n</i>	<i>f(x)</i>	<i>n</i>	<i>f(x)</i>
<i>BOL</i> ← <i>CHI</i>	0	0	0	0	0	0	2	0,22	4	0,07
<i>BOL</i> → <i>PER</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,02
<i>BOL</i> ← <i>PER</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,04
<i>CHI</i> → <i>PER</i>	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
<i>CHI</i> ← <i>PER</i>	0	0	1	0,33	1	0	0	0	4	0,07
<i>T</i>	0	0	3	1,00	10	1,00	8	1,00	57	1,01

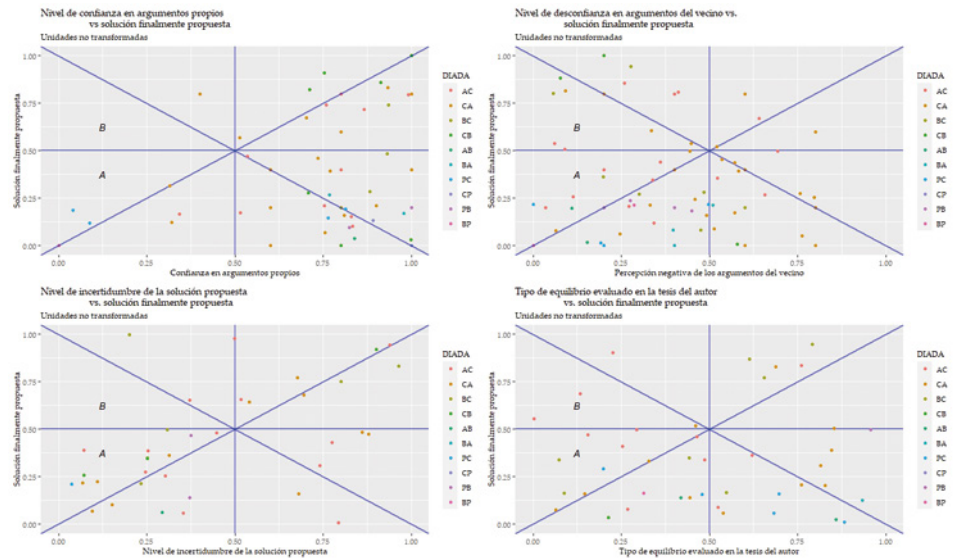
Fuente: elaboración propia.

Nota: los valores pueden rebasar el 100 % debido al redondeo de las cifras.

Luego, los datos expuestos en los gráficos 1 y 2 tienden a agruparse con bastante proximidad a la recta de división entre causalidad necesaria y causalidad suficiente (recta con pendiente igual a 1), tanto en el caso de las unidades no transformadas como aquellas transformadas. Empero, tras la conversión a conjuntos difusos, los resultados cualitativos han exhibido dos tendencias: 1) estrechar más la distancia respecto de la recta de causalidad, y; 2) alejarse más de los triángulos A y B, que denotan el área que se asocia a la presencia de casos falsos positivos (Schwellnus, 2013). Así, además de la consistencia bruta y la consistencia única, también se evalúa la reducción proporcional de la inconsistencia (PRI).

GRÁFICO 1.

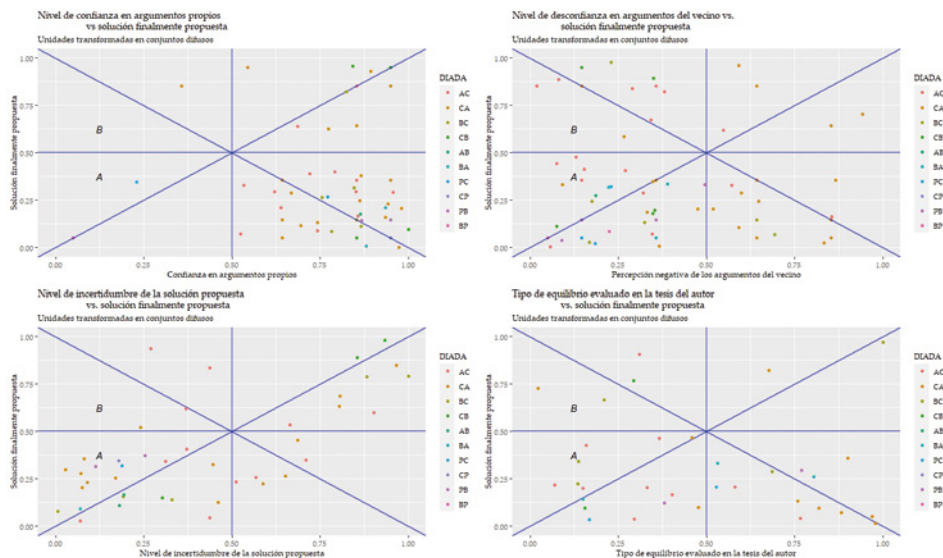
GRÁFICOS X-Y DE FACTORES CAUSALES Y RESULTADOS PARA UNIDADES SIN TRANSFORMAR



Fuente: elaboración propia a partir de la tabla de datos QCA sin transformar (tabla A1).

GRÁFICO 2.

GRÁFICOS X-Y DE FACTORES CAUSALES Y RESULTADOS PARA UNIDADES TRANSFORMADAS A CONJUNTOS DIFUSOS



Fuente: elaboración propia a partir de la tabla de datos QCA de datos transformados (tabla A2).

Además, cabe señalar que, para fines gráficos, se aplicó el comando *geom_jitter()* de *ggplot2*, a fin de introducir niveles de dispersión de los datos predefinidos por el investigador (10 %) para permitir ver la totalidad de la muestra en los gráficos, especialmente en los casos de alta superposición de unidades. Estas alteraciones dirigen una cantidad significativa de unidades al triángulo AB, sin que efectivamente esto ocurra numéricamente, con lo cual la inconsistencia, gráficamente, queda sobrestimada.

Aunque si se analizan nuevamente los gráficos, se puede apreciar intuitivamente que los factores causales con menor cantidad de falsos positivos serían X_1 y X_4 , aunque también presentan una propensión a constituir factores necesarios antes que suficientes, a la inversa de X_2 y X_3 , que tienden a exhibir un patrón inclinado hacia la causalidad de suficiencia, que es la especialidad del fsQCA (Rohlfing, 2020; Thiem, 2014).

Conforme a los resultados de la tabla 4, las tres combinaciones con mayores niveles de inclusión desde la causalidad suficiente abarcan una baja cantidad de casos, mientras que las combinaciones 9 y 10 contienen la mitad de los casos, dentro de los cuales altos niveles de suficiencia se balancean con altos niveles de control de la inconsistencia.

Respecto de los resultados positivos, sin embargo, aunque se observan algunas combinaciones que abarcan numerosos casos (10 y 11), los niveles de suficiencia son significativamente más bajos, y abarcan un número menor de ellos. Asimismo, los niveles de inconsistencia son mayores, con lo cual es plausible la existencia de falsos positivos dentro de las combinaciones ya referidas. En efecto, solo cinco combinaciones poseen niveles de suficiencia superiores a 0,8, lo que las hace aceptables para

continuar su análisis (Ragin, 2008), mientras que ninguna posee un PRI superior a 0,6, lo que indicaría que el nivel de falsos positivos es relevante dentro de varias de las configuraciones causales evaluadas (Schwellnus, 2013).

TABLA 4.

TABLA DE VERDAD CON FACTORES DIFUSOS ANTE UN RESULTADO NEGATIVO

	X_1	X_2	X_3	X_4	Y	n	Incl.	PRI	Casos
1	0	0	0	0	1	4	0,980	0,949	21, 68, 74, 78
2	0	0	0	1	1	1	0,975	0,890	69
8	1	1	0	0	1	2	0,947	0,874	33
9	1	1	0	1	1	5	0,944	0,876	4, 6, 7, 8, 9, 13, 18, 24, 38, 42, 43, 47, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 63, 70, 71, 72, 73, 77
5	1	0	0	1	1	16	0,932	0,896	
3	0	1	1	1	1	1	0,932	0,501	
4	1	0	0	0	1	24	0,915	0,876	
10	1	1	1	0	0	2	0,891	0,467	27, 29, 31, 32, 39, 44, 45, 46, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 75, 76
11	1	1	1	1	0	3	0,856	0,542	11, 14, 16, 17, 23, 30, 36, 50, 56, 57
6	1	0	1	0	0	10	0,687	0,316	
7	1	0	1	1	0	10	0,628	0,336	
12	1	0	1	1	¿?	0	-	-	1, 2, 3, 10, 12, 35, 48, 49, 51, 58
13	1	1	0	0	¿?	0	-	-	20, 41
14	1	1	0	1	¿?	0	-	-	5, 22, 25, 26, 40
15	1	1	1	0	¿?	0	-	-	15, 19
16	1	1	1	1	¿?	0	-	-	28, 34, 37

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en la tabla A2.

Nota: Incl. = puntaje de inclusión de suficiencia (consistencia); n = número de casos en la configuración; PRI = Reducción Proporcional de la Inconsistencia; Y = valor del resultado.

TABLA 5.

TABLA DE VERDAD CON FACTORES DIFUSOS ANTE UN RESULTADO POSITIVO

	X_1	X_2	X_3	X_4	Y	n	Incl.	PRI	Casos
3	0	1	1	1	1	1	0,931	0,499	
10	1	1	1	0	1	2	0,905	0,533	27, 29, 31, 32, 39, 44, 45, 46, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 75, 76
6	1	0	1	0	0	10	0,855	0,684	
7	1	0	1	1	0	10	0,817	0,664	
11	1	1	1	1	0	3	0,811	0,400	11, 14, 16, 17, 23, 30, 36, 50, 56, 57
2	0	0	0	1	0	1	0,794	0,110	69

	X_1	X_2	X_3	X_4	Y	n	<i>Incl.</i>	<i>PRI</i>	Casos
8	1	1	0	0	0	2	0,636	0,126	33
1	0	0	0	0	0	4	0,629	0,051	21, 68, 74, 78
9	1	1	0	1	0	5	0,606	0,124	4, 6, 7, 8, 9, 13, 18, 24, 38, 42, 43, 47, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 63, 70, 71, 72, 73, 77
5	1	0	0	1	0	16	0,417	0,104	
4	1	0	0	0	0	24	0,404	0,124	
12	1	0	1	1	¿?	0	-	-	1, 2, 3, 10, 12, 35, 48, 49, 51, 58
13	1	1	0	0	¿?	0	-	-	20, 41
14	1	1	0	1	¿?	0	-	-	5, 22, 25, 26, 40
15	1	1	1	0	¿?	0	-	-	15, 19
16	1	1	1	1	¿?	0	-	-	28, 34, 37

Fuente: elaboración propia a partir de los datos dispuestos en la tabla A2.

VII. DISCUSIÓN E INTERPRETACIÓN

De acuerdo con la tabla 6, la configuración causal general indica que puede existir un componente de intersección. Aunque es la primera sección de la configuración general la que más consistencia y cobertura presenta, así como el mayor control sobre los falsos positivos, no hay casos incluidos en la fórmula, a diferencia de $\neg X_1 * X_2$, en los cuales la cobertura bruta y la consistencia es más baja, pero incluye 16 casos, al igual que en $\neg X_1 * X_3$. Respecto de lo anterior, el desarrollo de una solución violenta está condicionada a la desconfianza en los argumentos del vecino y a la ausencia de confianza en los argumentos propios, así como al nivel de incertidumbre percibido ante una solución al conflicto y al segundo factor.

Estos hallazgos son consistentes con la evidencia de investigaciones anteriores. La desconfianza ante los argumentos del vecino fue uno de los elementos clave para entender el periodo 1832-1881 respecto de las tesis fundacionales. No obstante, la visión negativa del vecino se da más en torno al argumento del intelectual al cual se le rebate que a las visiones expansionistas del país. Las pulsiones del conflicto y de resolución de las controversias mediante la guerra, por parte de algunos intelectuales públicos de Argentina y Chile (Lacoste 2003b) están altamente sobrestimadas. Por ejemplo, ni Estanislao Zeballos (Argentina) ni Adolfo Ibáñez (Chile) apoyaron en sus folletos la guerra contra el vecino, pues el primero promovió la colaboración militar argentino-chilena para controlar el flujo de indígenas por la Patagonia y el segundo insistió en un arbitraje para evitar futuros conflictos (Zeballos, 1878; Ibáñez, 1878).

Así, la discusión del *uti possidetis* permitió conocer las pruebas que sustentaban las tesis de límites propias, a fin de allanar el camino a una solución que se dio dentro de un debate que condujo a la construcción de un círculo hermenéutico entre los polemistas (Manzano, 2016). Esto facilitó negociaciones y soluciones pacíficas, reduciéndose así los

espacios para proponer la guerra como una solución final al conflicto —dado su mayor nivel de incertidumbre percibida—, pero sin soslayar la convicción de que las pruebas propias son irrefutables. Así, la ausencia de confianza en los argumentos propios sí es un factor esencial en la solución violenta, pero en intersección a otros, como la desconfianza en los argumentos del vecino o la incertidumbre en la solución propuesta.

TABLA 6.

CONFIGURACIONES CAUSALES VÍA SOLUCIÓN PARSIMONIOSA DE RESULTADO POSITIVO

Solución parsimoniosa				$CG\ 1: X_2 * X_3 * \neg X_4 + (\neg X_1 * X_2) \rightarrow Y$ $CG\ 2: X_2 * X_3 * \neg X_4 + (\neg X_1 * X_3) \rightarrow Y$				
Configuraciones	Cobertura		Consistencia	PRI	CG1	CG2	Casos	
	Bruta	Única						
1	$X_2 * X_3 * \neg X_4$	0,384	0,099	0,905	0,553	0,099	0,099	NA
2	$\neg X_1 * X_2$	0,313	0,008	0,846	0,270	0,028		27, 29, 31, 32, 39, 44, 45, 46, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 75, 76
3	$\neg X_1 * X_3$	0,305	0,000	0,935	0,499		0,020	27, 29, 31, 32, 39, 44, 45, 46, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 75, 76
	GC 1	0,412		0,822	0,396			
	CG 2	0,404		0,883	0,522			

Fuente: elaboración propia.

Nota: la solución indicada en esta tabla es la misma que para la solución intermedia para los resultados positivos.

Ante la solución negativa, tenemos resultados diferentes. Aunque no hay casos que estén incluidos en la configuración causal total, sí se observa que la ausencia de confianza en los argumentos propios, o la ausencia de un nivel de incertidumbre percibida de una solución determinada, lleva a una ausencia de conflicto. Si bien, la calidad de una diplomacia carente de imaginación ha sido vital para buscar soluciones a las controversias que no se mueven fuera de marcos analíticos conservadores, prolongando así los conflictos innecesariamente (Barros van Buren, 1970), esta diplomacia sí permitió establecer un diálogo con soluciones alternativas, cuya matriz analítica dependió de mantener control sobre la incertidumbre percibida respecto de la solución al conflicto. La negociación entre José Manuel Balmaceda (1879) y Manuel Montes de Oca fue una muestra de ello, al desarticular el primero el compromiso argentino ante Bolivia y Perú para ser parte de la «Guerra del Pacífico» como una solución para la conducción de un arbitraje limitado, o bien, una negociación bilateral para solucionar los asuntos pendientes. Esto se replica en el caso de Mariano Felipe Paz Soldán (1878) al buscar las soluciones con Bolivia y Chile, comprendiendo que

todos deben ceder ciertos derechos para obtener una solución pacífica. De este modo, la fórmula bilateral sí ha permitido generar una solución más efectiva para disminuir la probabilidad de un conflicto violento, con lo cual se ha generado evidencia en contra de lo propuesto por Schenoni *et al.* (2020), y con una efectividad para disminuir la frecuencia de los conflictos, como lo han propuesto Diehl *et al.* (2022).

TABLA 7.
CONFIGURACIONES CAUSALES VÍA SOLUCIÓN PARSIMONIOSA DE RESULTADO NEGATIVO

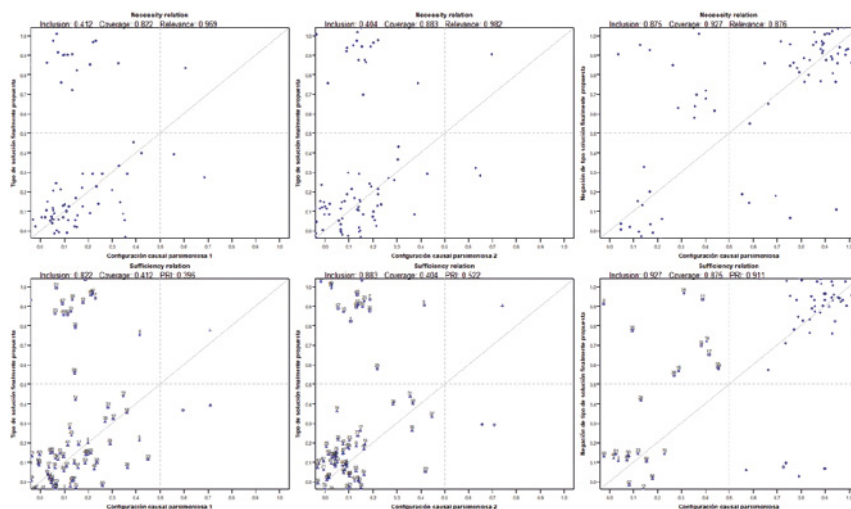
Solución parsimoniosa			CG: $\neg X_1 + \neg X_3 \rightarrow \neg Y$			
Configuraciones		Cobertura		Consistencia	PRI	Casos
		Bruta	Única			
1	CG 1	0,875		0,927	0,911	-
1	$\neg X_1$	0,234	0,002	0,962	0,922	21, 68, 74, 78; 69; 33
2	$\neg X_3$	0,873	0,641	0,932	0,917	21, 68, 74, 78; 69; 4, 6, 7, 8, 9, 13, 18, 24, 38, 42, 43, 47, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 63, 70, 71, 72; NA; NA; NA

Fuente: elaboración propia.
Nota: la solución indicada en esta tabla es la misma que para la solución intermedia para el resultado negativo.

Por otra parte, en las soluciones conservadoras aparece el equilibrio de poder evaluado por el autor como un factor relevante en los mecanismos causales. Conforme a las tablas 8 y 9, al evaluarse configuraciones causales más extensas, se agrega este componente, aunque con bajos resultados. Asimismo, se advierte una contradicción al estar dicha configuración en ambos resultados, aunque con niveles de consistencia, cobertura y PRI diferentes, así como con diferentes casos. Las configuraciones causales restantes, aunque corrigen notablemente la inconsistencia, así como la cobertura bruta, tienden a proveer muy bajos niveles de corrección, así como de verificación de la diversidad de configuraciones causales omitidas (Baumgartner & Thiem 2020), por lo cual la solución parsimoniosa es la más consistente, y no la solución intermedia, como lo han sostenido otros autores (Ragin, 2008; Haesebrouck, 2018).

GRÁFICO 3.

GRÁFICOS DE CAUSALIDAD NECESARIA Y SUFICIENTE PARA SOLUCIONES PARSIMONIOSAS

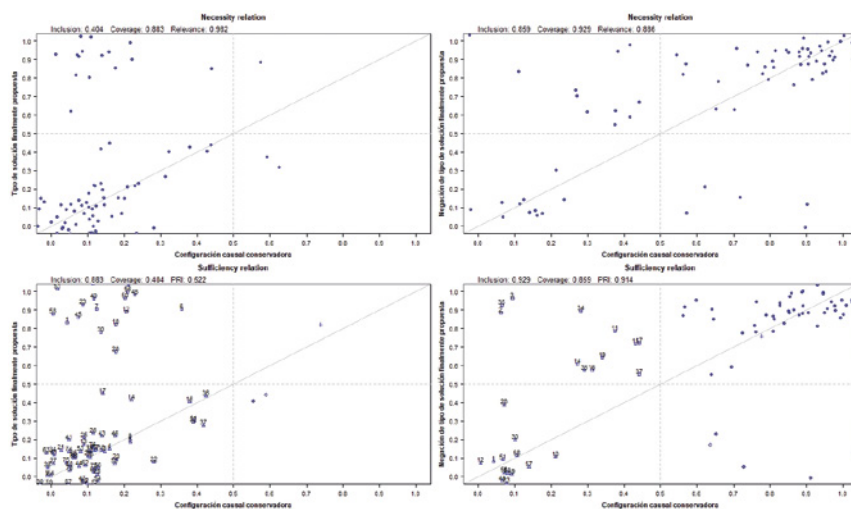


Fuente: elaboración propia.

Nota: la columna izquierda refleja los resultados de la CG 1, mientras que la columna central contiene la CG 2 (ambas de la tabla 6), y la columna derecha contiene la CG de la tabla 7. Estos gráficos también aplican para las soluciones intermedias, tanto positivas como negativas.

GRÁFICO 4.

GRÁFICOS DE CAUSALIDAD NECESARIA Y SUFICIENTE PARA SOLUCIONES COMPLEJAS



Fuente: elaboración propia.

Nota: mientras los gráficos de la columna izquierda exhiben los resultados de la CG de la tabla 8, la derecha muestra los resultados de la tabla 9.

TABLA 8.
CONFIGURACIONES CAUSALES VÍA SOLUCIÓN COMPLEJA DE RESULTADO POSITIVO

Solución compleja		CG: $X_1 * X_2 * X_3 * \neg X_4 + \neg X_1 * X_2 * X_3 * X_4 \rightarrow Y$				
Configuraciones		Cobertura		Consistencia	PRI	Casos
		Bruta	Única			
1	CG	0,404		0,883	0,522	-
1	$X_1 * X_2 * X_3 * \neg X_4$	0,384	0,117	0,905	0,533	NA
2	$\neg X_1 * X_2 * X_3 * X_4$	0,287	0,020	0,931	0,499	27, 29, 31, 32, 39, 44, 45, 46, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 75, 76

Fuente: elaboración propia.

TABLA 9.
CONFIGURACIONES CAUSALES VÍA SOLUCIÓN COMPLEJA DE RESULTADO NEGATIVO

Solución compleja		CG: $X_1 * \neg X_3 + \neg X_2 * \neg X_3 + \neg X_1 * X_2 * X_3 * X_4 \rightarrow Y$				
Configuraciones		Cobertura		Consistencia	PRI	Casos
		Bruta	Única			
1	CG	0,859		0,928	0,914	-
1	$X_1 * \neg X_3$	0,775	0,133	0,928	0,910	4, 6, 7, 8, 9, 13, 18, 24, 38, 42, 43, 47, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 63, 70, 71, 72, 73, 77; NA; NA; NA
2	$\neg X_2 * X_3$	0,725	0,083	0,925	0,906	21, 68, 74, 78; 69; 4, 6, 7, 8, 9, 13, 18, 24, 38, 42, 43, 47, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 63, 70, 71, 72, 73, 77; NA
3	$\neg X_1 * X_2 * X_3 * X_4$	0,125	0,002	0,932	0,501	33

Fuente: elaboración propia.

VIII. CONCLUSIONES

Las configuraciones causales evaluadas resultan esclarecedoras para entender el discurso de los intelectuales de límites internacionales en el Pacífico Sur. Aunque el equilibrio de poder es relevante, como un fenómeno central en la construcción de las relaciones entre Argentina, Bolivia, Chile y Perú (Burr, 1965), desde la perspectiva del discurso de los actores, al menos aquel contenido en sus folletos, dicho equilibrio es un componente secundario para obtener paz con los Estados vecinos. Así, aquel balance no es considerado un factor central en la relación vecinal para alcanzar alguna solución a un conflicto internacional.

Las soluciones parsimoniosas positivas (guerra), consistentes en $\neg X_1 * X_2$, o $\neg X_1 * X_3$, aunque tienen altos niveles de consistencia y no de cobertura, se puede afirmar que es una causalidad de suficiencia antes que de necesidad. Esto resulta evidente, dado $\neg X_1$ emerge, tanto para la solución parsimoniosa positiva como la negativa, lo cual ocurre de igual manera con la solución intermedia. Es la intersección producida la que matiza la configuración causal que, aunque en ambos casos se registra una alta cobertura bruta o de solución, la cobertura única no permite indicar que estas configuraciones son las alternativas que explican el resultado, aun cuando la consistencia nos indica que están altamente incluidas en la solución positiva. Ante esto, afirmamos que, aunque hay configuraciones que nos permiten explicar el desarrollo de una solución de máximo conflicto, hay espacio para el ensayo de configuraciones alternativas que expliquen el resultado.

Posteriormente, para la ausencia de conflicto tenemos $\neg X_1 + \neg X_3$ como la configuración causal relevante. Al disgregar los resultados, el primer factor goza de alto nivel de consistencia (o inclusión de suficiencia) (Thiem & Duşa, 2013), no así de cobertura, con lo cual tenemos una causa de ausencia de conflicto que es de suficiencia antes que de necesidad. Esto difiere en el segundo factor de la configuración, dado que posee altos niveles de inclusión de suficiencia, pero también de cobertura bruta y de cobertura única, por lo cual tenemos un factor necesario y suficiente para explicar la ausencia de conflicto. También prevalece en ambos factores un alto nivel de PRI, con lo cual los falsos positivos son pocos. Así, cuando no hay incertidumbre percibida ante una solución al conflicto, o bien, una ausencia de confianza en los argumentos propios, entonces una solución pacífica tiende a ser bien percibida por los intelectuales de límites internacionales en el Pacífico Sur, lo que constituye una solución, tanto de necesidad como de suficiencia, de acuerdo con el gráfico 3 y a los niveles de relevancia, cobertura, inclusión y PRI.

Sin embargo, resulta relevante atender a la igualdad de resultados de las soluciones parsimoniosas con aquellas intermedias. Esto implica que todos los residuos lógicos constituyen contrafactuales fáciles y, por ende, que en general no se plantean contrafactuales que sean contraintuitivos al nivel intermedio ni al parsimonioso (Oana & Schneider, 2018). Esta noción es central, toda vez que implica que la solución negativa es altamente consistente con la teoría construida y el planteamiento de los casos.

Finalmente, cabe señalar que una limitación de este artículo radica en la misma naturaleza del QCA, dado que este se concentra en la suficiencia antes que en la necesidad. Aunque el análisis de necesidad se ha abordado en los gráficos 3 y 4, ciertamente ha faltado una mayor profundidad de los resultados de este último análisis. Por ende, los resultados obtenidos se deben considerar teniendo en cuenta este último aserto.

Bibliografía

- Araya, Eduardo y María Luisa Soux. 2008. «Independencia y formaciones nacionales», en Eduardo Cavieres y Fernando Cajías (coords.), *Chile-Bolivia, Bolivia-Chile: 1820-1930. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

- Balmaceda, José Manuel. 1879. *Cuestión argentino-chilena. Negociación Balmaceda-Montes de Oca. Exposición del ministro ad-hoc de Chile en la República Argentina don José Manuel Balmaceda*. Buenos Aires: Imprenta La Nación.
- Barros van Buren, Mario. 1970. *Historia diplomática de Chile, 1541-1938*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Baumgartner, Michael & Alrik Thiem. 2020. «Often Trusted but Never (Properly) Tested: Evaluating Qualitative Comparative Analysis», *Sociological Methods & Research*, 49 (2): 279-311. <http://dx.doi.org/10.1177/0049124117701487>
- Burr, Robert N. 1965. *By Reason or Force. Chile and the Balance of Power in South America, 1830-1905*. California: University of California Press.
- Caren, Neil & Aaron Panofsky. 2005. «TQCA: A Technique for Adding Temporality to Qualitative Comparative Analysis», *Sociological Methods and Research*, 34 (2): 147-172. <http://dx.doi.org/10.1177/0049124105277197>
- Carter, David. B. & H. E. Goemans. 2011. «The Making of the Territorial Order: New Borders and the Emergence of Interstate Conflict», *International Organization*, 65 (2): 275-309. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818311000051>
- Casalino, Carlota y Rafael Sagredo. 2005. «Representaciones y nociones de Perú y Chile en el siglo XIX», en Eduardo Cavieres y Cristóbal Aljovín (coords.), *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cavieres, Eduardo y Fernando Cajías. 2008. «El gran quiebre: La Guerra del Pacífico. Sus contextos y sus efectos», en Eduardo Cavieres y Fernando Cajías (coords.), *Chile-Bolivia, Bolivia-Chile: 1820-1930. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cavieres, Eduardo y Ricardo Cicerchia. 2012. «Chile y Argentina en una visión de largo tiempo. Tres situaciones, una historia común», en Eduardo Cavieres y Ricardo Cicerchia (coords.), *Argentina-Chile, Chile-Argentina: 1820-2010. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cohen, Michael. 2022. «Different fears, same alliance: Multilateralism, assurance and the origins of the 1951 United States-New Zealand-Australia alliance». *Journal of Peace Research*, 0: 1-15. Disponible en <https://doi.org/10.1177/00223433221077302>.
- Diehl, Paul F., Owsiak, Andrew P. & Goertz, Gary. 2022. «Managing the Dual Faces of International-Civil Militarized Conflict (I-CMC): The Interstate Dimension», *Global Studies Quarterly*, 2: 1-11. <http://dx.doi.org/10.1093/isagsq/ksac020>
- Garay, Cristián. 2008. «El Acre y los «Asuntos del Pacífico»: Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos, 1898-1909», *Historia*, 2 (41): 341-369. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942008000200002>
- Garay Vera, Cristián y Jiménez Cabrera, Diego. 2021. «El equilibrio de poder como debate en las relaciones internacionales del Cono Sur Americano», *Historia* 396, 11 (2): 199-230.
- Goertz, Gary & James Mahoney. 2004. «Two-Level Theory and Fuzzy Sets». Arizona: Arizona State University. Disponible en: <http://www.compass.org/wpseries/GoertzMahoney2004.pdf>

- Haesebrouck, Tim. 2016. «The Added Value of Multi-Value Qualitative Comparative Analysis», *Forum: Qualitative Social Research Sozialforschung*, 17 (1): 1-30.
- Haesebrouck, Tim. 2018. «Democratic Participation in the Air Strikes against Islamic State: A Qualitative Comparative Analysis», *Foreign Policy Analysis*, (14): 254-275. <http://dx.doi.org/10.1093/fpa/orw035>
- Hensel, Paul R., Michael E. Allison y Ahmed Khanani. 2004. «The Colonial Legacy and Border Stability: Uti Possidetis and Territorial Claims in the Americas», en *45th Annual Meeting of the International Studies Association*, Montreal: ISA Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=40492405CB60C5861D-CE5477223B6619?doi=10.1.1.542.6341&rep=rep1&type=pdf>
- Hensel, Paul R., Michael E. Allison y Ahmed Khanani. 2007. «Territorial Integrity Treaties, Uti Possidetis, and Armed Conflict over Territory», en *Shaumbaugh Conference Building Synergies: Institutions and Cooperation in World Politics*, Iowa: University of Iowa. Disponible en: <http://saramitchell.org/Hensel.pdf>
- Ibáñez, Adolfo. 1878. «La cuestión de límites con la República Argentina (leído en la Academia de Bellas Letras)», *Revista Chilena*, (11): 577-600.
- International Court of Justice. 1986. *Reports of judgements, advisory opinions and orders. Case concerning the frontier dispute (Burkina Faso/Republic of Mali). Judgement of 22 December 1986*. The Hague: International Court of Justice.
- Kaufman, Stuart J., Richard Little y William Wohlforth. 2007. «Conclusion: Theoretical Insights from the Study of World History», en Stuart J. Kaufman, Richard Little & William Wohlforth (eds.), *The Balance of Power in World History*. Hampshire: Palgrave Macmillan. http://dx.doi.org/10.1057/9780230591684_10
- King, Gary, Robert Keohane y Sydney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lacoste, Pablo. 1996. «Las guerras Hispanoamericana y de la Triple Alianza, la Revolución de los Colorados y su impacto en las relaciones internacionales de Argentina y Chile», *Historia*, 29: 125-158.
- Lacoste, Pablo. 2000. «El concepto de zonas de influencia y su aplicación en las relaciones entre Argentina y Chile», *Estudios Internacionales*, 33 (131-132): 65-92. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2000.14933>
- Lacoste, Pablo. 2003a. «Estanislao Zeballos y la política exterior argentina con Brasil y Chile», *Revista Confluencia*, 1 (2): 107-128.
- Lacoste, Pablo. 2003b. *La imagen del otro en las relaciones entre la Argentina y Chile (1534-2000)*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-Ediciones Universidad de Santiago de Chile.
- Lacoste, Pablo y Jiménez Cabrera, Diego. 2016. «El enclaustramiento de Bolivia y el factor Argentina», *Sí somos americanos: revista de estudios transfronterizos*, 16 (1): 119-145. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482016000100006>
- Landmann, Todd. 2011. *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

- Lucas, Samuel R. & Alisa Sztatowski. 2014. «Qualitative Comparative Analysis in Critical Perspective». *Sociological Methodology*, 44: 1-79. <http://dx.doi.org/10.1177/0081175014532763>
- Manzano, Karen. 2016. «Chile-Argentina. Discursos fundacionales en la Zona Austral: el caso de la Patagonia», *Revista estudios hemisféricos y polares*, 7 (3): 21-33.
- Manzano, Karen. 2018. «Chile, Bolivia y Argentina. El factor de la Puna de Atacama en las negociaciones de 1895 (1889-1899)», *Revista Norte Histórico*, (5): 13-40.
- Mearsheimer, John & Walt, Stephen. 2013. «Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations». *European Journal of International Relations*, 19 (3): 427-457. <http://dx.doi.org/10.1177/1354066113494320>
- O'Phelan, Scarlett y Cristián Guerrero. 2005. «De las reformas borbónicas a la formación del Estado en Perú y Chile», en Eduardo Cavieres y Cristóbal Aljovín (coords.), *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Oana, Ioana-Elena & Carsten Q. Schneider. 2018. «SetMethods: an Add-on R Package for Advanced QCA», *The R Journal*, 10 (1): 507-533. <http://dx.doi.org/10.32614/RJ-2018-031>
- Oneal, John R. 2006. «Confirming the Liberal Peace with Analyses of Directed Dyads, 1885-2001», en Harvey Starr (ed.), *Approaches, Levels, and Methods of Analysis in International Politics*. New York: Palgrave Macmillan. http://dx.doi.org/10.1057/9781403983480_5
- Ortelli, Sara y Jaime Vito. 2012. «Estado y nación: Liberalismos y oligarquías en Argentina y Chile (1840-1890)», en Eduardo Cavieres y Ricardo Cicerchia (coords.), *Argentina-Chile, Chile-Argentina: 1820-2010. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Ortiz, Eduardo. 2011. *El estudio de las Relaciones Internacionales*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Paz Soldán, Mariano Felipe. 1878. *Verdaderos límites entre el Perú y Bolivia*. Lima: Imprenta Liberal.
- Ragin, Charles. 2008. *Redesigning social science: fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, Charles. 2014. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Oakland: University of California Press.
- Rohlfing, Ingo. 2020. «The Choice between Crisp and Fuzzy Sets in Qualitative Comparative Analysis and the Ambiguous Consequences for Finding Consistent Set Relations», *Field Methods*, 32 (1): 75-88. <http://dx.doi.org/10.1177/1525822X19896258>
- Rubé, Julio Horacio. 2016. *Tiempos de guerra en América del Sur. Argentina y Chile: 1826-1904. Diplomacia, armas y estrategia*. Buenos Aires: Eder.
- Sater, William. 2018. *Tragedia andina. La lucha en la Guerra del Pacífico, 1879-1884*. Santiago de Chile: LOM Ediciones-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Schenoni, Luis L., Goertz, Gary, Owsiak, Andrew P. & Diehl, Paul F. 2020. «Settling Resistant Territorial Disputes: The Territorial Boundary Peace in Latin

- America», *International Studies Quarterly*, 64 (1): 57-70. <http://dx.doi.org/10.1093/isq/sqz091>
- Schwellnus, Guido. 2013. «Eliminating the Influence of Irrelevant Cases on the Consistency and Coverage of Necessary and Sufficient Conditions in Fuzzy Sets QCA», en *The 7th ECPR General Conference*, Burdeos: Sciences Po. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/99d7fba-b604-4251-847c-f8e33c82cb41.pdf>.
- Seawright, Jason. 2005. «Qualitative Comparative Analysis vis-à-vis Regression», *Studies in International Comparative Development*, 40 (1): 3-26. <http://dx.doi.org/10.1007/BF02686284>
- Seawright, Jason. 2014. «Comment: Limited Diversity and the Unreliability of QCA», *Sociological Methodology*, (44): 118-121. <http://dx.doi.org/10.1177/0081175014542082>
- Thiem, Alrik. 2014. «Unifying Configurational Comparative Methods: Generalized-Set Qualitative Comparative Analysis», *Sociological Methods & Research*, 43 (2): 313-337. <http://dx.doi.org/10.1177/0049124113500481>
- Thiem, Alrik y Adrian Duşa. 2013. «QCA: A Package for Qualitative Comparative Analysis», *The R Journal*, 5 (1): 87-97. <http://dx.doi.org/10.32614/RJ-2013-009>
- Thiem, Alrik y Michael Baumgartner. 2016. «Modeling Causal Irrelevance in Evaluations of Configurational Comparative Methods», *Sociological Methodology*, 46 (1): 345-357. <http://dx.doi.org/10.1177/0081175016654736>
- Walt, Stephen. 1985. «Alliance Formation and the Balance of World Order», *International Security*, 9 (4): 3-43.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Berkeley: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Worster, William Thomas. 2017. «The Influence of the Map on Uti Possidetis Juris and Territorial Integrity», en *SSRN Papers*. Amsterdam: SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3089094> Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3089094_code1155790.pdf?abstractid=3089094&mirid=1
- Zeballos, Estanislao. 1878. *La conquista de quince mil leguas: Estudio sobre la traslación de la frontera sud de la república al río Negro dedicado a los jefes y oficiales del Ejército Expedicionario*. Buenos Aires: Establecimiento tipográfico a valor de «La Prensa»

Presentado para evaluación: 9 de enero de 2022.

Aceptado para publicación: 4 de mayo de 2023.

CRISTIÁN GARAY VERA

cristian.garay@usach.cl

<https://orcid.org/0000-0002-6575-7456>

Doctor en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Fue director del Magíster en Política Exterior del Instituto de Estudios

Avanzados (IDEA USACH). Actualmente es director del Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile de IDEA USACH, y cuenta con numerosas publicaciones a nivel nacional e internacional. Sus áreas de interés son: política exterior, geopolítica, relaciones internacionales e historia de las relaciones internacionales.

DIEGO JIMÉNEZ CABRERA

diego.jimenez@uss.cl

<https://orcid.org/0000-0002-7408-1398>

Doctor en Estudios Americanos de USACH y magíster en Estudios Internacionales de esta última universidad. Así mismo, fue becario doctoral por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID). En la actualidad ejerce como docente investigador y profesor asistente de la Escuela de Gobierno, adscrita a la Facultad de Economía de la Universidad San Sebastián (sede Santiago de Chile). Sus áreas de interés son: política exterior, geopolítica, metodología de la investigación social y economía política internacional.

RAÚL ELGUETA ROSAS

raul.elgueta@usach.cl

<https://orcid.org/0000-0002-9149-8849>

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue director del Magíster en Ciencias Sociales con mención en Estudios de la Sociedad Civil de IDEA USACH. Actualmente ejerce como director de IDEA USACH. Las líneas de investigación que ha desarrollado son las siguientes: comportamiento de adultos mayores, análisis de actores religiosos y metodología de la investigación social.

Los autores agradecen el financiamiento de la Universidad de Santiago de Chile a través del proyecto DICYT Regular 031894GG para el desarrollo del presente artículo. Igualmente, los autores dan las gracias a los evaluadores anónimos de la revista por sus certeros comentarios y observaciones.

Notas de investigación

Análisis de encuadres de asunto y juego estratégico en campañas políticas de mujeres (México 2021)

Analysis of issue and strategic game frames in women's political campaigns (Mexico 2021)

EDREI ÁLVAREZ-MONSIVÁIS

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

ELIZABETH TISCAREÑO-GARCÍA

Tecnológico de Monterrey, México

Cómo citar/Citation

Álvarez-Monsiváis, E. y Tiscareño-García, E. (2023). Análisis de encuadres de asunto y juego estratégico en campañas políticas de mujeres (México 2021). *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 149-175. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.62.06>

Resumen

Derivado de la reforma a la Constitución Política Mexicana de 2019, todos los partidos políticos nominaron una cantidad similar de hombres y mujeres para las 15 gubernaturas en competencia en 2021. El estudio presenta un análisis de contenido cuantitativo sobre las campañas de estas elecciones realizado a $N=2450$ noticias de prensa escrita de 18 medios. Se tuvo como fin registrar si hubo diferencias en el abordaje periodístico de candidatas y candidatos. Para ello, el análisis comprendió: la presencia de los encuadres de asunto y juego estratégico relacionados con el género de la candidatura, las diferencias entre tópicos femeninos y masculinos y las desigualdades entre los tipos de encuadres de juego estratégico (caballo de carreras, estratégico, conflicto e interés humano). Los hallazgos evidencian que las candidatas tuvieron menor cobertura en el encuadre de asunto, pero sin diferencias significativas en cuanto al tipo de asunto. Con relación al juego estratégico, el encuadre de conflicto estuvo ligado a los hombres, y el de carrera de caballos, a las mujeres. Se concluye que las propuestas de las candidatas tuvieron menor proyección que las de los candidatos, lo que se traduce en menor oportunidad de ofrecer insumos a la ciudadanía para votar por ellas. Asimismo, se proyectó que sus candidaturas estaban en constante riesgo debido a las querellas judiciales de naturaleza electoral que se presentaron. Por último, las piezas periodísticas narraron a las mujeres acompañadas con alguien más, lo cual parece dar la intención de que sus candidaturas fueron de co-responsabilidad.

Palabras clave: campañas electorales, candidatas políticas, paridad de género, encuadres noticiosos, comunicación política.

Abstract

Derived from the reform to the Mexican Political Constitution of 2019, all political parties nominated a similar number of men and women for the 15 governorships in competition in 2021. The article presents a quantitative content analysis carried out on N=2450 news from 18 media of written press about the campaigns of these elections. The purpose was to record if there were differences in the journalistic approach of male and female candidates. For this, the analysis included: the presence of the issue and strategic game frames related to the gender of the candidate, the differences between feminine and masculine topics, and the differences between the types of strategic game frames (horse-race, strategic, conflict, and human interest). The findings show that the women candidates had less coverage in the issue frame, but without significant differences in terms of the type of issue. Concerning the strategic game, the conflict frame was linked to men, and the horse-race frame to women. It is concluded that the proposals of the female candidates had less projection than those of the male candidates, which translates into less opportunity to offer inputs to the citizens to vote for a woman. Likewise, it was registered that the candidacies of the women were at constant risk due to the judicial complaints of an electoral nature that were presented. Finally, the journalistic pieces narrated the women accompanied by someone else, which seems to give the intention that their candidacies were of co-responsibility.

Keywords: election campaigns, women candidates, gender parity, news frames, political communication.

INTRODUCCIÓN

Después de lograr en 1953 el derecho al voto para las mujeres, pasaron varias décadas para que México incluyera en su legislación las mismas oportunidades políticas para ambos sexos (Corona, 2019). En esa transición, la participación de las mujeres se contempló en las cuotas de género para el nivel legislativo. El Código Federal Electoral de 1996 consideró 30% para las candidatas, mientras que, en 2009, la cuota para diputadas federales alcanzó 40% (Cárdenas, 2019; Vázquez, 2019).

América Latina se ha distinguido por promover leyes de cuotas de género tanto a nivel legislativo como ejecutivo. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2020), dos leyes pioneras en estos esfuerzos son, por un lado, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en Costa Rica de 1990, que en su artículo 5 establece que los partidos políticos deben incluir mujeres en sus procesos internos con un mínimo del 30%. Por el otro, la Ley de Cupo en Argentina, emitida un año más tarde, exige que las listas de candidatos de los partidos políticos para cargos electivos nacionales contengan al menos un 30% de mujeres, bajo riesgo de no oficializar las listas en caso de no acatarla.

Según datos del *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina* (2021), entre las resoluciones más recientes en este ámbito, destaca la medida de Venezuela en 2021, que establece un 50% de candidaturas para legisladoras y concejalas. De igual manera,

en 2020 Perú participó en elecciones paritarias para el Congreso de la República y el Parlamento Andino. Además, algunos países aplican este criterio en otras instituciones públicas, como el Consejo Nacional Electoral en Ecuador.

En cuanto al número de gobernadoras, intendentas o prefectas en algunos países latinoamericanos, se han obtenido resultados interesantes al consultar las páginas oficiales de cada país. Hasta mayo de 2023, en República Dominicana, 27 de sus 32 provincias están lideradas por mujeres ($M=0,84$), mientras que en Panamá ($M=0,4$) y Ecuador ($M=0,33$) más de una tercera parte de las gobernaciones están encabezadas por mujeres. Por otro lado, en países con más de 25 departamentos o provincias, como Colombia ($M=0,09$), Perú ($M=0,08$), Venezuela ($M=0,08$) y Brasil ($M=0,07$), apenas hay una gobernadora por cada 10 entidades federativas. Por último, en la región hay países sin gobernadoras, como Bolivia y Paraguay.

En México, tras años de debate, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación definió que el Instituto Nacional Electoral (INE) estaba facultado para establecer lineamientos y hacer efectivos los principios constitucionales de paridad establecidos en el artículo 4, lo que generó que en 2019 se reformaran varias leyes secundarias para abarcar la paridad en todo (Alterio, 2021).

Con estas reformas para la aplicación plena de la paridad de género en los distintos niveles de gobierno, se tuvieron efectos visibles durante las elecciones federales del 2021, en las cuales se renovó el poder ejecutivo de 15 gubernaturas (Vázquez, 2019). Todos los partidos políticos con registro nacional nominaron al menos a siete mujeres para este puesto, lo cual favoreció prácticamente la igualdad en número de candidatos (52%) y candidatas (48%) para el cargo.

En este contexto, el presente estudio tiene el objetivo de analizar cómo fue la cobertura periodística de los medios de comunicación en estas campañas a la gubernatura a partir de una comparativa entre candidatas y candidatos. La investigación se sustenta en el hecho de que en época electoral los medios trasladan la información a la ciudadanía acerca de las diversas posturas políticas en competencia (Dimitrova y Kostadinova, 2013; Muñiz, 2020), la cual puede funcionar como insumos para deliberar el sentido de su voto (Matthes, 2012; Echeverría y González, 2018). Asimismo, ésta se justifica en los trabajos previos que han detectado diferencias significativas en la cobertura informativa entre hombres y mujeres durante una campaña política (Van der Pas y Aaldering, 2020; Shpeer y Meeks, 2021; Hayek y Russmann, 2022). De esta manera, se vuelve relevante conocer cómo fue la participación de los medios al abordar periodísticamente a los aspirantes hombres y mujeres en las primeras elecciones con paridad de género en número para puestos a la gubernatura.

EL ENCUADRE COMO MODELO DE ESTUDIO DE CONTENIDOS NOTICIOSOS

La teoría del encuadre noticioso o *framing* ha permitido detectar las formas de tratamiento de los medios a las campañas políticas. Este modelo, generalmente de

corte cuantitativo, se aboca a registrar la reiteración de atributos particulares sobre un fenómeno en los medios de comunicación, con el fin de conocer la definición que ofrece del problema, la interpretación de sus causas, la evaluación moral y las propuestas de solución (Entman, 1993). La importancia de registrar los *frames* recae en la imposibilidad de los periodistas de retratar la realidad tal cual como ocurrió, por lo que deben recurrir a ciertas decisiones o filtros que los llevan a enmarcar esa realidad de una forma particular para elaborar su noticia de forma accesible para las audiencias (Valkenburg *et al.*, 1999).

Cappella y Jamieson (1997) advierten que en las campañas políticas se suele hacer una distinción general entre dos encuadres: el encuadre de asunto (*issue frame*) y el de juego estratégico (*strategic game frame*). Por un lado, el primero, también conocido como encuadre temático, trata la información que durante la época electoral privilegia las propuestas políticas de las y los candidatos (Muñiz, 2015). De esta manera, una información categorizada en este tipo de encuadre aporta sobre quién está ofreciendo una solución a un problema concreto, cuáles son sus alternativas para resolverlo y las posibles consecuencias de estas medidas (Lawrence, 2000). Para Aalberg *et al.* (2012), se esperaría que los medios prestaran mayor atención a este encuadre debido a que esta información contiene el insumo necesario para tomar una decisión deliberada. Así, para Lawrence (2000) el encuadre temático es visto como promotor de una ciudadanía informada y del debate democrático.

Los encuadres de asunto son establecidos preponderantemente por las fuentes que, para el caso de las campañas políticas, son las y los candidatos quienes logran colocar en la agenda de los medios sus propuestas de solución a problemas (Hänggli y Kriesi, 2012; D'Angelo, 2018). Por esta razón, De Vreese (2012) y Matthes (2012) denominan a los *issue frames* como encuadres de promoción (*advocacy frames*), debido a que ocurren cuando la élite política logra trasladar sus puntos de vista a los medios de comunicación. Es por ello que Echeverría y González (2018) explican que los encuadres temáticos se asocian con una lógica más política que mediática.

Por el otro lado, el encuadre de juego estratégico ofrece una cobertura hacia las estrategias que realizan las personas candidatas con el fin de ganar la contienda (Muñiz, 2015). En ese sentido, las noticias presentan la información política como un juego en el que quienes aspiran a la elección compiten para obtener la ventaja, a través de estrategias y tácticas diversas (Cappella y Jamieson, 1997). De esta manera, el encuadre está orientado en hacer disponibles los resultados de encuestas de opinión, así como en publicar historias de drama y conflictos entre actores de élite a partir de metáforas que retratan la contienda a través de una confrontación dramática entre opuestos que están obstinados por la victoria (Aalberg *et al.*, 2012; Jensen *et al.*, 2018). A diferencia del encuadre de asunto en el que se suele publicar la agenda de los políticos, el de juego estratégico se puede reconocer como el encuadre de los periodistas porque son ellos quienes seleccionan lo que es noticioso de ese conflicto, encuestas o trayectos de campaña (Dimitrova y Kostadinova, 2013). Así, la información en este encuadre se centra menos en la sustancia política y más en el proceso político, por lo que los marcos de asunto o temáticos pasan a un segundo plano (De Vreese, 2012).

Los antecedentes de investigación señalan que los encuadres estratégicos suelen ser los que mayor presencia tienen durante una campaña política (Aalberg *et al.*, 2012; Dimitrova y Strömbäck, 2012; Dimitrova y Kostadinova, 2013; Zeh y Hopmann, 2013; Dunaway y Lawrence, 2015; Dekavalla, 2018; Rodelo, 2020a) e incluso se tiene constancia de que la predominancia de este encuadre ha aumentado con el paso de los años (Muñiz, 2015). Su recurrencia se puede deber a que estos atraen a una cantidad mayor de audiencias (Gonçalves *et al.*, 2020), ya que ponen una mayor atención hacia la espectacularización de una campaña conflictiva, dramática y emocionante (Aalberg *et al.*, 2012), lo que se traduce en ser más comerciales para las organizaciones de medios (Dimitrova y Strömbäck, 2012). En ese sentido, Echeverría y González (2018) aluden que el encuadre de juego estratégico se inserta más en una lógica mediática que política cuyo fin es la atracción de públicos con fines comerciales. El meta-estudio de Zoizner (2021) concluyó en esta línea que la reiteración del encuadre de juego estratégico incrementa el cinismo político, entendido como la falta de confianza en los políticos y las instituciones políticas, a la vez que reduce el conocimiento político basado en sustancias políticas. No obstante, existen otros trabajos que indican un punto de contacto entre el encuadre de asunto y el de juego estratégico, enfatizando que estos *frames* no son mutuamente excluyentes, sino que se pueden tener noticias con sustancia política elaboradas a partir de la lógica mediática de un encuadre de juego estratégico (Dekavalla, 2018; Muñiz, 2022).

Encuadre de asunto o temático (issue frame)

Los estudios que analizan la cobertura periodística de mujeres políticas suelen revisar los temas en los cuáles las mujeres son representadas. La mayoría de estos trabajos realizan una distinción entre temas relacionados con lo masculino y lo femenino. En el primer rubro se encuentran aquellas propuestas relacionadas con economía, seguridad, corrupción y política exterior (Humprecht y Esser, 2017; Quevedo, 2021). Estos asuntos se tratan más en la arena pública y se han vinculado con los hombres por la idea cultural de que estos deben ser protectores, proveedores y negociadores. En la agenda de temas de corte femenino, en cambio, se incluyen cuestiones de educación, bienestar social, cultura, salud y transporte (Waters *et al.*, 2018; Hayek y Russmann, 2022). Estos temas se tratan más de cuestiones de cuidado y de ser-para-otros que se abordan más dentro de la esfera privada o íntima a partir de una agenda social de apoyo a grupos vulnerables, como niñas, mujeres y tercera edad (Díaz González, 2020; Joshi *et al.*, 2020; Rajaratnam *et al.*, 2020).

Con esta diferenciación se han encontrado distintas conclusiones acerca de la cobertura de temas en relación con las candidatas. Algunos antecedentes de investigación han demostrado que los medios cubren periodísticamente a las mujeres más desde cuestiones de tópicos femeninos (Vogler y Schwaiger, 2021). Incluso, se ha encontrado que a pesar de que la agenda política de las mujeres esté volcada a temas masculinos, la cobertura sobre ellas se realiza desde tópicos femeninos (Kwon y Frisby, 2015). Ross y Padovani

(2016) señalan que esto ocurre debido a que los medios, de manera histórica, han hecho una división de fuentes expertas de acuerdo con el género; esto es, suelen presentar a las mujeres como fuentes expertas en temas de salud y cuidado, mientras que les interesa la opinión de los hombres en tópicos de seguridad, crimen y finanzas. De esta manera, cuando se cubre una campaña política, la conducta de los medios está orientada hacia reconocer como noticioso las propuestas que las candidatas tienen acerca de temas femeninos. Lo anterior no parece ser una regla para los candidatos hombres, ya que trabajos como el de Wagner *et al.* (2021) sostienen que los medios cubren las propuestas de los hombres desde lo general, esto es, que consideran como noticioso cualquier tipo de temas que estos entablen, mientras que las mujeres son cubiertas desde lo particular, es decir, desde temas concretos vinculados con tópicos de cuidado. Lo anterior, pone en desventaja a las mujeres, ya que son precisamente los tópicos de cultura, educación, bienestar, entre otros afines los que no registran una cobertura suficiente en los medios durante una campaña (Martínez y Maltos, 2019).

Otros resultados explican que las propuestas políticas tendrán mayor relación con el contexto político y social; de esta manera, se ha encontrado que candidatos y candidatas reciben una atención similar hacia tópicos masculinos, como la inmigración en Suiza (Rohrbach *et al.*, 2020), la política exterior en Rusia (Shpeer y Meeks, 2021) o los asuntos de seguridad en Israel (Greenwald y Lehman-Wilzig, 2018). No obstante, en lo que se ha coincidido en estos tres contextos es que la reiteración de los tópicos masculinos reduce la elegibilidad de las candidatas, ya que existe la percepción cultural, propalada por los medios, de que las mujeres no son competentes para tratar con este tipo de tópicos.

La asociación de género en el encuadre de asunto pone a las mujeres en un doble vínculo ya que, por un lado, para ser candidatas deben mostrar sus planes de gobierno tanto en asuntos masculinos como femeninos; pero por el otro, evidenciar su opinión sobre temas tradicionalmente masculinos puede ser desventajoso porque no es lo que se espera socialmente de ellas al ser mujeres (Aaldering y Van der Pas, 2018). Con estos antecedentes de investigación se formuló una primera hipótesis de investigación:

H1. Durante el encuadre de asunto, las candidatas a la gubernatura de 2021 fueron retratadas a través de tópicos femeninos de manera más reiterada que los candidatos hombres.

Encuadre de juego estratégico (strategic game frame)

Echeverría y González (2018) sostienen que el encuadre de juego estratégico se vincula con al menos cuatro encuadres particulares. Estos en ocasiones son considerados como intercambiables y combinables (Aalberg *et al.*, 2012), pero vale la pena distinguirlos para poder hacer un estudio en profundidad de la composición de este encuadre.

En primera instancia se encuentra el encuadre de *horse race* o carrera de caballos. En él se utiliza un lenguaje y narrativa de deportes con el fin de evidenciar quién lleva la ventaja, así como expresar el deseo de las y los candidatos por ganar la contienda

(Shehata, 2014; Echeverría y González, 2018; Rodelo, 2020b). Las noticias típicas de este encuadre son aquellas donde se reportan encuestas de intención del voto y se especula sobre los posibles resultados finales de la carrera (Johnson-Cartee, 2005). Esta información es editorializada por los redactores de la nota al interpretar los gráficos en términos de quién ganó puntos, quién cayó en los sondeos, quién se mantuvo o quién ganaría con amplia ventaja (Dan e Iorgoveanu, 2013; Dunaway y Lawrence, 2015). Si bien las noticias típicas de este encuadre se hacen explícitas cuando se difunden resultados de sondeos y encuestas de opinión, también abarca el apoyo que reciben por parte de su partido, organización de actos, comparativas y debates entre las narrativas de los candidatos (Kahn, 1994; López-López *et al.*, 2018).

Otra categoría que se puede analizar en el encuadre de juego es el conflicto, cuyas noticias muestran discusiones entre personajes sobre temas políticos o extrapolíticos (Semetko y Valkenburg, 2000). Berganza (2008) expone que las noticias de este encuadre evidencian una campaña polarizada, además que se suelen exponer conflictos sin debate sustantivo. No obstante, para Bjarnøe (2021), este encuadre permite una mayor participación de las personas en la discusión política.

Muñiz (2022) realiza una diferencia dentro de este *frame*, indicando que el encuadre de conflicto se refiere a los ataques y reproches entre los políticos; mientras que el encuadre de debate o acuerdo político ocurre cuando se da un intercambio de posturas con el fin de alcanzar el consenso. Dicha investigación explica que, si bien existe cierta conexión entre ambos encuadres, su delimitación es importante para separar meros ataques de conflictos sustantivos en ideas y asuntos. Con base en esta diferenciación, los estudios han demostrado que la tendencia es que los medios presentan noticias sobre ataques personales, descalificaciones e incivilidad más que conflictos con sustancia política (Lozano *et al.*, 2012; Bartholomé *et al.*, 2018; Grone-meyer *et al.*, 2020).

El tercer encuadre es el de estrategia o *strategy frame*, el cual es definido como aquel que enfatiza cómo las y los candidatos se desenvuelven en la campaña, específicamente al describir las acciones y tácticas que siguen con el fin de posicionarse en la contienda (Cappella y Jamieson, 1997). En ese sentido, las noticias categorizadas en este *frame* reflejan el estilo de campaña, las acciones y las motivaciones de los políticos por alcanzar el triunfo (De Vreese y Elenbaas, 2008; Binderkrantz y Green-Pedersen, 2009). A diferencia del encuadre de carrera de caballos que se basa en encuestas de opinión, el de estrategia está orientado en acciones instrumentales, personalidad y estilo del candidato, motivos para ganar, tácticas de campaña y estrategia y metacobertura (Aalberg *et al.*, 2012). Se encuentran dentro de la lógica mediática, en tanto son los reporteros los que interpretan estas motivaciones, estrategias, acciones y tácticas de campaña (Echeverría y González, 2018). La literatura sostiene que este encuadre es el que genera el mayor cinismo político en las audiencias (De Vreese, 2012).

Un último encuadre, conveniente por estudiar, es el de interés humano, definido por Semetko y Valkenburg (2000) como el que enmarca historias individuales con ángulos emocionales con el fin de describir un evento. Este encuadre es mayormente

utilizado para hablar de otro tipo de temas ajenos a una campaña política tales como narcotráfico (Lacasse y Forster, 2012), asuntos de salud (Thorbjørnsrud e Ytreberg, 2020), pobreza (Vossen *et al.*, 2018), entre otros. Estos temas son afines porque permiten entender la problemática a través de una historia en particular, como puede ser la experiencia de una persona en un contexto de guerra; a su vez que identifican con mayor claridad los problemas y sus posibles soluciones (Kim y Wanta, 2018). En el caso de las campañas políticas, Pajoni (2012) registra que el encuadre de interés humano ocurre cuando los medios incluyen información sobre ciudadanos particulares con el fin de darles un rostro humano y datos sobre su esfera íntima, entre otros acontecimientos chuscos durante la época electoral. Estos marcos son útiles para retener el interés de la audiencia, pues contienen emociones y vivencias singulares que capturan la atención de los públicos (Bennett, 2016).

Sobre la cuestión de cuál de los encuadres está más presente en las candidatas políticas, se tiene evidencia de que las mujeres son cubiertas en mayor medida a partir del encuadre de juego estratégico que el de asunto (Bystrom y Dimitrova, 2014; Rodelo, 2020a; Vidal Correa, 2020). Esta situación plantea que las candidaturas de mujeres son vistas en menor medida en términos de propuestas. Además de ello, los antecedentes de investigación marcan que cuando se hace uso del encuadre de carrera de caballos para hablar de campañas de mujeres, las noticias tienden a registrar una valencia negativa, esto es, que la información se aboca a revelar las pérdidas de las políticas durante las campañas y la falta de estrategia para obtener éxito (Miller y Peake, 2013; Van der Pas y Aaldering, 2020). Esto ocurre debido a que los medios suelen ser más juiciosos al momento de reportar los errores cometidos por ellas durante la contienda política (Towner y Clawson, 2016). Otros estudios, en cambio, sostienen que el género no muestra diferencias sustantivas en cuanto al encuadre de juego o estrategia (Dan e Iorgoveanu, 2013; Walter y Ophir, 2020). A partir de los trabajos citados, se estableció la siguiente hipótesis:

H2. Las candidatas a la gubernatura de 2021 fueron cubiertas periodísticamente desde un encuadre estratégico en mayor medida que los candidatos hombres

Para comprobar o desestimar las hipótesis planteadas, se elaboraron tres preguntas de investigación sobre la cobertura periodística de las candidaturas a la gubernatura de México en 2021:

PI1. ¿Cuál encuadre noticioso (de asunto o de juego estratégico) tuvo mayor presencia de acuerdo con el género del candidato?

PI2. ¿Qué diferencias se encontraron entre una cobertura de tópicos femeninos y masculinos según el género del candidato?

PI3. ¿Cuáles diferencias se identificaron entre los tipos de encuadres de juego estratégico (caballo de carreras, estratégico, conflicto e interés humano) a partir del género del candidato?

METODOLOGÍA

Para contestar las preguntas de investigación, se realizó un análisis de contenido de corte cuantitativo en noticias de prensa. La elección de esta técnica de investigación se sostiene en que es de las principales herramientas utilizadas para el registro de encuadres (Saperas y Carrasco-Campos, 2015; Piñeiro-Naval y Mangana, 2019), específicamente para la valoración de *frames* de asunto o juego estratégico (Muñiz, 2015; Echeverría y González, 2018; Rodelo, 2020a; Zoizner, 2021), además ha sido validada para verificar la diferencias entre el tratamiento periodístico de candidatas y candidatos (Van der Pas y Aldering, 2020; Vogler y Schwaiger, 2021; Wagner *et al.*, 2021).

La muestra consistió en recuperar noticias de los candidatos posicionados en los dos primeros lugares acorde con los resultados del PREP (Programa de Resultados Electorales Preliminares) de cada una de las 15 entidades federativas en competencia en el 2021. Para este proceso de recuperación de notas se utilizó ProQuest, que cuenta con un catálogo vasto de notas periodísticas. Los criterios utilizados para seleccionar las noticias fueron: a) el nombre, apellido, sobrenombre o apodo del candidato o candidata debían aparecer en el título de la noticia, esto bajo el precepto de saber que la noticia realmente abordaba información sobre la o el aspirante a la gubernatura; b) las noticias debieron surgir durante el periodo de campañas oficial, recordando que las fechas de inicio variaron con el estado en cuestión (entre el 5 de marzo y 4 de abril), pero todas concluyeron el 2 de junio (INE, 2021); c) se utilizaron los filtros de «español», «noticias» y «periódicos» que permitía activar ProQuest.

Una vez reunida la primera selección de noticias se depuraron los textos como: columna, editorial o cualquier otro género de opinión, debido a que el propósito del trabajo fue la cobertura noticiosa de las candidaturas. Asimismo, para no analizar información repetida, se decidió codificar una sola noticia por grupo editorial, por ejemplo, si una misma noticia se publicó en *El Norte*, *Reforma* y *Mural*, solo se analizó una de ellas en el entendido de que los tres periódicos son parte de *Grupo Reforma*. Las notas cuyos titulares mencionaban a dos candidatas o candidatos que formaban parte del estudio constituyeron la excepción al criterio anterior. Así, se codificó cada pieza periodística en dos ocasiones, una por cada personaje mencionado. Este caso se presentó en $n = 149$ noticias.

A partir de los criterios establecidos, filtros de ProQuest y pautas de depuración descritos se obtuvo una base de datos de $N=2450$ piezas periodísticas publicadas en 18 grupos editoriales indizados en ProQuest: *Debate* ($n=470$), *El Economista* ($n=109$), *Excelsior* ($n=71$), *El Financiero* ($n=98$), *Infobae* ($n=126$), *La Jornada* ($n=37$), *Milenio* ($n=354$), *Organización Editorial Mexicana* ($n=100$), *Proceso* ($n=112$), *Publimetro* ($n=13$), *La Razón* ($n=227$), *Grupo Reforma* ($n=235$), *El Universal* ($n=270$), *Uno Más Uno* ($n=22$), *Vanguardia* ($n=107$), *El Imparcial* ($n=67$), *El Diario de México* ($n=29$) y *El Mañana* ($n=3$). La recuperación y el análisis de la información se realizó durante los meses de septiembre a diciembre de 2021.

TABLA 1.

RELACIÓN DE NOTICIAS POR CANDIDATA O CANDIDATO

Estado (inicio de campaña)	Candidata o candidato	Noticias recabadas
Baja California (4 de abril)	Marina del Pilar Ávila Olmeda	41
	Jorge Hank Rhon	58
Baja California Sur (4 de abril)	Víctor Manuel Castro Cosío	10
	Francisco Pelayo Covarrubias	14
Campeche (29 de marzo)	Layda Elena Sansores San Román	43
	Eliseo Fernández Montufar	11
Chihuahua (4 de abril)	María Eugenia Campos Galván	159
	Juan Carlos Loera de la Rosa	40
Colima (5 de marzo)	Indira Vizcaíno Silva	29
	Mely Romero Celis	8
Guerrero (5 de marzo)	Evelyn Cecia Salgado Pineda	160
	Mario Moreno Arcos	47
Michoacán (4 de abril)	Alfredo Ramírez Bedolla	65
	Carlos Herrera Tello	13
Nayarit (4 de abril)	Miguel Ángel Navarro Quintero	9
	Gloria Núñez Sánchez*	3
Nuevo León (5 de marzo)	Samuel Alejandro García Sepúlveda	442
	Adrián Emilio de la Garza Santos	347
Querétaro (4 de abril)	Mauricio Kuri González	75
	Celia Maya García	17
San Luis Potosí (5 de marzo)	José Ricardo Gallardo Cardona	50
	César Octavio Pedroza Gaitán	23
Sinaloa (4 de abril)	Rubén Rocha Moya	195
	Mario Zamora Gastélum	230
Sonora (5 de marzo)	Francisco Alfonso Durazo Montaña	100
	Ernesto Gándara Camou	83
Tlaxcala (4 de abril)	Lorena Cuéllar Cisneros	44
	Anabell Ávalos Zempoalteca	11
Zacatecas (4 de abril)	David Monreal Ávila	111
	Claudia Edith Anaya Mota	12
		N=2450

* *Nota:* La candidata obtuvo el tercer lugar, pero se decidió su incorporación debido a que el candidato que obtuvo el segundo lugar, Ignacio Flores Medina, no registró información periodística con los requisitos de búsqueda establecidos.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 1 se observa que de las $N = 2450$ noticias recopiladas, solamente $n = 527$ abordaron a alguna de las 11 candidatas a la gubernatura. Esto indica que cada mujer recibió un promedio de 48 notas. Mientras tanto, los 19 candidatos fueron cubiertos en $n = 1923$ piezas, con un promedio de 101 noticias por candidato. Esta situación se acentuó particularmente en Querétaro y Zacatecas.

Existen factores contextuales que podrían explicar este desequilibrio informativo, como el hecho de que las mujeres fueron nominadas en entidades federativas con menor población y con una ubicación geopolítica de menor relevancia. Esto, a su vez, les otorga un menor grado de importancia para las organizaciones mediáticas. No obstante, de acuerdo con los alcances de esta investigación, se corrobora la conclusión de Van der Pas y Aaldering (2020) en que las mujeres recibieron una cobertura periódica inferior en términos de cantidad de noticias.

Las categorías para analizar surgieron de manera deductiva e inductiva. En la parte deductiva se utilizó la distinción de los encuadres de asunto y de juego estratégico (Cappella y Jamieson, 1997), la diferencia entre tópicos femeninos y masculinos (Humprecht y Esser, 2017) y la división de encuadres de juego estratégico: carrera de caballos, conflicto, estrategia e interés humano (Echeverría y González, 2018). La aproximación inductiva, entendida como la construcción *a priori* a partir de las notas informativas recabadas y de las preguntas de investigación, fue necesaria para la descripción de cada uno de los encuadres establecidos en la aproximación deductiva cuyo resultado fue el siguiente:

Encuadre de asunto o temático ($\alpha_k=0,85$): el relato resalta como noticioso la propuesta política o promesa de campaña del candidato o candidata en cuestión, la cual puede referirse a:

- *Tópicos femeninos* ($\alpha_k=0,82$): 1=agenda feminista, 2= ciencia y educación, 3= salud, 4= urbanismo y servicios básicos, 5= bienestar y justicia social, 6= medio ambiente, 7= cultura y deporte.
- *Tópicos masculinos* ($\alpha_k=0,83$): 8= economía, 9= seguridad y corrupción, 10= política exterior, 11= política interior y democracia.

Encuadre de juego estratégico ($\alpha_k=0,85$): el relato refiere como noticioso la mecánica con la que se realiza la campaña, en detrimento de propuestas de campaña. Se subdivide en:

- *Encuadre de carrera de caballos* ($\alpha_k=0,78$): 2= encuestas, 6= apoyo y declinación de personajes políticos.
- *Encuadre de conflicto* ($\alpha_k=0,80$): 1= desacuerdos entre las y los candidatos, 7= investigaciones judiciales, resoluciones y transparencia de gastos.
- *Encuadre de estrategia* ($\alpha_k=0,64$): 4= trayectos y spots de campaña, 5= narrativas políticas
- *Encuadre de interés humano* ($\alpha_k=0,80$): 3= perfiles y entrevistas en formato pregunta y respuesta, 8= salud del aspirante, 9= reacciones de usuarios de redes sociales.

Los encuadres se establecieron como mutuamente excluyentes, esto es, que una nota solo podría codificarse como encuadre de asunto o como de juego estratégico. Lo mismo ocurrió con los dos tipos de temas y las cuatro modalidades de encuadres de juego estratégico, ya que se seleccionaba una entre las opciones disponibles. Para esta acción, se le solicitó a la persona codificadora que eligiera el encuadre que aparecía primero en la noticia, empezando por el título y el primer párrafo de la nota. Esta decisión se tomó ya que son estos los elementos en donde el periodista coloca los aspectos que considera más relevantes de la información, además de ser los más susceptibles a ser leídos por las audiencias (Benavides y Quintero, 2005; Bleich *et al.*, 2015).

El libro de códigos presentó diferentes descripciones, ejemplos y palabras clave que guiaran al investigador a codificar la información en algunos de los encuadres establecidos. Además, recolectó otros elementos técnicos de cada pieza periodística como el género del candidato y del reportero que firmó la nota, fecha de publicación de la nota, lugar obtenido por la o el candidato, entre otros datos. Se calculó la fiabilidad del instrumento de codificación a partir de las respuestas de dos codificadores por medio del alfa de Krippendorff (Krippendorff, 2017; Piñeiro-Naval y Morais, 2019). Para este ejercicio, se seleccionó una muestra aleatoria del 10% de las notas totales. Como pudo observarse durante la presentación de los encuadres, se encontró una fiabilidad satisfactoria, cuyo promedio fue de $M(\alpha_k) = 0,80$.

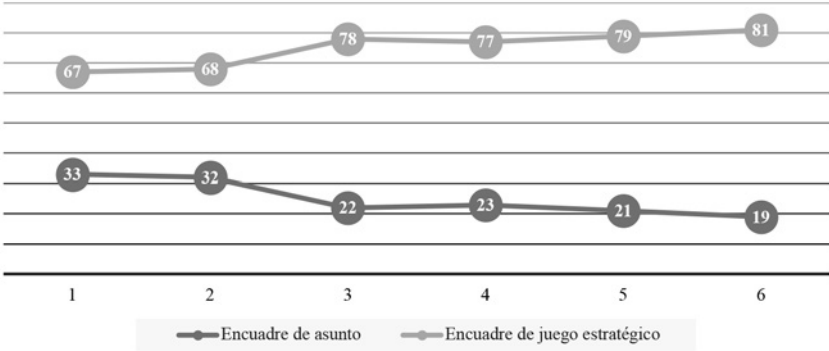
RESULTADOS

Los hallazgos del estudio se presentan retomando el orden de las preguntas de investigación, además, se incluye información graficada con el fin de conocer cómo fue la evolución de los encuadres durante las campañas analizadas.

Encuadre de asunto versus encuadre estratégico

Para contestar la primera pregunta de investigación referente a cuál fue el encuadre que estuvo mayormente presente en las candidaturas a la gubernatura de México en 2021 de acuerdo con el género del candidato se muestra la tabla 2. En términos generales, la prueba *t de Student*, $F(2450) = 45,918$, $p < 0,001$, arrojó que existe una diferencia significativa en la preponderancia del encuadre de juego estratégico ($M=0,77$, $DE=0,42$), en el cual se destacan situaciones ocurridas durante la campaña, en detrimento del encuadre de asunto ($M=0,23$, $DE=0,42$), referido a las noticias cuyo ángulo noticioso es la propuesta política sobre algún problema. En ese sentido, las noticias con encuadre estratégico estuvieron presentes hasta tres veces más que las categorizadas como encuadre de asunto.

GRÁFICO 1.
PRESENCIA DEL ENCUADRE DE ASUNTO Y JUEGO ESTRATÉGICO EN EL TIEMPO (EVOLUCIÓN POR QUINCENAS)



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 1 es posible analizar cómo fue la evolución de la campaña en términos de los encuadres de asunto y de juego estratégico. Se presentan los resultados en periodos consecutivos de dos semanas. Es posible notar que el encuadre de asunto se encuentra en un leve descenso a lo largo del tiempo, hasta cerrar con la más baja proporción de notas de este tipo (19%). A la inversa que el de encuadre estratégico que termina con la proporción más alta de notas (81%).

TABLA 2.
PRESENCIA DE LOS ENCUADRES DE ASUNTO O JUEGO ESTRATÉGICO SEGÚN EL GÉNERO DEL CANDIDATO

Encuadres	Mujeres	Hombres	Totales		<i>t de Student</i>	Tamaño de efecto
	<i>M</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>p-valor</i>	<i>d de Cohen</i>
De asunto o temático	0,14	0,25	553	0,23	(< 0,001)*	(0,261)
De juego estratégico	0,86	0,75	1897	0,77	(< 0,001)*	(0,263)
Totales	(<i>n</i> =527)	(<i>n</i> =1923)	(N=2450)			

* *p-valor* muestra diferencias significativas en *p* < 0,05

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, desglosando estos resultados acerca del género del candidato en cuestión (tabla 2), se obtuvo una relación entre el uso de estos encuadres dependiendo del género del candidato por medio de la prueba χ^2 ($p = 0,000$ y C. de Contingencia = 0,104). De esta manera, los candidatos hombres ($M=0,25$, $DE=0,43$) registraron una mayor presencia de notas con el encuadre de asunto que las mujeres ($M=0,14$, $DE=0,35$). Esta diferencia estadística fue validada por la *t-prueba*, $F(2450)= 5,195$, $p < 0,001$ con un tamaño de efecto moderado (d de Cohen = 0,261).

Lo mismo ocurrió a la inversa, donde las mujeres ($M=0,86$, $DE=0,35$) fueron representadas más en información relacionada con el encuadre de juego estratégico que los hombres ($M=0,77$, $DE=0,43$), diferencia corroborada por la *t-prueba* ($p < 0,001$) y la *d de Cohen* (0,263). De esta manera, se comprobó la *H2*, la cual sostiene que las mujeres son abordadas más que los hombres desde el encuadre de juego estratégico que de asunto.

Diferencias entre la cobertura de tópicos femeninos y masculinos

La segunda pregunta de investigación indagaba acerca de qué diferencias se encontraron entre una cobertura de tópicos femeninos y masculinos según el género del candidato. Los hallazgos mostraron diferencias estadísticas en tres categorías de tópicos femeninos. Así, la prueba de *t de Student* y el tamaño de efecto *d de Cohen* son evidencia suficiente para sostener que las mujeres son cubiertas en mayor medida que los hombres en temas de cultura y deporte ($M=0,12$, $DE=0,33$) y medio ambiente ($M=0,07$, $DE=0,25$). Mientras que los hombres resultaron con mayor presencia en temas de urbanismo y servicios básicos ($M=0,15$, $DE=0,36$). En las diferentes categorías de tópicos masculinos no se encontraron diferencias estadísticas entre la cobertura y la agenda temática de candidatas y candidatos.

En la tabla 3 es posible advertir que existe una tendencia similar en las proporciones de tópicos femeninos y masculinos entre hombres y mujeres. Con la *t-prueba*, $F(552) = 0,052$, $p = 0,959$ se observa que no es posible asegurar que existen diferencias estadísticas entre la cobertura de mujeres y de hombres en una agenda de tópicos femeninos. Este coincide con la prueba χ^2 ($p = 0,959$ y C. de Contingencia = 0,002), que no muestra una correspondencia entre tipo de tópicos y género del candidato. De esta manera, es posible desestimar *H1*, la cual establecía que las mujeres tendrían mayor cobertura desde tópicos femeninos.

TABLA 3.

TIPO DE TÓPICOS RELACIONADOS CON EL GÉNERO DEL CANDIDATO

Tipo de tópicos	Mujeres	Hombres	Totales		<i>t de Student</i>	Tamaño de efecto
	<i>M</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>p-valor</i>	<i>d de Cohen</i>
Tópicos femeninos	0,51	0,52	285	0,52	(0,959)	
Urbanismo y servicios	0,05	0,15	77	0,14	(0,023)*	(0,281)
Bienestar y justicia social	0,16	0,11	64	0,12	(0,182)	
Salud	0,03	0,09	44	0,08	(0,072)	
Agenda feminista	0,04	0,05	28	0,05	(0,669)	
Cultura y deporte	0,12	0,04	28	0,05	(0,002)*	(0,326)
Ciencia y educación	0,04	0,05	27	0,05	(0,72)	
Medio ambiente	0,07	0,03	17	0,03	(0,049)*	(0,213)

Tipo de tópicos	Mujeres	Hombres	Totales		<i>t de Student</i>	Tamaño de efecto
	<i>M</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>p-valor</i>	<i>d de Cohen</i>
Tópicos masculinos	0,49	0,48	267	0,48	(0,959)	
Economía	0,26	0,25	136	0,25	(0,824)	
Seguridad y corrupción	0,22	0,14	84	0,15	(0,1)	
Política interior	0,01	0,07	36	0,06	(0,053)	
Política exterior	0	0,02	11	0,02	(0,188)	
Totales	(<i>n</i>=74)	(<i>n</i>=478)	(<i>N</i>=552)			

* *p-valor* muestra diferencias significativas en $p < 0,05$.

Nota: Existen un caso perdido en el total que fue codificado como «otros».

Fuente: Elaboración propia.

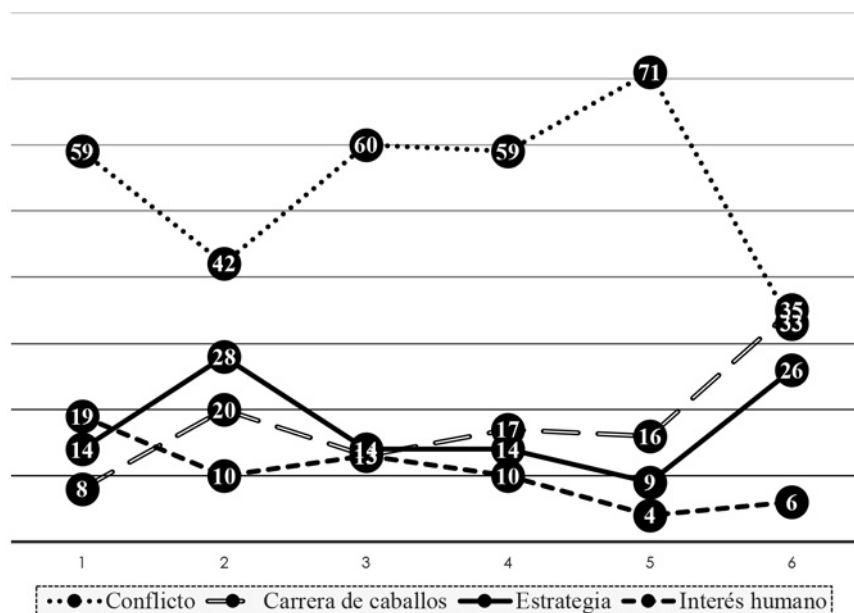
Diferencias del encuadre estratégico con relación al género

En lo que concierne al encuadre de juego estratégico, se buscó conocer cuál de los cuatro encuadres que se engloban en él (conflicto, carrera de caballos, estrategia e interés humano) estuvo más presente. Para ello, se realizó una prueba post hoc basada en la distribución *t de Student* y la corrección de Bonferroni, la cual permitió determinar que existen tres grupos entre los *frames* durante la cobertura de las elecciones a la gubernatura de 2021. En el primer grupo se encuentra el encuadre de conflicto ($M=0,55$, $DE=0,5$) el cual se presentó en mayor medida en las notas analizadas. En un grupo inferior se situaron los encuadres de carrera de caballos ($M=0,20$, $DE=0,4$) y de estrategia ($M=0,17$, $DE=0,37$), entre los cuales no se detectaron diferencias estadísticas. Por último, la prueba post hoc permitió concluir que el encuadre de interés humano ($M=0,08$, $DE=0,28$) fue el que menor cobertura registró.

El gráfico 2 permite revisar en qué momentos los diferentes tipos de encuadres estratégicos estuvieron más presentes durante la campaña. A partir de una codificación por quincenas, se encontró que el encuadre de conflicto alcanzó su punto más alto en la penúltima quincena (71%), y el más bajo al final de época electoral (33%). En cambio, la carrera de caballos registró su punto más alto al final de la campaña (35%), superando al encuadre del conflicto, el cual fue prominente durante todo el periodo analizado. El de interés humano, por su parte, no volvió a tener una presencia tan alta como lo estuvo al inicio de la campaña (19%). Mientras tanto, el encuadre de estrategia fue relevante en la segunda quincena (28%) y en las dos últimas semanas del periodo (26%). Lo anterior adquiere sentido tomando en cuenta que en este encuadre se incluyeron notas que relataron inicios y fines de campaña y que la mayoría de los estados iniciaron campañas, justamente, en la segunda quincena del tiempo analizado.

GRÁFICO 2.

PRESENCIA DE LOS TIPOS DE ENCUADRES DE JUEGO ESTRATÉGICO (EVOLUCIÓN POR QUINCENAS)



Fuente: Elaboración propia.

La pregunta de investigación al respecto del juego estratégico cuestionaba cuáles diferencias existían entre los tipos de encuadres estratégicos a partir del género del candidato (tabla 4). Para este fin se aplicó una prueba de χ^2 ($p = 0,023$ y C. de Continencia = $0,072$), mediante la cual se demostró que el tipo de encuadre estratégico no dependía del género del candidato en cuestión.

No obstante, a partir de la *t-prueba* fue posible detectar medias estadísticamente diferentes en dos tipos de encuadres de juego estratégico. El más evidente fue en el encuadre del conflicto, donde los hombres candidatos ($M=0,57$, $DE=0,50$) registraron una mayor proporción de notas clasificadas en este encuadre que las mujeres candidatas ($M=0,49$, $DE=0,50$). Dentro de las categorías de conflicto, se encontró que las mujeres fueron representadas en mayor medida en investigaciones judiciales ($M=0,32$, $DE=0,47$); en contraparte con los hombres cuyas notas tendían a versar sobre desacuerdos entre personajes políticos ($M=0,3$, $DE=0,46$).

El segundo encuadre detectado con medias estadísticamente diferentes fue el de carrera de caballos. La tendencia es que las mujeres candidatas ($M=0,24$, $DE=0,43$) registraran mayor cantidad de notas con este encuadre que los hombres candidatos ($M=0,19$, $DE=0,39$). Específicamente, las notas de las candidatas durante el encuadre hacían referencia al apoyo y declinación de personajes políticos a su favor ($M=0,17$, $DE=0,38$). No se registraron diferencias significativas en la cantidad de noticias donde se presentaban encuestas o sondeos de opinión.

TABLA 4.

ENCUADRES DE JUEGO ESTRATÉGICO RELACIONADOS SEGÚN EL GÉNERO DEL CANDIDATO

Encuadres	Mujeres	Hombres	Totales		<i>t de Student</i>	Tamaño de efecto
	<i>M</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>p-valor</i>	<i>d de Cohen</i>
Conflicto	0,49	0,57	1014	0,55	(0,006)*	(0,161)
Investigaciones judiciales	0,32	0,27	516	0,28	(0,04)*	(0,111)
Desacuerdos	0,17	0,3	498	0,27	(< 0,001)*	(0,291)
Carrera de caballos	0,24	0,19	370	0,20	(0,01)*	(0,124)
Apoyo y declinación	0,17	0,12	243	0,13	(0,003)*	(0,146)
Encuestas	0,07	0,07	127	0,07	(0,922)	
Estrategia	0,17	0,16	307	0,17	(0,865)	
Trayectos y spots	0,1	0,11	206	0,11	(0,54)	
Narrativas políticas	0,07	0,05	101	0,06	(0,26)	
Interés humano	0,1	0,08	155	0,08	(0,354)	
Usuarios de redes	0,05	0,05	88	0,05	(0,766)	
Perfiles	0,05	0,02	47	0,02	(0,003)*	(0,175)
Salud del candidato	0	0,01	20	0,01	(0,14)	
Totales	(n=444)	(n=1402)	(N=1846)			

* *p-valor* muestra diferencias significativas en $p < 0,05$

Nota: Existen 51 casos perdidos en el total que fueron codificados como «otros»

Fuente: Elaboración propia.

Además de esto, dentro del encuadre de interés humano se detectó una diferencia significativa entre hombres ($M=0,02$, $DE=0,14$) y mujeres ($M=0,05$, $DE=0,21$) cuando la nota versaba sobre un perfil del candidato o candidata. La tendencia fue que las mujeres solían ser representadas en mayor medida a través de esta categoría aunque, en general, no existe una correlación entre el tipo de encuadre y el género de la persona candidata.

DISCUSIÓN

La investigación tuvo la intención de comparar la presencia de los encuadres de asunto y juego estratégico con relación al género del candidato a la gubernatura en las 15 entidades federativas en competencia en México durante el 2021. Los resultados permitieron aceptar la $H2$, al evidenciar que las candidatas fueron presentadas en menor medida que los hombres en el encuadre de asunto, coincidiendo con algunos

antecedentes de investigación (Bystrom y Dimitrova, 2014; Rodelo, 2020a; Vidal Correa, 2020). Ello entrama, al menos, tres problemáticas. La primera es que en el encuadre de asunto se encuentra la sustancia política con la cual se busca que el elector genere un voto deliberado (Lawrence, 2000; Aalberg *et al.*, 2012). Por consiguiente, ya que las mujeres registraron menor cantidad de notas en este encuadre, las propuestas de las candidatas tuvieron una menor proyección en los medios analizados que las de los hombres, y, por tanto, menor oportunidad de ofrecer insumos a la ciudadanía para votar por ellas.

Una segunda discusión que subyace de este hallazgo es que el encuadre de asunto se basa más en una lógica política, donde las y los políticos logran que sus ideas de campaña sean promocionadas en los medios de comunicación (De Vreese, 2012; Matthes, 2012; D'Angelo, 2018); mientras que el encuadre de juego estratégico se ajusta a una lógica mediática, en tanto son los emisores de los medios quienes deciden cuál es el ángulo informativo de la nota, el cual se encuentra fuera del terreno de las propuestas políticas con la finalidad de atraer audiencias para fines comerciales (Echeverría y González, 2018). En ese sentido, el que las mujeres hayan recibido más notas en este último encuadre envuelve a sus campañas en una lógica mediática, puesto que el ángulo informativo de sus noticias obedeció más a intereses de los medios que a los intereses políticos de las candidatas.

La tercera problemática de este resultado es que los antecedentes de investigación han encontrado que la cobertura en el encuadre de juego estratégico fomenta el cinismo político, esto es, una falta de confianza en los políticos y las instituciones (Rodelo, 2020a; Zoizner, 2021). En ese sentido, si bien no estuvo dentro de los alcances de esta investigación el analizar si este encuadre perjudicó o benefició a las candidatas, es posible sostener que un abordaje preferentemente en juego estratégico como el encontrado en el presente estudio se traduce en menor conocimiento de las ideas políticas de las aspirantes, lo cual no permite emitir un voto con certeza y confianza en el proyecto de las mujeres políticas, debido a que este se desconoce.

Por otro lado, la *H1* fue desestimada al no hallarse correspondencia entre los tipos de tópicos femeninos y masculinos con el sexo del candidato. De esta manera, la investigación se suma a los estudios que no mostraron una adecuación del género de los temas con el género del candidato, por lo que podría acercarse más a los trabajos que hablan de que la agenda es más bien contextual (Greenwald y Lehman-Wilzig, 2018; Rohrbach *et al.*, 2020; Shpeer y Meeks, 2021). No obstante, se abrió la discusión sobre los resultados que indicaron que los hombres son más cubiertos en temas de urbanismo y servicios, mientras que las mujeres más en cuestiones de cultura, deporte y medio ambiente. Así, a pesar de que los temas son de tópicos femeninos, algunos tienen embebidos cuestiones de economía e infraestructura, como fue el caso de urbanismo y servicios en el que predominaron noticias de candidatos; y otros incluyen cuestiones de activismo y recreación, como es el caso de los temas que resultaron preferentemente para candidatas.

En cuanto al encuadre de juego estratégico se encontró que en términos generales fue el más utilizado en al menos tres cuartas partes del total de noticias analizadas,

coincidiendo con los trabajos que le anteceden que indican, además, un crecimiento en el uso de este encuadre en los medios (Dekavalla, 2018; Rodelo, 2020a; Zoizner, 2021). Particularmente, se detectó que el encuadre de conflicto era el más reiterado en los medios analizados, lo cual coincide con los estudios en el país que aseguran una predominancia de este *frame* (Lozano *et al.*, 2012; Muñiz, 2022). Entre las diferencias con el género del candidato, se sostiene que los hombres fueron cubiertos en cuestiones de retos, ataques y desacuerdos entre los candidatos y algunos personajes políticos; mientras que el conflicto en el que presentaban a las candidatas eran sobre cuestiones que se resolverían a través de instancias judiciales, tribunales e instituciones competentes. Así, a pesar de que el encuadre de conflicto fue en mayor medida para los hombres, la esencia del conflicto fue diferente, pues mientras que los candidatos atacaban a otras personalidades, las candidatas pasaban por procesos judiciales que ponían en riesgo su candidatura.

También dentro del encuadre de carrera de caballos, se encontró que había una mayor cantidad de información de este *frame* para las mujeres que para los hombres. A partir de este hallazgo se pueden entablar dos discusiones. Primero, es importante tener en cuenta que los antecedentes de investigación habían señalado que la presencia de las mujeres en este encuadre ocurría con el fin de evidenciar que las candidatas no eran competitivas y por lo tanto su campaña era inviable (Miller y Peake, 2013; Rodelo, 2019; Van der Pas y Aldering, 2020).

La segunda discusión que abre este resultado es que las mujeres recibieron mayor cantidad de notas en la categoría de apoyo y declinación que los hombres. Esto es relevante en el sentido de que ellas recibieron baja cantidad de notas en el encuadre de asunto, por lo que pareciera que el interés de los medios está en los personajes, preferentemente políticos, que la apoyan o declinan por ella, y no tanto en sus propuestas políticas. Esto podría abrir camino a que las candidatas se volvieran co-protagonistas de sus propias campañas.

CONCLUSIONES

La investigación presentada expuso que los medios analizados que reportaron algunas de las 15 campañas a la gubernatura en México de 2021 lo hicieron de manera preferente a partir del encuadre de juego estratégico, específicamente para el caso de las piezas sobre las candidatas. Esto suele ocurrir porque los medios detectan que es este tipo de encuadre el que atrae mayor cantidad de lectores y genera discusión pública. Sin embargo, se concluye que este comportamiento brinda menor oportunidad de presentar las propuestas de las mujeres que las de los hombres. También se hallaron diferencias significativas para establecer que la esencia del conflicto en el que se encuadró a candidatas y a candidatos fue diferente. Mientras que las historias de ellos eran basadas en ataques verbales y desacuerdos, ellas tendían a enfrentar problemas judiciales de orden electoral que desestabilizaban su candidatura. En ese sentido, las mujeres fueron presentadas a través noticias que ponían en duda la legitimidad de su

nomiación, ante lo cual no se desestiman impactos en el electorado. Por último, se obtuvo suficiente evidencia para asegurar que los medios analizados brindaron mayor atención a las aspirantes al cargo para hacer notas acerca de quién o quiénes les apoyaban, enfocándose más en los personajes que las acompañan que en ellas mismas.

Estas inferencias indican que a pesar de que por primera vez se logró que en México existiera una cantidad similar de candidatas y candidatos a las gubernaturas en competencia, el abordaje mediático analizado desestimó las posturas políticas de ellas en mayor medida que las de los hombres. Asimismo, se proyectó que sus candidaturas estaban en constante riesgo debido a las querellas judiciales de naturaleza electoral que se presentaron. Por último, las piezas periodísticas narraron a las aspirantes a gobernadoras acompañadas con alguien más, lo cual parece dar la intención de que sus candidaturas son de co-responsabilidad.

Ante estos datos demostrados por la investigación, se hace necesario que las personas responsables de los medios valoren la pertinencia de las notas que ofrecen sobre las candidatas y autoevalúen si no están presentando información sesgada de acuerdo con el género del aspirante. De igual manera, las instituciones en materia electoral deberían generar observatorios de medios para reparar si existen circunstancias similares de cobertura mediática para candidatas y candidatos e, incluso, reparar en si algunas de estas noticias publicadas podrían categorizarse como violencia política en razón de género.

Debido al alcance de la presente investigación, se invita a continuar el estudio a partir de otras aristas del fenómeno. Primero, en lo que concierne a la división de tópicos femeninos y masculinos, se proyecta que es necesario abrir subcategorías dentro de cada uno de ellos para realizar análisis más finos, tales como la propuesta de Rajaratnam *et al.* (2020). Segundo, se sugiere que estudios posteriores utilicen los distintos niveles del encuadre del conflicto como la propuesta de Muñiz (2022) que diferencia entre encuadre de debate o acuerdo político y el de conflicto en términos de ataques y reproches. Esto último porque a pesar de detectarse el conflicto en ambos géneros, la naturaleza del conflicto fue distinto. Tercero, se vuelve relevante que líneas de investigación subsecuentes reconozcan la valencia o tonalidad de estas noticias, ya que la tendencia registrada en la literatura es que los medios cubran a las mujeres a partir de sus pérdidas en las encuestas (Towner y Clawson, 2016). Por último, se sugiere analizar en qué medida las candidatas aparecen sin acompañantes en las piezas periodísticas.

Referencias

- Aalberg, Toril, Jesper Strömback y Claes H. de Vreese. 2012. «The framing of politics as strategy and game: a review of concepts operationalizations and key findings», *Journalism*, 13(2): 162-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1464884911427799>
- Aaldering, Loes y Daphne Van der Pas. 2018. «Political leadership in the media: gender bias in leader stereotypes during campaign and routine times», *British*

- Journal of Political Science*, 50(3): 911-931. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123417000795>
- Alterio, Ana M. 2021. «Gender parity and representation. The Mexican case», *International Journal of Constitutional Law*, 19(4): 1417-1444. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moab092>
- Bartholomé, Guss, Sophie Lecheler y Claes de Vreese. 2018. «Towards a typology of conflict frames. Substantiveness and interventionism in political conflict news», *Journalism Studies*, 19(12): 1689-1711. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2017.1299033>
- Benavides Ledesma, José L. y Carlos Quintero Herrera. 2005. *Escribir en Prensa*. Madrid: Pearson Educación.
- Bennett, W. Lance. 2016. *News: The Politics of Illusion*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Berganza Conde, María R. 2008. «Medios de comunicación, «espiral del cinismo» y desconfianza política. Estudio de caso de la cobertura mediática de los comicios electorales europeos», *Zer*, 13(25): 121-139. Disponible en: <https://ojs.ehu.es/index.php/zer/article/view/3580>
- Binderkrantz, Anne y Christoffer Green-Pedersen. 2009. «Policy or Processes in Focus?», *The International Journal of Press/Politics*, 14(2): 166-185. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1940161209333088>
- Bjarnøe, Camila. 2021. «Conflict framing in the news media and political discussion», *Scandinavian Political Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12217>
- Bleich, Erik, Hannah Stonebraker, Hasher Nisar y Rana Abdelhamid. 2015. «Media portrayals of minorities: Muslims in British newspaper headlines, 2001-2012», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(6): 942-962. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.1002200>
- Bystrom, Dianne y Daniela V. Dimitrova. 2014. «Migraines, marriage, and mascara: media coverage of Michele Bachmann in the 2012 Republican presidential campaign», *American Behavioral Scientist*, 58(9): 1169-1182. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0002764213506221>
- Cappella, Joseph N. y Kathleen Hall Jamieson. 1997. *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Cárdenas Acosta, Georgina. 2019. «El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017», *Debate feminista*, 57: 83-107. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. 2020. «Leyes de cuota y paridad». Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>
- Corona, Luis A. 2019. «Paridad de género en materia electoral en México», *Revista de Investigações Constitucionais*, 3: 109-123. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i1.45111>

- D'Angelo, Paul. 2018. *Doing News Framing Analysis II. Empirical and Theoretical Perspectives*. Londres: Routledge.
- Dan, Viorela y Aurora Iorgoveanu. 2013. «Still on the beaten path: how gender impacted the coverage of male and female Romanian candidates for European office», *The International Journal of Press/Politics*, 18(2): 208-233. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1940161212473508>
- De Vreese, Claes H. 2012. «New avenues for framing research. *American Behavioral Scientist*», 56(3): 365-375. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0002764211426331>
- De Vreese, Claes H. y Matthijs Elenbaas. 2008. «Media in the game of politics: effects of strategic metacoverage on political cynicism», *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 285-309. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1940161208319650>
- Dekavalla, Marina. 2018. «Issue and game frames in the news: frame-building factors in television coverage of the 2014 Scottish independence referendum», *Journalism*, 19(11): 1588-1607. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1464884916674231>
- Díaz González, José A. 2020. «¿Dónde está la presidenta? La construcción de la imagen de Laura Chinchilla en la prensa escrita», *Humanidades*, 10(1): 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.15517/h.v10i1.39762>
- Dimitrova, Daniela. V. y Petia Kostadinova. 2013. Identifying antecedents of the strategic game frame: a longitudinal analysis, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 90(1): 75-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1077699012468739>
- Dimitrova, Daniela. V. y Jesper Strömbäck. 2012. «Election news in Sweden and the United States: a comparative study of sources and media frames», *Journalism*, 13(5): 604-619. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1464884911431546>
- Dunaway, Johanna y Regina G. Lawrence. 2015. «What predicts the game frame? Media ownership, electoral context, and campaign news», *Political Communication*, 32(1): 43-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.880975>
- Echeverría, Martín y Rubén A. González. 2018. «Lógica mediática y comercialismo periodístico. Un análisis longitudinal de encuadres en la cobertura electoral», *Communication & Society*, 31(1): 57-71. Disponible en: <https://bit.ly/3Lh5ZMP>
- Entman, Robert. 1993. «Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*», 43(4): 51-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Gonçalves, João, Sara Pereira y Marisa Torres da Silva. 2020. «How to report on elections? The effects of fame, issue and negative coverage on reader engagement and incivility», *Journalism*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1464884920958367>
- Greenwald, Gilad y Sam Lehman-Wilzig. 2018. Non-systematic factor underlying rapid change in gender-biased media framing of female politicians, en O. Feldman y S. Zmerli (eds.), *The Psychology of Political Communicators*. Londres: Routledge.

- Gronemeyer, Maria Elena, Monserrat del Pino y Willam Porath. 2020. «The use of generic frames in elite press: between conflict, neutrality, and an empowered journalist», *Journalism Practice*, 14(8): 954-970. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17512786.2019.1665473>
- Hänggli, Regula y Hanspeter Kriesi. 2012. «Frame construction and frame promotion (strategic framing choices)», *American Behavioral Scientist*, 56(3): 260-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0002764211426325>
- Hayek, Lore y Uta Russmann. 2022. «Those who have the power get the coverage. Female politicians in campaign coverage in Austria over time», *Journalism*, 23(1): 224-242. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1464884920916359>
- Humprecht, Edda y Frank Esser. 2017. «A glass ceiling in the online age? Explaining the underrepresentation of women in online political news», *European Journal of Communication*, 32(5): 439-456. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0267323117720343>
- Jensen, Jakob D., Chelsea L. Ratcliff, Robert N. Yale, Melinda Krakow, Courtney L. Scherr y Sara K. Yeo. 2018. «Persuasive impact of loss and gain frames on intentions to excersive: a test of six moderators», *Communication Monographs*, 85(2): 245-262. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03637751.2017.1353699>
- Johnson-Cartee, Karen. S. 2005. *News Narratives and News Framing: Constructing Political Reality*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Joshi, David K., Meseret F. Hailu y Lauren J. Reising. 2020. «Violators, virtuous, or victims? How global newspapers represent the female member of parliament», *Feminist Media Studies*, 20(5): 692-712. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14680777.2019.1642225>
- Kahn, Kim F. 1994. «Does gender make a difference? An experimental examination of sex stereotypes and press patterns in statewide campaigns», *American Journal of Political Science*, 38(1): 162-195. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111340>
- Kim, Jessun y Wayne Wanta. 2018. «News framing of the U.S. immigration debate during election years: focus on generic frames», *The Communication Review*, 21(2): 89-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10714421.2018.1479616>
- Krippendorff, Klaus. 2017. «Reliability», en Jörg Matthes (ed.), *The International Encyclopedia of Communication Research Methods*. New Jersey: John Wiley & Sons. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781118901731.iecrm0210>
- Kwon, Eunseon y Cynthia Frisby. 2015. «Readings and research about diversity across audiences and media content», en Cynthia M. Frisby. (ed.), *How You See Me, How You Don't: Essays on Stereotypes and Representations in Media of Minorities, Adolescents, and Women*. Mustang: Tate Publishing.
- Lacasse, Katherine y Larissa Forster. 2012. «The war next door: peace journalism in US local and distant newspapers' coverage of Mexico», *Media, War & Conflict*, 5(3): 223-237. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1750635212447907>
- Lawrence, Regina G. 2000. «Frame-framing the issues: tracking the strategy frame in public policy news», *Political Communication*, 17(2): 93-114. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/105846000198422>

- López-López, Paulo C., Pablo Oñate y Palmira Chavero Ramírez. 2018. «El *horse-race campaign* frente al *issue-campaign* en la agenda digital: elecciones presidenciales en América Latina en el periodo 2015-2017», *Risti*, (16): 270-282. Disponible en: <https://bit.ly/3Gvalw8>
- Lozano, José-Carlos, Jesús Cantú, Francisco J. Martínez y Cintia Smith. 2012. «Evaluación del desempeño de los medios informativos en las elecciones de 2009 en Monterrey». *Comunicación y Sociedad*, 9(18): 173-197. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/cys.v0i18.195>
- Martínez, Francisco J. y Ana L. Maltos. 2019. «La elección federal en telediciarios públicos», *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 14(27): 79-93. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68549>
- Matthes, Jörg. 2012. «Framing politics: an integrative approach», *American Behavioral Scientist*, 56(3): 247-259. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0002764211426324>
- Miller, Melissa K. y Jeffrey S. Peake. 2013. «Press effects, public opinion, and gender: coverage of Sarah Palin's vice-presidential campaign», *The International Journal of Press/Politics*, 18(4): 482-507. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1940161213495456>
- Muñiz, Carlos. 2015. «La política como debate temático o estratégico. *Framing* de la campaña electoral mexicana de 2012 en la prensa digital». *Comunicación y Sociedad*, 12: 67-95. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/cys.v0i23.64>
- Muñiz, Carlos. 2020. «El framing como proyecto de investigación: una revisión de los conceptos, ámbitos y métodos de estudio», *Profesional de la Información*, 29(6): 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.nov.23>
- Muñiz, Carlos. 2022. «Cuando el debate se conecta con el ataque. Presencia del conflicto en el tratamiento informativo de las elecciones federales mexicanas de 2018 y 2021». *Comunicación y Sociedad*, 19: 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.7841>
- Observatorio de reformas políticas en América Latina. 2021. «Leyes de paridad y/o cuotas de género». Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/normativa/temas/leyes-de-cuotas/>
- Pajoni, Hernán. 2012. «Noticieros en Argentina: cerca del espectáculo, lejos de la política». *Cuadernos.info*, (31): 129-138. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/cdi.31.459>
- Piñeiro-Naval, Valeriano y Rafael Mangana. 2019. «La presencia del *framing* en los artículos publicados en revistas hispanoamericanas de comunicación indexadas en Scopus», *Palabra Clave*, 22(1): 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.5294/pacla.2019.22.1.6>
- Quevedo Redondo, Raquel. 2021. «El estilo retórico femenino en la entrevista política. Una década de aplicación en *Telva*», *Index.comunicación*, 11(1): 271-295. Disponible en: <https://doi.org/10.33732/ixc/11/01Elesti>
- Rajaratnam, Usha D., Justin G. Victor, Sheila Y. Jayasainan y Yang L. Fong. 2020. «Women leaders in the 14th general election: a comparative framing analysis of

- the Malaysian media», *Search. Journal of Media and Communication Research*, 12(3): 103-124. Disponible en: <https://bit.ly/3ssOxfv>
- Rodelo, Frida V. 2019. «After parity. A mixed methods study on gender bias in the volume of media coverage of electoral campaigns», *Revista de Comunicación Política*, 1(1): 75-94. Disponible en: <https://doi.org/10.29105/rcp1-4>
- Rodelo, Frida V. 2020a. «Factores antecedentes de los encuadres de juego estratégico y temático en la cobertura de campañas electorales locales en el contexto mexicano», *Comunicación y Sociedad*, 17: 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/cys.v2020.7643>
- Rodelo, Frida V. 2020b. «Las candidatas en los medios de comunicación», en Griselda B. Rangel, Dolores M. Martínez y María Rosas (coords.), *Más Allá de la Paridad. Elecciones 2018 en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Rohrbach, Tobias, Stephanie Fiechtner, Philomene Schönhagen y Manuel Puppis. 2020. «More than just gender: exploring contextual influences on media bias of political candidates», *The International Journal of Press/Politics*, 25(4): 692-711. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1940161220912694>
- Ross, Karen y Claudia Padovani. 2016. *Gender Equality and the Media. A Challenge for Europe*. Londres: Routledge.
- Saperas, Enric y Ángel Carrasco-Campos. 2015. «La operacionalización de la noción de *framing* en *Journal of Communication* (2009-2013): objetos de estudio, técnicas de investigación y construcción teórica», *Communication & Society*, 28(4): 49-66. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10171/41819>
- Semetko, Holli A. y Patti M. Valkenburg. 2000. «Framing European politics: a content analysis of press and television news», *Journal of Communication*, 50(2): 93-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02843.x>
- Shehata, Adam. 2014. «Game frames, issue frames, and mobilization: disentangling the effects of frame exposure and motivated news attention on political cynicism and engagement», *International Journal of Public Opinion Research*, 26(2): 157-177. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ijpor/edt034>
- Shpeer, María y Lindsey Meeks. 2021. «The stiletto in Putin's side»: Analyzing Russian media coverage of the only female presidential candidate in 2018. *Journal of International and Intercultural Communication*. Online first. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17513057.2021.1896023>
- Thorbjørnsrud, Kjersti y Espen Ytreberg. 2020. «A human interest economy: the strategic value of turning ordinary people into exemplars in the News media», *Journalism Studies*, 21(8): 1093-1108. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1720520>
- Towner, Terri y Rosalee A. Clawson. 2016. «A wise Latina or a baffled rookie? Media coverage of justice Sonia Sotomayor's ascent to the bench», *Journal of Women, Politics & Policy*, 37(3): 316-340. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1188600>

- Valkenburg, Patti M., Holli A. Semetko y Claes H. De Vreese. 1999. «The effects of news frames on readers' thoughts and recall», *Communication Research*, 26(5): 550-569. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0093365099026005002>
- Van der Pas, Daphne y Loes Aaldering. 2020. «Gender differences in political media coverage: a meta-analysis», *Journal of Communication*, 70(1): 114-143. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/joc/jqz046>
- Vázquez, Lorena. 2019. Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación. *Cuaderno de investigación* No. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México. Disponible en: <https://bit.ly/3s-Jy1Jd>
- Vidal Correa, Fernanda. 2020. «Presidential elections in Mexico: media coverage of the Josefina Vazquez Mota campaign», *Women's Studies*, 49(5): 533-550. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00497878.2020.1772791>
- Vogler, Daniel y Lisa Schwaiger. 2021. «Situational effects of journalistic resources on gender imbalances in the coverage of Swiss news media: a longitudinal analysis from 2011 to 2019», *Journalism*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F146488492111036309>
- Vossen, Mirjam, Baldwin van Gorp y Lau Schulpen. 2018. «Thinking and writing about global poverty. A comparison of journalist frames and media frames», *Journalism Studies*, 19(14): 2088-2107. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2017.1316682>
- Walter, Dror y Yotam Ophir. 2020. Strategy framing in news coverage and electoral success: an analysis of topic model networks approach. *Political Communication*, 38(6): 707-730. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1858379>
- Wagner, Angela, Linda Trimble, Jennifer Curtin, Meagan Auer y V. K. G. Woodman. 2021. «Representation of political leadership qualities in news coverage of Australian and Canadian government leaders», *Politics & Gender*, 1-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X21000131>
- Waters, Susan E., Elizabeth A. Dudash-Buskirk y Rachel M. Pipan. 2018. «Battle-ground Texas: gendered media framing of the 2014 Texas gubernatorial race», *Journal of Feminist Scholarship*, 14: 55-71. Disponible en: <https://doi.org/10.23860/jfs.2018.14.04>
- Zeh, Reimar y David N. Hopmann. 2013. «Indicating mediatization? Two decades of election campaign television coverage», *European Journal of Communication*, 28(3): 225-240. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0267323113475409>
- Zoizner, Alon. 2021. «The consequences of strategic news coverage for democracy: a meta-analysis», *Communication Research*, 48(1): 3-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0093650218808691>

Presentado para evaluación: 21 de marzo de 2022.

Aceptado para publicación: 8 de junio de 2023.

EDREI ÁLVAREZ-MONSIVÁIS

edrei.alvarez@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2779-2012>

Doctor en Estudios Humanísticos con acentuación en comunicación y medios por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Maestro en Estudios Humanísticos y Licenciado en Periodismo y Medios de Información por la misma institución. Cuenta con cursos en el Máster en Estudios Interdisciplinarios de Género en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Posee experiencia en docencia a nivel licenciatura y posgrado en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Universidad de Guadalajara (UdeG) y la Universidad de Monterrey (UDEM). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras, en el nivel 1. Sus líneas de investigación están enfocadas en la vinculación entre periodismo, comunicación política y estudios de género.

ELIZABETH TISCAREÑO-GARCÍA

liztg@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5465-2472>

Periodista e investigadora con doctorado en Estudios Humanísticos, especialidad en comunicación y medios por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey; maestría en Análisis Político y Medios de Información por la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey; además, cursó materias de género en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Experiencia laboral en medios de comunicación como responsable de los departamentos de noticias, principalmente en televisión. Experiencia docente a nivel licenciatura y maestría en el Tecnológico de Monterrey. SNII 1 por parte del Conahcyt. Investiga acerca del lenguaje de los medios de comunicación en relación con la violencia de género y la migración.

La LXIV Legislatura de México (2018-2021), ¿legislatura de la Paridad de Género?

The LXIV Legislature of Mexico (2018-2021), Legislature of Gender Parity?

HADA MELISSA SÁENZ VELA

Centro de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Autónoma de Coahuila

JUANA ISABEL VERA LÓPEZ

El Colegio de la Frontera Norte

Cómo citar/Citation

Sáenz Vela, H. M. y Vera López, J. I. (2023). La LXIV Legislatura de México (2018-2021), ¿legislatura de la Paridad de Género? *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 177-201. Doi: <https://doi.org/10.21308/tec.p.62.07>

Resumen

En México, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se denominó la legislatura de la paridad de género, al ser la primera en estar conformada paritariamente. Por tanto, interesa analizar el posicionamiento de sus integrantes ante la paridad de género y verificar su impacto en la percepción de la democracia. A partir de la encuesta «Élites Parlamentarias» se crea un índice, para cada legislador y legisladora, que informa de su perfil a favor de la paridad de género. Este indicador se contrasta con cuestionamientos sobre la percepción de la estabilidad de la democracia, la satisfacción con el funcionamiento de ésta, así como su posicionamiento sobre la creación de una bancada femenina y la elaboración de leyes que desarrollen el principio de igualdad. Los resultados indican que una postura a favor de la paridad de género responde positivamente en los contrastes previamente mencionados. Se aplicó un Análisis de Componentes Principales Categóricos, de manera que las variables no son elegidas discrecionalmente y permiten capturar la esencia de las variaciones en los datos obtenidos a partir de una encuesta que ofrece información anónima.

Palabras clave: Paridad, mujeres, democracia, representación política, componentes principales.

Abstract

In Mexico, the LXIV Legislature of the Chamber of Deputies was called the legislature of gender parity, as it was the first to be composed of parity. Therefore, it is interesting to analyze the position of its members regarding gender parity and to verify its impact on the perception of democracy. Based on the «Parliamentary Elites» survey, an index is created for each male and female legislator and provides information on their profile in favor of gender parity; the index is

contrasted with questions about the perception of the stability of democracy, satisfaction with its functioning, as well as with the creation of a women's caucus and the elaboration of laws that develop the principle of equality. The results indicate a position in favor of gender parity responds positively in the previously mentioned contrasts. A Categorical Principal Component Analysis was applied, so that the variables are not chosen discretionally and allow capturing the essence of the variations in the data obtained from a survey that offers anonymous information.

Keywords: Parity, women, democracy, political representation, principal components.

1. INTRODUCCIÓN

La representación sustantiva ha sido analizada desde el trabajo legislativo, pues las mujeres que llegan a estos puestos de poder suelen enfrentar el reto de imprimir una perspectiva de género en las iniciativas que se discuten. Para Schwindt-Bayer (2006) los temas de las agendas legislativas suelen ser ubicados dentro de la categoría de los *women's issues* o del *men's issues*. Los primeros contienen temas que se refieren a problemas comúnmente asociados con los roles de mujeres, como educación, salud y los relativos a la infancia y la familia. Mientras que los segundos agrupan cuestiones relacionadas al rol tradicional del hombre como cabeza de familia, así como su vida en la esfera pública en temas de economía, agricultura, empleo y asuntos fiscales.

Entre los retos que enfrenta el alcanzar la representación sustantiva se encuentran la diversidad de temas de interés de las mujeres y las actitudes de los legisladores dentro de las Cámaras al abordar ciertas temáticas. Se ha encontrado evidencia que valida la diversidad de temas que las mujeres esperan que sus representantes lleven al pleno (Dingler *et al.*, 2019), lo cual se enfrenta a la necesidad de las representantes de contar con portafolios más amplios que incluyan temáticas tradicionalmente vinculadas a los hombres (Atkinson y Windett, 2019). El libro coordinado por Hernández (2022) contiene un análisis para cada una de las legislaturas de las entidades federativas de México en el periodo 2018-2020, encontrando que son las mujeres quienes más iniciativas presentan, a pesar de ser los hombres quienes logran una mayor tasa de aprobación. En ese sentido, como apunta Bárcena (2022), la ideología partidaria incide fuertemente en la inclusión de los temas de mujeres, por lo que, a pesar de haberse incrementado la producción general de iniciativas (y también de aquellas con perspectiva de género), éstas no se aprueban debido a los engranajes institucionales donde los hombres mantienen su poder.

Es, por tanto, de interés el analizar si la mayor participación descriptiva de las mujeres en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados de México se reflejó en un perfil que favorezca la perspectiva de género. Un perfil con una perspectiva que promueva la paridad, que valore las aportaciones del punto de vista de las mujeres, puede promover el posicionamiento de iniciativas clave, lo cual redundaría en el desarrollo y aprobación de políticas públicas de incidencia. En caso contrario, resulta complicado lograr cambios sustanciales en las agendas políticas y en la paridad de

género. Dicha Legislatura es de interés particular, puesto que en su periodo se logró la reforma denominada *Paridad en todo*.¹

Partiendo de lo anterior, el siguiente apartado contiene literatura sobre la representación sustantiva, ella entendida como un elemento que promueve la paridad de género. En la tercera sección se realiza una descripción de la base de datos denominada «Élites Parlamentarias» que levantó cuestionarios a un conjunto aleatorio de integrantes de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Con dicha información se genera un índice que informa del Perfil a Favor de la Paridad de Género (PFPG), el cual se obtiene a partir de un Análisis de Componentes Principales Categóricos en la cuarta sección. En el quinto apartado se presentan resultados provenientes del análisis del comportamiento del PFPG en función de algunas variables de interés, para luego cerrar con unas breves reflexiones finales.

2. LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA COMO ELEMENTO EN LA BÚSQUEDA DE LA PARIDAD DE GÉNERO

Pitkin (1985) bosqueja una visión estándar de la teoría de la representación política, siendo ella un referente en el tema. Para la autora, la representación se entiende como una relación donde los principales eligen a los agentes para actuar a favor de los intereses y opiniones de los representados, destacando que la representación puede ser de forma descriptiva o sustantiva. La primera resulta de la presencia de personas que provienen de diferentes grupos sociales; en tanto que la segunda se logra con la coherencia entre las acciones por parte de los representantes conforme los intereses de a quienes representan.

A partir de estos conceptos iniciales sobre representación es que autoras como Young, Phillips y Fraser ponen al centro del debate argumentos respecto de la inclusión de grupos históricamente vulnerados. El planteamiento es entonces que el acceso a espacios de representación facilita el logro de la paridad en la participación y el establecimiento de la agenda, permitiendo articular y debatir sobre el significado, intereses y problemáticas desde perspectivas basadas en el género (Mackay, 2008). En ese sentido, Urbinati y Warren (2008), señalan que estos grupos vulnerados en ocasiones son representados solo en la medida que logran configurarse determinadas circunstancias específicas, por lo que pareciera que la representación se debe a meras relaciones accidentales.

Una de las aproximaciones que surge en la literatura es aquella que aborda las cuestiones de justicia que rodean la representación, esto es, la igualdad de oportunidades de la ciudadanía a ser escuchada. En la visión de Fraser (2007: 313-314), la representación facilita el escenario en el cual las luchas por la distribución y el reconocimiento tienen

1. Esta reforma constitucional busca asegurar que la mitad de los cargos de decisión sean para las mujeres en cualquier nivel de gobierno, en organismos autónomos, en candidaturas a cargos de elección popular y de elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena (Instituto Nacional de las Mujeres, 2019b).

lugar; de manera que se establecen los criterios de pertenencia política (quiénes participan y quiénes son excluidos) para el acceso al derecho de una justa distribución y reconocimiento recíproco. Por ello, apunta, la representación constituye una tercera dimensión política de la justicia, junto con la dimensión económica de la redistribución y la dimensión cultural del reconocimiento.

El otro punto por añadir en el debate sobre la representación es el hecho de la coexistencia de los diferentes enfoques que puedan tener las mujeres respecto de un tema. En tales términos, Young (1994) propone que, a pesar de la heterogeneidad, concurren ciertas perspectivas sociales basadas en el género que son compartidas, las cuales pueden facilitar puntos para el diálogo y la comunicación. De lo anterior, sugiere la autora, es posible desarrollar acuerdos comunes a través del análisis de las experiencias genderizadas, de forma tal que se logre la organización, acción, negociación y articulación de agendas políticas compartidas.

Y es que la heterogeneidad de los intereses de las mujeres es clara; no obstante, la existencia de problemas que afectan en mayor medida a estas, como la desigualdad salarial o el trabajo de cuidados, es también un hecho. Estas borrosas delimitaciones sobre los intereses de las mujeres, indica Phillips (1994), conduce a la dificultad de crear agendas y llegó a plantear si realmente la presencia de más mujeres garantiza la representación sustantiva. En este punto la autora enfatiza que, si bien pesan los lineamientos determinados por las ideologías partidistas, el incremento en la representación descriptiva de las mujeres y la rendición de cuentas sí promueven que la paridad de género fomente el balance en la composición de espacios y agendas políticas.

Por lo comentado anteriormente, en la opinión de Mackay (2008) es necesario plantear la representación sustantiva en un sentido amplio, donde se considere una aproximación contextualizada, inter-relacional y con una visión completa del sistema, y no solamente un enfoque acotado donde se plantee si las representantes actúan para las mujeres. Esto porque, como señalan Urbinati y Warren (2008), la transformación de votos en representación es mediada por sistemas electorales que pueden ser más o menos exclusivos. Con esto, se refieren al establecimiento de agendas desde partidos, grupos de interés y organizaciones corporativas, donde las esferas públicas, sociedad civil y medios también moldean la opinión pública al debatir en los espacios legislativos.

Aunado a lo anterior, los estereotipos de género favorecen el escepticismo respecto de la efectividad de las mujeres en puestos directivos. Lo que provoca el mayor escrutinio y demandas más estrictas a las representantes mujeres que a la contraparte masculina esperando que ellas superen a los hombres para ser consideradas igualmente competentes (Carlin *et al.*, 2020). Por lo anterior se ha sugerido examinar si los espacios políticos permiten a las mujeres construir una agenda de género, sin tener que padecer actos de exclusión, de estigmatización o de modelos de conducta (Dahlerup, 2006).

Para Waylen (2007: 199-201), a pesar de los consistentes incrementos en la representación política de las mujeres, la evidencia apunta a que la forma en que ellas se organizan, el cómo se cohesionan, y el cómo interactúan con el Estado y la arena política resultan de suma importancia. Por ello, conviene analizar las experiencias de las legisladoras, sobre todo si su espacio de trabajo se encuentra dominado por una cultura

masculina, ya que puede influir negativamente en el desempeño de las representantes. Tal como ocurre en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Atkinson y Windett (2019) encuentran que las legisladoras trabajan en más iniciativas que los hombres. Según estos autores, pareciera que las mujeres se enfrentan a la necesidad de mostrar dominio en áreas tradicionalmente masculinas como estrategia para continuar con su trayectoria política, al tiempo que desean lograr un balance entre su desempeño y la representación de los intereses femeninos. Erikson y Josefsson (2019) al estudiar la legislatura sueca de 2016, señalan que, si bien el parlamento es un espacio paritario (incluso en términos de edad, experiencia y educación), las mujeres siguen experimentando mayores niveles de ansiedad, presión y tratos negativos.

Chaqués-Bonafont y Cristancho (2021) también aportan al estudiar las sesiones de las comisiones y de las plenarias entre 1982 y 2018 para el Congreso de Diputados de España. Examinan si el creciente número de mujeres en el parlamento se acompañó de una reducción en la brecha de participación femenina en las diversas temáticas tratadas en la vida legislativa. Observan un incremento de la participación femenina en todos los temas, aunque fue de mayor consideración en temas tradicionalmente asignados a mujeres; y un aumento en la participación oral de las diputadas en las sesiones de las comisiones en mayor medida que en las plenarias, pero más orientada a generar consenso político que a temas de escrutinio público.

La revisión de literatura parece indicar que, a pesar de los cambios en la forma de trabajo derivado de la creciente participación política y de los incrementos en la representación descriptiva de la mujer, persisten los retos en la búsqueda de una verdadera paridad de género. La incorporación de mujeres en espacios políticos precisamente surge de la necesidad de representar a este grupo, es decir, de llevar al pleno la discusión y el debate de temas de interés para las mujeres, que de otra forma no son hablados; así como de impregnar de una perspectiva de género los temas políticos y económicos. Además, se observa que la perspectiva de género en la dinámica interior de los espacios legislativos tiene implicaciones en el tratamiento de las diversas temáticas tratadas y se mantiene como uno de los principales desafíos.

Tras el análisis de la literatura que versa sobre la paridad, cabe preguntarse si en México la condición de una paridad numérica en la Cámara de Diputados se vio acompañada de una percepción positiva respecto de la paridad y temas asociados a género. Para ello, se desea estudiar también la relación entre un posicionamiento que promueve la paridad y la percepción sobre el estado de la democracia, así como con algunas implementaciones (por ejemplo, la creación de una bancada femenina y la creación de leyes) que fomenten la igualdad. Ello porque éstos dos elementos son reflejo también de una representación sustantiva.

Paridad y democracia

En términos de la percepción sobre la democracia, existen algunos estudios interesantes que abonan al análisis. A partir de las encuestas Latinobarómetro-México, en la

literatura se ha encontrado que desde el año 1995 ha disminuido la satisfacción con la democracia mexicana, lo cual podría relacionarse con la percepción de una creciente corrupción e impunidad, al tiempo que se observa una persistente pobreza y desigualdad entre la población, agregando a ello la desilusión de la gestión de gobiernos emanados democráticamente y las disparidades en la igualdad de oportunidades (Morales, 2015; Zuart y Herrán, 2021). Estos resultados pueden ayudar a entender que quienes legislan también se enfrentan a esta desconfianza, y por tanto, coincidiendo con Llanos (2013), la paridad se requiere para iniciar un proceso de cambio político y social que facilite la construcción de una democracia más incluyente, capaz de tomar en cuenta a la ciudadanía y sus necesidades, reconociendo sus diferencias y sus posiciones en la estructura social.

Entre los factores que se asocian a la satisfacción democrática se encuentran la inclusión y la representación de la ciudadanía. Esto es, según Lugo, Cruz y Fernández (2022), que la ciudadanía se siente más satisfecha con la democracia cuando sus preferencias y necesidades se consideran en la agenda con la intención de ser incorporados en las políticas públicas. El estudio de Monsiváis (2019) plantea que tres factores clave explican la alta insatisfacción mexicana en el periodo 2014-2017 (estando entre los primeros lugares en Latinoamérica en cuanto a insatisfacción), a saber: la percepción de una economía que no marcha bien, la inconformidad con el desempeño del gobierno en turno (proveniente del PRI en ese periodo) y la insatisfacción con la evaluación de la calidad de la legalidad y los procedimientos democráticos.² De acuerdo con los resultados de Lugo *et al.* (2022) las probabilidades de percibir una mayor satisfacción con la democracia son mayores entre los hombres, lo cual puede deberse al hecho de que los espacios públicos siguen siendo ocupados mayoritariamente por varones.

Paridad y estrategias de promoción de igualdad

La participación de redes de mujeres organizadas es pieza clave en la representación sustantiva de la mujer, sugiere Vázquez (2020). La autora explica que estas redes pueden participar desde el proceso de conformación de agendas, hasta la difusión de políticas públicas; ello sobre todo cuando hacen partícipes a legisladoras de los diversos grupos parlamentarios, con lo que además se incrementan las posibilidades de aprobar iniciativas en pro de los derechos de las mujeres. Por tanto, se percibe a la creación de una bancada femenina como una idea que favorecería los diálogos a favor de la paridad, ya que al ser un espacio multipartidario permitiría llegar a acuerdos que faciliten el desarrollo de políticas con perspectiva de género (Bárcena, 2022).

-
2. Enrique Peña Nieto fue Presidente de México en el periodo 2012-2018, llegando al cargo en medio de un conjunto de controversias respecto del uso del dinero público y financiamiento ilegal en las campañas electorales, Monsiváis (2019) hace una revisión de elementos que ayudan a entender el peso de este factor.

La paridad en la representación política, siguiendo a Valencia (2020), sí ha favorecido la presencia de las mujeres en otros cargos ejecutivos. A pesar de las resistencias, apunta, la presión nacional e internacional a lo largo del periodo reciente condujo a la elaboración de políticas públicas de género que tienen como objetivo procurar la equidad entre hombres y mujeres a través de acciones de incidencia económica, laboral, política, electoral, partidista y social. Estas resistencias se dan en el proceso, no de elaboración de iniciativas, sino en la aprobación, donde son los liderazgos partidistas quienes cuentan en realidad con el poder de negociación para promover una agenda más igualitaria (Bárcena, 2022).

Es, por tanto, de interés buscar algunas formas de medición que permitan hacer seguimiento de estos fenómenos en el tiempo y el espacio. Lo anterior puede lograr una visión de estudio más cuantitativa que ayude a comprender mejor las formas en que se relacionan diversos conceptos, y la manera en que evolucionan. La siguiente sección señala los datos y metodología que aquí se emplean para obtener el indicador propuesto.

3. DATOS EMPLEADOS Y METODOLOGÍA APLICADA

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados de México laboró del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021 y estuvo conformada por 500 personas, siendo 241 mujeres (M) y 259 hombres (H). Para analizar la visión de las y los diputados de dicha legislatura respecto de la perspectiva de género, se recurre a la Encuesta «Élites Parlamentarias», la cual incluye información sobre características individuales, opiniones sobre problemáticas nacionales, partidos, campañas y elecciones, representación, entre otros; teniendo un diseño muestral tal que la selección de personas entrevistadas se basa en criterios proporcionales respecto a la totalidad de diputaciones por partido político que compone la Cámara (Alcántara, 2021).

TABLA 1.

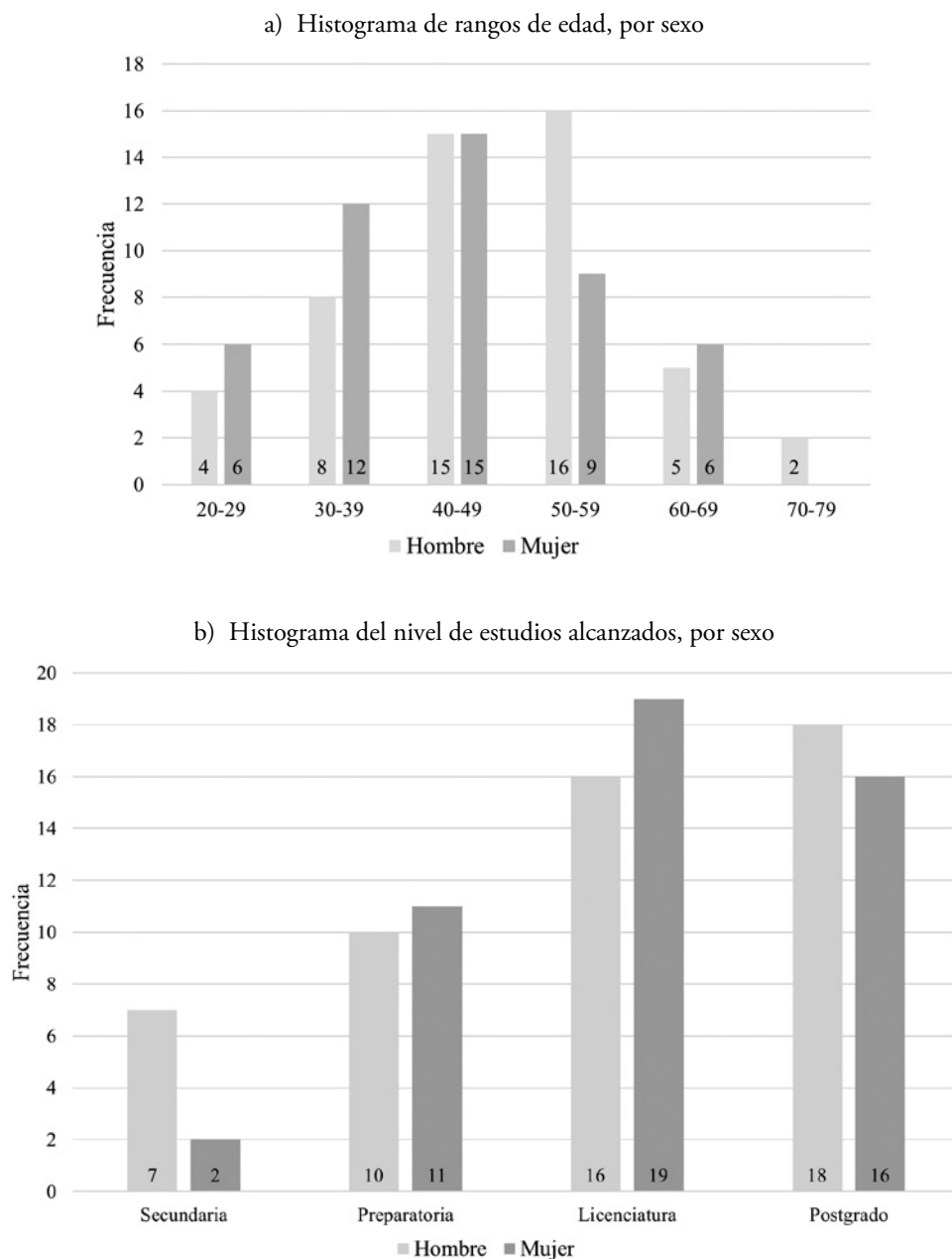
COMPOSICIÓN, POR SEXO, DE LA LXIV LEGISLATURA Y DE LA «ÉLITES PARLAMENTARIAS»

Partido	LXIV Legislatura				Encuesta			
	M	%M	H	%H	M	%M	H	%H
MOR	128	49	131	51	24	46	28	54
PAN	33	42	45	58	5	36	9	64
PRI	22	47	25	53	7	70	3	30
PT	17	50	17	50	2	33	4	67
MC	15	54	13	46	4	67	2	33
PES	13	50	13	50	3	50	3	50
PVEM	4	31	9	69	1	50	1	50
PRD	8	73	3	27	2	100	0	0
SP	1	25	3	75	0	0	1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de las Mujeres (2019) y Alcántara (2021).

FIGURA 1.

RANGOS DE EDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS DE LA LXIV LEGISLATURA



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara (2021).

Para el caso de México la base de datos contiene 103 observaciones, de las cuales finalmente se trabajan 99 al depurar las celdas vacías en las variables empleadas en el presente ejercicio. Una vez depurada, la base contiene información sobre 48 M y 51 H que integraron la Legislatura, y en la Tabla 1 se contrasta la composición por sexo de la LXIV Legislatura y la Encuesta. La Tabla muestra la conformación por partidos, siendo estos: Movimiento Regeneración Nacional (MOR); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido del Trabajo (PT); Movimiento Ciudadano (MC); Partido Encuentro Social (PES); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido de la Revolución Democrática (PRD); y aquellos que no se encuentran afiliados a algún partido (Sin Partido, SP).

Algunos elementos descriptivos de la muestra, para efectos de contextualizar de manera breve, son la edad y el nivel de estudios y se encuentran en la Fig. 1. En a) se observa que la mayor proporción de mujeres se encuentra entre los 30 y 40 años, habiendo un segundo grupo que oscila entre los 55 y los 60; mientras que los hombres tienen en su mayoría entre 40 y 55 años. De b) se señala el nivel de estudios alcanzado, identificándose que la mayoría cuenta con estudios de Postgrado (34) o de Licenciatura (35); las demás personas cuentan con Preparatoria (21) o Secundaria (9); donde además se identifica que en general es semejante la distribución por sexo a partir del grado de preparatoria.

En la elaboración de índices es usual emplear la técnica Análisis de Componentes Principales (ACP)³, ya que reduce dimensiones en un contexto multivariante y su eficiencia depende del grado de correlación entre variables. Cuando el conjunto de datos incluye variables categóricas no es conveniente recurrir a la matriz de Pearson, sino calcular las matrices tetracóricas (para variables binarias), policóricas (ordinales), biseriales (contrasta binarias con continuas) o poliseriales (contrasta ordinales con continuas), las cuales también se encuentran en el rango [-1,1] y representan la relación lineal entre variables (Sheskin, 2004).

En la Tabla 2 se describen las 20 preguntas utilizadas en la elaboración del índice que se ha denominado «Perfil a Favor de la Paridad de Género» (PFPG).⁴ Una vez calculadas las correlaciones se incorporan en una única matriz de correlaciones que se emplea en el ACP Categórico (ACPCat). Con dicha matriz se obtienen el índice KMO y los MSA, que al ser valores cercanos a 1 indican la pertinencia de aplicar un ACP (Peña, 2002). Tras calcular estas medidas sobre datos provenientes de la encuesta resulta un KMO de 0.76 y todos los índices MSA fueron mayores a 0.5, por lo que fueron elegidas para obtener el indicador.⁵

3. En Peña (2002) puede encontrar una revisión más detallada sobre esta técnica.

4. Estas veinte variables se eligen tras realizar ejercicios con otras variables adicionales, tales como sexo, estado civil y nivel de estudios, aunque dichos resultados tuvieron menores niveles de consistencia en la conformación de las dimensiones.

5. Se considera que un KMO mayor a 0.9 es excelente, 0.8 es bueno, 0.7 es regular, 0.6 es mediocre, 0.5 es pobre y menos de 0.5 es inaceptable (Revelle, 2021).

TABLA 2.
DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES EMPLEADAS

Variable	Pregunta	Escala
PRO101	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México la inflación?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
PRO103	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México la salud y la seguridad social?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
PRO104	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México la educación?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
PRO105	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México los derechos de los grupos étnicos y culturales?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
PRO106	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México el desempleo y el subempleo?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
PRO107	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México el medio ambiente?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
PRO113	¿Qué grado de importancia tiene hoy en México las desigualdades entre hombres y mujeres?	<i>Ordinal.</i> De 1: No es un problema importante, a 10: Es un problema muy importante.
RE1a	¿Es usted creyente?	<i>Binaria.</i> Sí:0, No:1
PP105	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Las mujeres tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y toma de decisiones dentro del partido.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
PP106	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Las distintas comunidades indígenas tienen las mismas posibilidades que cualquiera de acceder a puestos de poder y toma de decisiones dentro del partido.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
CAMP402	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Los candidatos hombres cuentan con las mismas posibilidades de participar en los espacios audiovisuales que las candidatas mujeres.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.

Variable	Pregunta	Escala
GEN101a	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas.	<i>Ordinal.</i> De 5: Muy en desacuerdo, a 1: Muy de acuerdo.
GEN102a	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Cuando las mujeres exigen la igualdad en estos días, en realidad están buscando favores especiales.	<i>Ordinal.</i> De 5: Muy en desacuerdo, a 1: Muy de acuerdo.
GEN201	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Se deben aplicar mecanismos efectivos que garanticen el cumplimiento de las cuotas de género como los mandatos de posición y alternancia.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
GEN202	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Se deben aplicar sanciones efectivas a aquellos partidos que no cumplan con las cuotas de género establecidas, declarando nulas las listas.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
GEN203	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Se deben realizar reglamentos que faciliten la aplicación efectiva de las cuotas de género.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
GEN301	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Las candidaturas para todos los cargos efectivos deben ser 50% de hombres y 50% de mujeres con alternancia.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
GEN302	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: La paridad electoral contribuye a tener una mejor democracia.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
COM401	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Las mujeres tienen las mismas posibilidades que los hombres de presidir cualquier comisión parlamentaria.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.
SOCD5a	Edad en años cumplidos.	<i>Ordinal.</i> 6: Menores de 30, 5: de 30 a 39, 4: de 40 a 49, 3: de 50 a 59, 2: de 60 a 69, 1: de 70 y más.

Nota: Las variables que terminan en «a» fueron modificadas, pues se intercambió el orden respecto de la pregunta original, con el fin de facilitar la interpretación. Mientras que SOCD5 se transformó de variable continua a ordinal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara (2021).

En este ejercicio, con el ACPCat se agruparon las 20 variables en seis dimensiones que explican el 79% de la varianza total reportada por los datos.⁶ La Tabla 3 muestra los eigenvalores y la proporción que explica cada uno, así como las variables que reportaron los mayores coeficientes en cada dimensión, en la siguiente sección se describen las dimensiones con mayor detalle.

TABLA 3.
RESULTADOS DEL ACPCAT

Dimensiones	Variables de mayor ponderación	Eigenvalor	Proporción	Acumulado
D1	GEN202, GEN203, GEN201, GEN301, GEN302	5.71	0.36	0.36
D2	PRO104, PRO103, PRO107, PRO106	3.55	0.23	0.59
D3	PP105, COM401	3.02	0.19	0.78
D4	GEN101a, GEN102a	1.30	0.08	0.86
D5	SOCD5a	1.16	0.07	0.93
D6	RE1a	1.04	0.07	1.00

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, para responder las preguntas de investigación, respecto de la relación entre un perfil mayoritariamente a favor de la paridad de género con la percepción de la democracia y con el impulso de acciones que favorezcan la igualdad, se consideran las preguntas descritas en la Tabla 4.

TABLA 4.
DESCRIPCIÓN DE LAS PREGUNTAS ANALIZADAS

Variable	Pregunta	Escala
DEM1	En su opinión, ¿la democracia en México es hoy muy estable, algo estable, poco estable, o nada estable?	<i>Ordinal.</i> De 1: Nada estable, a 4: Muy estable.
DEM5	En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia hoy en México?	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy insatisfecho, a 4: Muy satisfecho.
REP601	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: La Cámara debería contar con una bancada femenina como espacio multipartidario e ideológicamente plural para la discusión de la igualdad de género.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.

6. Estos componentes se eligieron considerando que su eigenvalor asociado fuese mayor a 1, dado que se trabajó con la matriz de correlaciones (Peña, 2002).

Variable	Pregunta	Escala
REP602	Indique qué tan de acuerdo está con la afirmación: Los legisladores deben elaborar leyes que desarrollen el principio de igualdad.	<i>Ordinal.</i> De 1: Muy en desacuerdo, a 5: Muy de acuerdo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara (2021).

4. ANÁLISIS DEL PERFIL A FAVOR DE LA PARIDAD DE GÉNERO

El ACPCat permitió encontrar que las variables es posible agruparlas en diferentes dimensiones que se describirán en los párrafos que se encuentran a continuación. Esta metodología permite que dichas dimensiones asocien los elementos «de forma» que capturan una proporción importante de la variabilidad entre los perfiles de las personas y su perspectiva sobre la paridad de género.

La primera dimensión hace referencia a variables asociadas a la aplicación y efecto de las cuotas, así como en lo relacionado con la paridad de género. Como indica Dahlerup (1988), se requiere de un número creciente de mujeres representantes con objeto de lograr que sean partícipes de la vida legislativa; no obstante, es también indispensable cambiar la cultura y la percepción sobre la paridad de género en estos espacios (Erikson y Josefsson, 2019; Atkinson y Windett, 2019). Para México, García (2019) considera que las cuotas deben de acompañarse de cambios institucionales a nivel nacional y subnacional para incrementar la representación sustantiva de las mujeres.

De acuerdo con la segunda dimensión, las variaciones en la importancia que dan las y los legisladores a los problemas de economía, educación, salud, seguridad social y medio ambiente, sirven para explicar las diferencias en cuanto al posicionamiento ante la perspectiva de la paridad. Esto porque las diferentes experiencias de vida y puntos de vista afectan la forma en que las personas priorizan determinadas temáticas, lo cual puede ser extendido en este caso a las y los legisladores.

El reconocimiento a la capacidad de la mujer de liderar comisiones y puestos del partido se reporta en la tercera dimensión. Las diferencias en las respuestas ante estos cuestionamientos son comprensibles, ya que la literatura ha mostrado que la aplicación de las cuotas no necesariamente se refleja en el acceso a puestos claves dentro de los parlamentos. Tal como se muestra en Hernández (2022), donde se identifica que en los 32 congresos estatales de México las mujeres se mantienen presidiendo, mayoritariamente comisiones «suaves», al tiempo que los diputados siguen siendo quienes cuentan con el mayor número de iniciativas aprobadas. Vidal-Correa (2022: 48) precisa que en esta legislatura federal de las 188 personas legisladoras que promovieron al menos una iniciativa en temáticas de mujeres tuvieron alguna posición de poder al interior del Congreso.

Es interesante que la cuarta dimensión se conforme por preguntas asociadas a la percepción sobre posibles conductas de las mujeres. Las variables hacen referencia a afirmaciones que suponen comentarios despectivos sobre las capacidades de las mujeres, siendo éstas una forma de violencia (Freidenberg, 2017). Los estereotipos de género

sugieren que las buenas mujeres son modestas y no hablan de sus logros, asimismo, que son incapaces de acceder al poder por su capacidad personal, sino que lo hacen debido a sus vínculos cercanos (García-Beaudoux, 2017). Al coincidir con estas afirmaciones se estaría cayendo en el riesgo de incurrir en violencia simbólica, pues buscan deslegitimarlas a través de estereotipos que niegan su competencia (Krook, 2017).

Finalmente, la quinta y sexta dimensión retoman características de edad y ser creyente. Estas variables pueden estar representando la variabilidad en los perfiles de las y los representantes; por ejemplo, al tener posiciones más o menos liberales en cuanto a ciertas temáticas. Y es que, como señalan García-Beaudoux *et al.* (2018), los estereotipos de género muestran resistencia al cambio, pues las mujeres se siguen enfrentando a que su estado civil, su familia y el cumplimiento de su rol parental y familiar sea preponderante sobre su posición ideológica, su propuesta política y su trayectoria profesional.

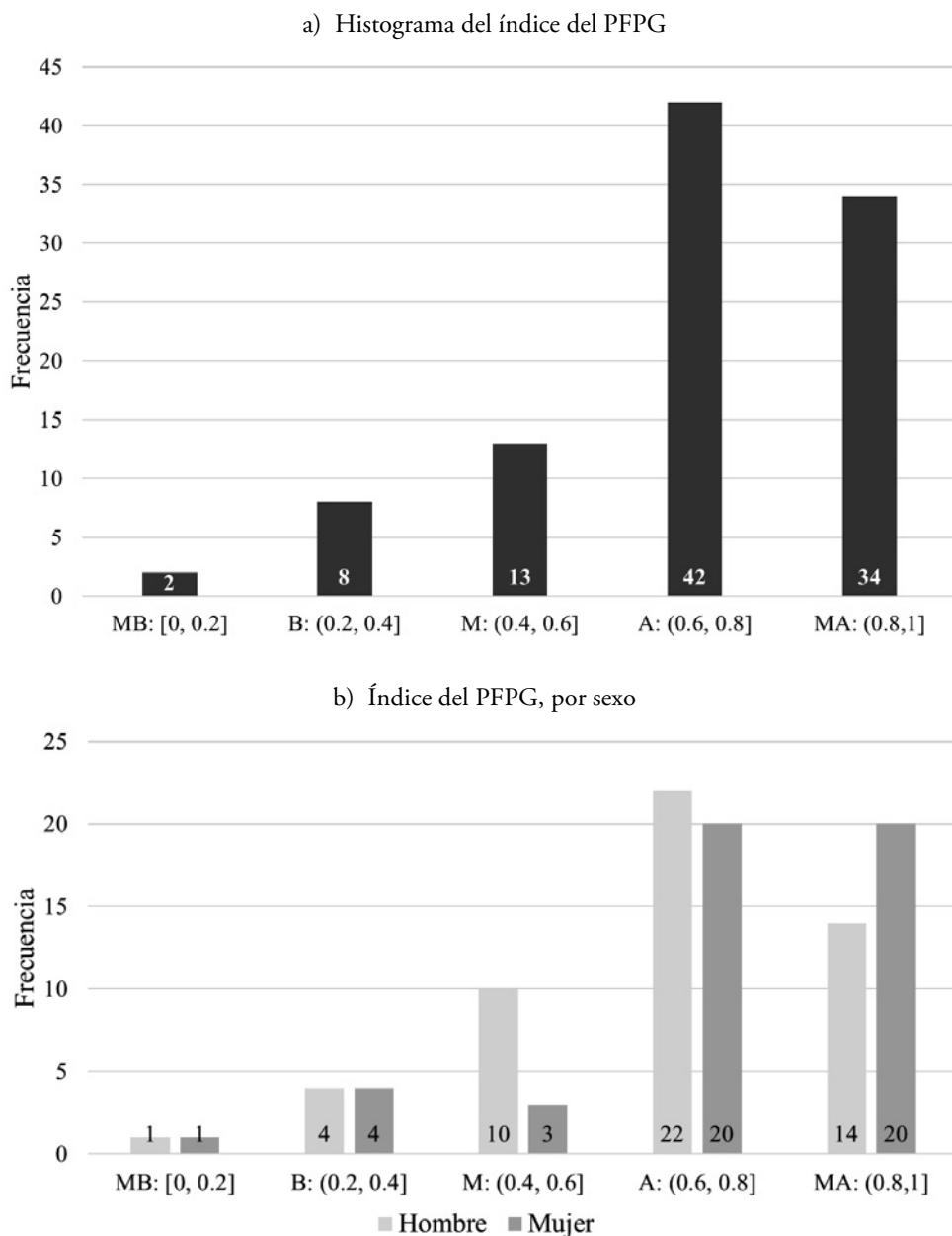
El siguiente paso fue crear el índice sobre el Perfil a Favor de la Paridad de Género (PFPG), el cual resulta de emplear las seis dimensiones. Al normalizar el índice un valor cercano a 0 se refiere a un perfil que no se inclina hacia un posicionamiento paritario, y valores cercanos a 1 se asociarán a perfiles cuya postura se inclina al enfoque paritario. Se decidió manejar el índice en categorías acordes a sus rangos, las cuales se denominarán como «Muy Bajo» (0 a 0.2), «Bajo» (0.2 a 0.4), «Medio» (0.4 a 0.6), «Alto» (0.6 a 0.8) y «Muy Alto» (0.8 a 1.0).

En la Fig. 2a) se observa que la mayoría se encuentra por encima del 0.6 (siendo la media de 0.72). El contraste del índice por sexo de la Fig. 2b) indica estabilidad para las categorías mayores entre mujeres, mientras que para los hombres hay más variabilidad entre las tres últimas. Así, para ambos sexos, se reportaron perfiles con posicionamientos a favor de la paridad.

También es posible analizar el índice por edad y nivel educativo alcanzado. Cabe señalar que, en la muestra, la media de edad entre hombres es de 47.7 años y entre mujeres es de 44.0 años. En la Fig. 3a) se contrasta la edad media de las mujeres y hombres, respectivamente, por nivel reportado del índice PFPG; de esta forma, se observa que la categoría Bajo presenta la mayor edad media en hombres y mujeres, y por ejemplo, en la categoría Muy Alto, la edad media de las mujeres es menor que la de los hombres. De la Fig. 3b) se verifica que, en general, a mayor nivel educativo hay un posicionamiento que favorece a la paridad de género: los niveles de licenciatura y posgrado se encuentran mayoritariamente ubicados en los rangos Alto y Muy Alto para ambos sexos.

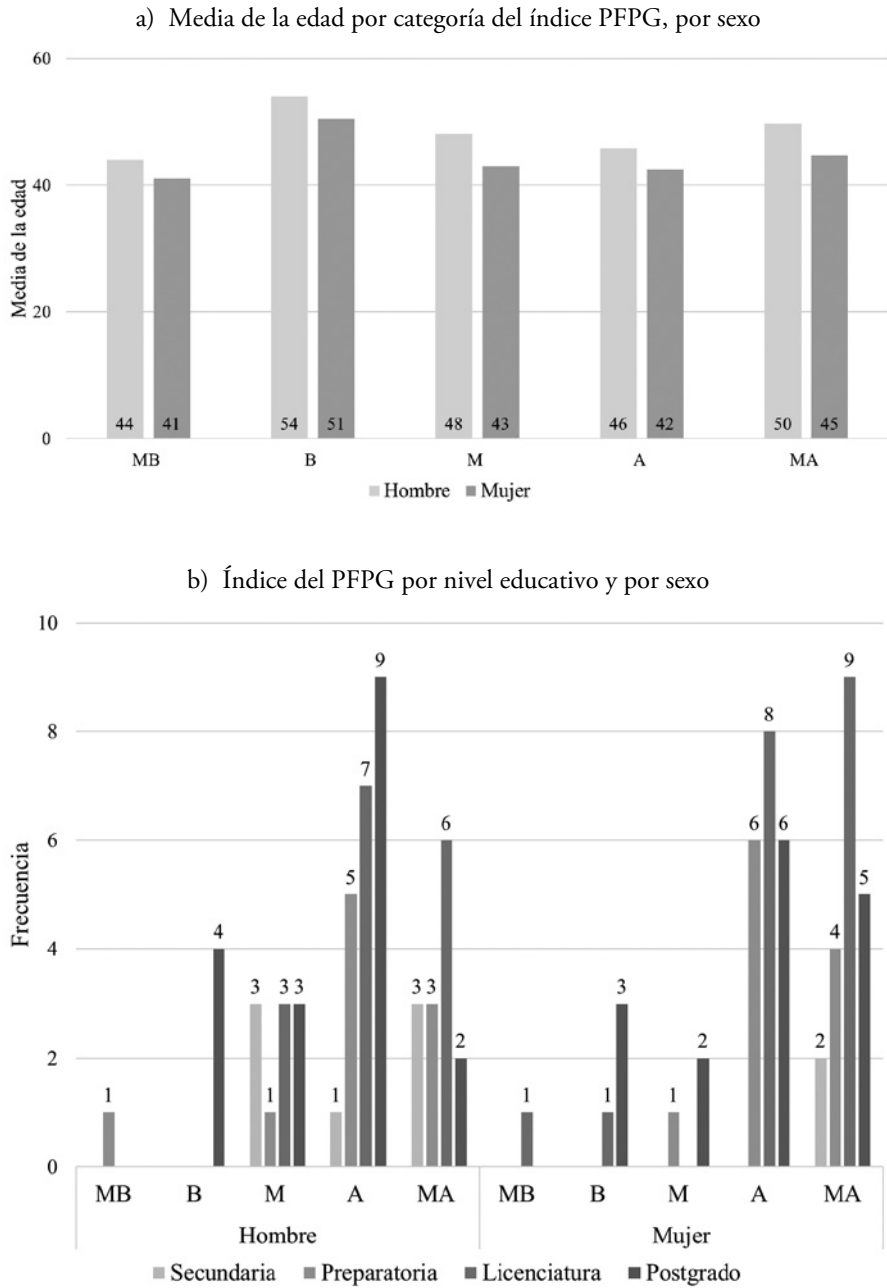
Los resultados hasta aquí mostrados permiten ver que con ellos se pueden explorar las relaciones con otras variables de interés. En ese sentido se desea responder la pregunta de investigación siguiente: ¿las personas que reportan perfiles que favorecen en mayor medida la paridad de género se sienten, en general, más satisfechas con la democracia, la consideran estable, y cuál es su opinión respecto de fomentar bancadas femeninas y leyes de favorezcan la igualdad? A continuación, se examina el índice obtenido y su relación con variables asociadas a posicionamientos de las y los integrantes de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados descritas en la Tabla 4.

FIGURA 2.
HISTOGRAMAS DEL ÍNDICE DEL PFPG



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3.
ÍNDICE PFPG POR EDAD Y NIVEL EDUCATIVO, POR SEXO



Fuente: Elaboración propia.

Paridad y democracia

Como se abordó en la revisión de literatura, la satisfacción con la democracia mexicana ha reportado disminuciones que se relacionan con una percepción de altos niveles de impunidad y corrupción. De lo anterior cabría suponer que los y las legisladoras federales pueden considerar la existencia de diversos elementos de riesgo para la estabilidad de la democracia en el país.

En general, de acuerdo con las 99 personas encuestadas, la democracia se percibe como «Algo estable» y «Muy estable» pues entre ambas se alcanza el 71% de las respuestas. Se observa que dentro de la columna «Algo estable» el valor más alto entre los hombres es en el Perfil Alto del índice, y que el valor mayor entre las mujeres es en el Perfil Muy Alto; pero considerando ambos sexos es el PFPG Alto donde se reporta la mayor incidencia de la respuesta. De analizar esta Tabla se identifica que, entre quienes cuentan con perfiles que favorecen la paridad, la percepción de la estabilidad de la democracia se considera mayoritariamente como «Algo estable».

TABLA 5.

RELACIÓN ENTRE EL PFPG Y LA PERCEPCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA

		Estabilidad de la democracia (DEM1)								Total	
		Nada estable	%	Poco estable	%	Algo estable	%	Muy estable	%	Total	% por fila
<i>P F P G</i>	<i>MB</i>			1	50	1	50			2	100
	<i>H</i>			1	50					1	50
	<i>M</i>					1	50			1	50
	<i>B</i>			5	62			3	38	8	100
	<i>H</i>			2	25			2	25	4	50
	<i>M</i>			3	37			1	13	4	50
	<i>M</i>			3	23	7	54	3	23	13	100
	<i>H</i>			3	23	5	38	2	15	10	76
	<i>M</i>			0	0	2	16	1	8	3	24
	<i>A</i>	1	2	13	31	22	52	6	14	42	100
	<i>H</i>			5	12	14	33	3	7	22	52
	<i>M</i>	1	2	8	19	8	19	3	7	20	48
	<i>MA</i>	2	6	4	12	16	47	12	35	34	100
	<i>H</i>	1	3	2	6	6	18	5	15	14	41
	<i>M</i>	1	3	2	6	10	29	7	21	20	59
<i>Total</i>		3		26		46		24		99	
<i>% por columna</i>			3		26		47		24		100

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, conforme la revisión de literatura se señala que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia se da ante la consideración de diversos elementos, tales como la inclusión o el desempeño de los gobernantes. Así, con los datos de «Élites Parlamentarias», se contrasta la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y el indicador generado, mostrando la Tabla 6 los resultados. Se observa que el 54% de las personas se dijo «Satisfecho», siendo entre las mujeres con un PFPG Alto y Muy Alto donde se identifica una incidencia mayor, respecto de los hombres de las mismas categorías del PFPG. En contraste, aunque con un bajo porcentaje, es interesante que solo hubo mujeres reportando un nivel «Muy insatisfecho»; asimismo, que la proporción de «Insatisfecho» es mayor que en el nivel «Muy satisfecho». Al considerar a los hombres, son ellos quienes se ubican en el nivel más alto de satisfacción en mayor medida (estando la mayoría con un PFPG Alto y Muy Alto). De esta Tabla 6 se identifica que las personas con perfiles que promueven la paridad reportan sentirse satisfechas en, prácticamente, todos los niveles del índice.

TABLA 6.

RELACIÓN ENTRE EL PFPG Y LA SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

		Satisfacción con la democracia (DEM5)							Total		
		Muy Insatisfecho	%	Insatisfecho	%	Satisfecho	%	Muy Satisfecho	%	Total	% por fila
P F P G	MB			1	50	1	50			2	100
	H			1	50					1	50
	M					1	50			1	50
	B			4	50	2	25	2	25	8	100
	H			2	25	1	13	1	13	4	50
	M			2	25	1	13	1	13	4	50
	M	1	8	2	15	8	62	2	15	13	100
	H			2	15	6	46	2	15	10	77
	M	1	8			2	16			3	23
	A	2	5	9	21	24	58	7	17	42	100
	H			4	10	12	29	6	14	22	52
	M	2	5	5	11	12	29	1	3	20	48
	MA	1	3	10	30	18	53	5	15	29	100
	H			5	15	6	18	3	9	14	40
	M	1	3	5	15	12	35	2	6	20	60
Total		4		26		53		16		83	
% por columna			5		31		54		16		100

Fuente: Elaboración propia.

Dado el interés sobre el planteamiento de las bancadas femeninas, las cuales se espera funcionen como espacios ideológicamente plurales en la discusión de la paridad de género, se realiza el contraste ofrecido en la Tabla 7. Del análisis resulta que el 42% de las personas señalaron estar «Muy de acuerdo» con crear una bancada femenina, seguido del 23% que reportan estar «Muy en desacuerdo», lo cual es un dato contrastante. Una posible razón detrás de ello sea el tema de los posicionamientos diversos en determinadas temáticas (como las relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres) que generaron posturas que no facilitaron el avance en el debate de las propuestas (Vázquez, 2021). Las personas con PFPG Alto y Muy Alto son quienes están en mayor medida «Muy de acuerdo» con la propuesta; con lo que se verifica que el contar con un perfil que favorece la paridad también considera de suma importancia el trabajar a través de bancadas femeninas.

TABLA 7.

RELACIÓN ENTRE EL PFPG Y LA IDEA DE UNA BANCADA FEMENINA

Creación de una bancada femenina (REP601)												Total	
		Muy en desa- cuerdo	%	En desa- cuerdo	%	Ni en acuerdo ni en desacuerdo	%	De acuerdo	%	Muy de acuerdo	%	Total	% por fila
P F P G	MB	1	50	1	50							2	100
	H	1	50									1	50
	M			1	50							1	50
	B	3	38	1	13	1	13	1	13	2	25	8	100
	H	2	25			1	13	1	13			4	50
	M	1	13	1	13					2	25	4	50
	M	6	46			1	8	4	30	2	15	13	100
	H	5	38			1	8	2	15	2	15	10	77
	M	1	8					2	15			3	23
	A	5	12	2	5	8	20	5	12	22	53	42	100
	H	3	7	2	5	4	10	3	7	10	24	22	52
	M	2	5			4	10	2	5	12	29	20	48
	MA	8	24	1	3	7	21	3	9	15	44	34	100
	H	2	6	1	3	4	12			7	20	14	41
	M	6	18			3	9	3	9	8	24	20	59
Total	23			5		17		13		41		99	
% por columna			23		5		17		13		42		100

Fuente: Elaboración propia.

Se aprovecha la incorporación en la encuesta empleada de una pregunta referente a la obligación de los legisladores de elaborar leyes que desarrollen el principio de igualdad. Los resultados se presentan en la Tabla 8, la cual ofrece resultados positivos, pues el 87% de las personas dicen estar «Muy de acuerdo». Al combinar el PFPG y el posicionamiento respecto de esta idea de leyes que promuevan la igualdad se encuentra que la gran mayoría de las personas con perfiles Alto y Muy Alto coinciden con la propuesta.

TABLA 8.

RELACIÓN ENTRE EL PFPG Y EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Leyes que promuevan la igualdad (REP602)												Total	
	Muy en desa- cuerdo	%	En desa- cuerdo	%	Ni en acuerdo ni en desacuerdo	%	De acuerdo	%	Muy de acuerdo	%	Total	% por fila	
P F P G	MB		1	50			1	50			2	100	
	H		1	50							1	50	
	M						1	50			1	50	
	B	1	13		1	13	1	13	5	63	8	50	
	H	1	13						3	38	4	50	
	M				1	13	1	13	2	25	4	50	
	M			1	8				12	92	13	100	
	H								10	77	10	77	
	M			1	8				2	15	3	23	
	A						4	10	38	90	42	100	
	H						3	7	19	45	22	52	
	M						1	3	19	45	20	48	
	MA				1	3	2	6	31	91	34	100	
	H				1	3			13	38	14	41	
	M						2	6	18	53	20	59	
Total	1		2		2		8		86		99		
% por columna		1		2		2		8		87		100	

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los datos provistos en las tablas anteriormente descritas es posible señalar que la propuesta de indicador ofrecida brinda algunos resultados interesantes. Por ejemplo, las percepciones sobre democracia sí presentan diferencias entre sexos, lo cual aporta respecto de señalamientos previos en la literatura (como en Lugo *et al.* (2022) y Monsiváis (2019). Asimismo, se identifica que en dicha Legislatura también

se considera importante la implementación de acciones que coadyuvan a una paridad sustantiva y a la apertura de espacios que generen un ambiente en el cual se promueva la creación de iniciativas con perspectiva de género.

REFLEXIONES FINALES

Es evidente que incrementar la representación descriptiva de las mujeres en los espacios legislativos ha sido fundamental en el camino hacia una representación sustantiva y a la democracia paritaria. Sin embargo, hay diversos elementos clave a considerar, por ejemplo, que las mujeres suelen tener intereses distintos entre sí, y además el hecho de que las legisladoras deban de contar con portafolios amplios donde incluyan no solo temáticas de interés feminista e iniciativas liberales, sino también proyectos de temas usualmente dominados por hombres.

El presente artículo se planteó como objetivo medir qué tan a favor se encontraban respecto de la paridad de género quienes integraron la LXIV (2018-2021) Legislatura de México en la Cámara de Diputados. Lo anterior porque fue precisamente la primera legislatura federal en lograr la paridad de género y es, por tanto, un objeto de estudio que permitirá dar seguimiento en el tiempo sobre la evolución del posicionamiento ante estas nuevas estructuras donde la mujer tiene un mayor nivel de poder político. El ejercicio permite identificar un conjunto de preguntas clave que dan idea sobre el posicionamiento de los y las legisladoras sobre la paridad de género, sin necesidad de elegirlas de manera discrecional, permitiendo que sean los datos los que informen de la variabilidad inherente.

Los resultados arrojaron que hubo un perfil que se inclinó a favorecer la paridad de género en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Los datos señalan que el 77% de los encuestados contó con un perfil Alto y Muy Alto en el índice; de manera tal que la Cámara, además de tener una configuración paritaria, se conformó por integrantes con apertura hacia los temas asociados a género. Ello es significativo porque puede, potencialmente, reflejarse en las acciones, iniciativas y legislaciones que ayudan a dar forma a la política mexicana.

En cuanto al análisis de la asociación de este perfil con variables concernientes a cuestionamientos sobre la democracia, se encontró que existió una sensación de relativa estabilidad de la democracia en el país, y con una relativa satisfacción con su funcionamiento actual en México. Resulta muy interesante que los datos confirmen que los y las legisladoras son conscientes de los retos que aún quedan por superar en el camino y que se observan diferencias por sexo, reportando las mujeres encontrarse en niveles ligeramente menores de satisfacción con la democracia respecto de los hombres.

Por otra parte, se identifica también el acuerdo con la creación de bancadas femeninas y de leyes que impulsen la igualdad. Fue precisamente en la legislatura objeto del presente estudio que tuvo lugar la reforma *Paridad en Todo*, así como la publicación de diversas reformas y adiciones a ocho ordenamientos legales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género en el

país. Así, es posible sugerir que este tipo de implementaciones facilita la formulación de políticas públicas que, con perspectiva de género, incidan positivamente en el desarrollo del país.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel. (2021). Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). *Observatorio de Instituciones Representativas - Instituto de Iberoamérica (Universidad de Salamanca, 1994-2021)*. Recuperado de: <https://oir.org.es/pela/>
- Atkinson, Mary, y Windett, Jason. (2019). *Gender stereotypes and the policy priorities of women in Congress*. *Political Behavior*, 41(3), 769-789. <http://dx.doi.org/10.1007/s11109-018-9471-7>
- Bárcena, Sergio. (2022). *Más allá del género. ¿Por qué las diputadas mexicanas representan sustantivamente a las mujeres?* *Colombia Internacional*, (112), 29-58. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint112.2022.02>
- Carlin, Ryan, Carreras, Miguel, y Love, Gregory. (2020). Presidents' sex and popularity: Baselines, dynamics and policy performance. *British Journal of Political Science*, 50(4), 1359-1379. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123418000364>
- Chaqués-Bonafont, Laura, y Cristancho, Camilo. (2021). The gender divide in issue attention. *European Journal of Political Research*, 1-17. <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.12437>
- Dahlerup, Drude. (1988). *From a small to a large minority: Women in scandinavian politics*. *Scandinavian Political Studies*, 11(4), 275-298. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.1988.tb00372.x>
- Dahlerup, Drude. (2006). Do women represent women? Rethinking the «Critical Mass» debate. *Politics & Gender*, 2(4), 491-492.
- Dingler, Sarah, Kroeber, Corinna, y Fortin-Rittberger, Jessica. (2019). Do parliaments underrepresent women's policy preferences? Exploring gender equality in policy congruence in 21 European democracies. *Journal of European Public Policy*, 26(2), 302-321. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1423104>
- Erikson, Josefina, y Josefsson, Cecilia. (2019). The legislature as a gendered workplace: Exploring members of parliament's experiences of working in the Swedish parliament. *International Political Science Review*, 40(2), 197-214. <http://dx.doi.org/10.1177/0192512117735952>
- Fraser, Nancy. (2007). Identity, exclusion, and critique: A response to four critics. *European Journal of Political Theory*, 6(3), 305-338. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885107077319>
- Freidenberg, Flavia. (2017). La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina. En Flavia Freidenberg & Gabriela del Valle Pérez (Eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 3-44). México: Instituto

- de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://goo.gl/5s3tec>
- García, Erika. (2019). Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. *Estudios Políticos*, (46), 73-98.
- García-Beaudoux, Virginia. (2017). De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas. En Flavia Freidenberg & Gabriela del Valle Pérez (Eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 103-116). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://goo.gl/5s3tec>
- García-Beaudoux, Virginia, D'Adamo, Orlando, y Gavensky, Marina. (2018). Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 13(24), 113-129. <http://dx.doi.org/10.22201/fcyps.24484911e.2018.24.61614>
- Hernández, Ma. Aidé (Ed.). (2022). *La paridad, una realidad aún por construir en los congresos locales de México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2019a). Cuadernillo Temático I. Las mujeres en la legislatura de la paridad. Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Cuadernillo_I_%202019%20.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2019b). Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>
- Krook, Mona. (2017). ¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica. En Flavia Freidenberg & Gabriela del Valle Pérez (Eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 45-74). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://goo.gl/5s3tec>
- Llanos, Beatriz. (2013). A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. En Beatriz Llanos (Ed.), *La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica* (pp. 17-46). Perú: IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de: <https://bit.ly/3nIcxe2>
- Lugo, Bernabé, Cruz, Israel, y Fernández, Lorena. (2022). Satisfacción con la democracia en tiempos de la Cuarta Transformación. *Política y Cultura*, (57), 57-81.
- Mackay, Fiona. (2008). «Thick» conceptions of substantive representation: women, gender and political institutions. *Representation*, 44(2), 125-139. <http://dx.doi.org/10.1080/00344890802079607>
- Monsiváis, Alejandro. (2019). La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017). *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), 1-31. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2753-012-2019>

- Morales, Agustín Morales. (2015). ¿Es posible reducir la desconfianza política en México? El caso mexicano (1996-2004). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (18), 53-68. [http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300\(15\)71360-8](http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300(15)71360-8)
- Peña, Daniel. (2002). *Análisis de datos multivariantes*. España: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Phillips, Anne. (1994). Democracy and representation: or, why should it matter who our representatives are? *SVPW-Jahrbuch - Annuaire ASSP*, (34), 63-76.
- Pitkin, Hanna. (1985). *El concepto de representación* (1.ª ed.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Revelle, William. (2021). Package «psych». Recuperado de: <https://personality-project.org/r/psych-manual.pdf>
- Schwindt-Bayer, Leslie. (2006). Still Supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American Legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570-585. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00202.x>
- Sheskin, David. (2004). Measures of association and correlation. Addendum. En *Handbook of parametric and nonparametric statistical procedures* (3.ª ed., pp. 1001-1012). USA: Chapman & Hall, CRC.
- Urbinati, Nadia, y Warren, Mark. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387-412. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- Valencia, Laura. (2020). Derechos políticos, paridad de género y sus alcances en la agenda legislativa. *Apuntes Electorales*, 19(63), 179-212.
- Vázquez, Lorena. (2020). *Legislar para la igualdad sustantiva: actores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda legislativa feminista*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Recuperado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5075/CI_71.pdf
- Vázquez, Lorena. (2021). Agenda de género en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Reporte de decretos aprobados para la igualdad sustantiva. *Mirada Legislativa*, (200), 1-19.
- Vidal-Correa, Fernanda. (2022). Who represents women in Mexico? Critical actors in times of congressional gender parity | Política. *Revista de Ciencia Política*. *Política. Revista de Ciencia Política*, 60(1), 35-55. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-5338.2022.66666>
- Waylen, Georgina. (2007). *Engendering transitions: Women's mobilization, institutions and gender outcomes*. Great Britain: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199248032.001.0001>
- Young, Iris Marion. (1994). Gender as seriality: Thinking about women as a social collective. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 19(3), 713-738. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511520792.009>
- Zuart, Alberto, y Herrán, Alejandro. (2021). México, una democracia en crisis de confianza y satisfacción, años 2000-2018. *Investigación & Desarrollo*, 29(2), 12-38. <https://doi.org/10.14482/INDES.29.2.321.8>

Presentado para evaluación: 20 de abril de 2022.

Aceptado para publicación: 5 de junio de 2023.

HADA MELISSA SÁENZ VELA

hada.saenz@uadec.edu.mx

ORCID: 0000-0002-8068-3483

Doctora en Economía Regional por la Universidad Autónoma de Coahuila, pertenece al SNI en el Nivel 1. Actualmente adscrita al Centro de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Autónoma de Coahuila. Entre las líneas de investigación que se desarrolla se encuentran la medición de pobreza multidimensional, economía de la salud, gasto público, paridad de género y participación política de las mujeres.

JUANA ISABEL VERA LÓPEZ

jvera@colef.mx

ORCID: 0000-0002-3774-6653

Doctora en Ciencia Política y Administración Pública por El Colegio de Veracruz, pertenece al SNI en Nivel 1. Se encuentra adscrita actualmente a El Colegio de la Frontera Norte, en la Sede Mexicali. Sus líneas de investigación han versado sobre sistemas de pensiones, capacidades para el desarrollo, políticas de suelo urbano y vivienda, paridad de género y representación política de las mujeres.

Recensiones

VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right

José Rama, Lisa Zanotti, Stuart J. Turnbull-Dugarte and Andrés Santana.
New York: Routledge, 2021, 152 pp.

The book *VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right* (2021) is a much-needed in-depth analysis of the relatively recent VOX phenomenon — a political party born in 2013 and still evolving.

The authors José Rama, Lisa Zanotti, Stuart J. Turnbull-Dugarte and Andrés Santana are well-known experts on the subject with important publications about VOX (e.g. Turnbull-Dugarte *et al.*, 2020). In this sense, the book presents itself as the peak of their previous work, considering the very complete amount of data revealed and analysed throughout six chapters, which contributes greatly to a comprehensive understanding of VOX in particular and the European populist radical right parties' general phenomena.

In the introduction, the authors start the explanation of VOX's meteoric rise in opposition to the unsuccessful track record of the previous radical right and far-right political parties in post-Francoist Spain, and against the polls that often fail to accurately predict the results of this kind of parties in their early stages. VOX is presented as an internal split of the *Partido Popular* (PP), that offers stronger solutions against the alleged internal and external enemies of Spain, namely the Catalan independence movement and foreign immigrants. Furthermore, following Cas Mudde's work (Mudde, 2019), the party's categorization as a populist radical right party is explained, considering three ideological features: nativism, authoritarianism and populism.

The second chapter deals in more detail with the genesis and expansion of VOX. In a post-Francoist history of political stability, the authors describe the Great Recession of 2008 as the cradle of instability that resulted in the emergence of new parties (*Podemos* and *Ciudadanos*) and consequent political fragmentation. The authors divide Spanish politics into four electoral cycles and use four indicators to understand the stability levels of party systems, while concluding that VOX rise happens in a context of a so-called 'precarious governance' characterized by electoral fragmentation and volatility in the third and fourth cycles. VOX chronology is described in parallel to Spanish politics: the party's electoral debut in the 2014 European elections, after its foundation from an internal PP split; the mediatic party's role as a prosecutor in the

Catalan independence leaders' trial; the 2018 party rally at the Vistalegre Palace; and the 'acceptance' of VOX by PP and *Ciudadanos*, when both parties received external support from VOX. Besides those important moments, are highlighted two major events (very much linked with Catalan *procés* and PP criticism) that made political analysts and common Europeans turn heads: the 2018 Andalusian election breakthrough, where the party won 10.96% of the vote; and the impressive general election of 2019, where VOX became the third political force by winning 15.09% of the vote. The authors also examine VOX's leadership, and internal organizational and democracy. The results are somehow expected: a party strongly led by Santiago Abascal and its main figures (Rocío Monasterio, Javier Ortega-Smith, Iván Espinosa de los Monteros and Jorge Buxadé), and highly dominated by the National Executive Committee.

In the third chapter, it is analysed VOX's supply side through the assessment of political discourse gathered in electoral manifestoes, specifically the VOX programme for the April 2019 election. The data gathered allows the authors to dive deeply into the ideological features of the party, i.e. the most salient categories in VOX programme: the so-called national way of life (general appeals of nationalism both in its civic and ethnic forms); law and order security proposals; immigration positioning against the assimilation of non-natives; traditional morality elements (e.g. antifeminist discourse, pro-life stances); and the arguments of welfare chauvinism, where social benefits are allocated exclusively to natives. In addition, the authors explore the left-right and centre-periphery cleavages' evolution between 1977 and 2019, and conclude on VOX game changer nature with respect to polarization in both cleavages. Not only has left-right antagonism increased, but also the more historically important cleavage centre-periphery has been exacerbated by the muscular response of VOX to the Catalan *procés*. In the last section of the third chapter, it is made an interesting comparison with other populist radical right parties, that could be extended in depth and width in future research. The authors found that VOX presents several characteristics common to other European and American parties alike while showing distinct traits, namely abundant national way of life elements and the defence of traditional morality which is mostly observed outside Europe.

The fourth chapter, like the third one, presents an amount of highly valuable data which allows a factual understanding of VOX, namely a characterization of who votes for the party. Regarding socio-demographics, the authors found that the party electoral support is associated with young males from the middle and upper classes, with above-average income and medium-level education profiles. It is also discussed the reasons why this kind of profile is associated with VOX voting (e.g. man prevalence associated with the anti-feminism positioning and the traditional masculinity image and rhetoric). Moreover, the authors take a step further and analyse what motivates VOX's supporters politically. Two main drivers are determined: the internal threat presented by separatism and countered by nationalism; and the external threat of immigration fought in the name of nativism. Also, ideology and socio-cultural elements are crucial — the party electorate is ideologically positioned on the far side of the Spanish

right-wing political spectrum, views religion as an important issue and has a distinct positioning over post-materialist matters like LGBT+ rights (least supportive, alongside the PP electorate) and European integration (VOX voters represent the Spanish electorate that is more supportive of the *Spexit*). On the other way around, the VOX electorate is lined up with the remaining Spanish right-wing electorate in regard to welfare spending and economic distribution. The authors also made a comparative analysis with other populist radical right parties and concluded that there is an overall alignment, albeit the prevalence of some VOX particularities (e.g. an overall reduced Euroscepticism when compared with the electorate of other countries).

The fifth chapter is focused on the connection between VOX (and its electorate) and democracy. Starting from the definition and distinction between extreme right-wing parties' anti-democratic nature and radical right-wing parties' democratic (and often illiberal) character, the authors enter into a quest to unveil VOX's true colours. Firstly, the authors looked at the leaders' speeches and found numerous expressions and allusions to pre-democratic Spain that could seduce the non or less democratic electorate that 'hides' in abstention, in the small far-right parties and possibly in PP. Secondly, they analysed VOX electorate and compared it with the electorate from other parties, both similar European parties and Spanish parties. The authors found out that the European radical right parties' electorate supports democracy in the same amount when compared with other parties. However, the VOX electorate (especially, the younger one) shows a clear tendency towards the acceptance or preference of non-democratic regimes than both the sample of European radical right parties and the totality of mainstream Spanish parties' electorate. All in all, VOX is presented as a singular radical right party evolving in a country with still present non-democratic ghosts, which attracts some extreme voters.

In the concluding chapter, the authors sum up their research and stress the incredible rise of VOX, from a small party to one of the major political forces in Spain, with power across all levels of government and with effective influence on policymaking.

The final remarks are a discussion of future scenarios for VOX, regarding its capability of replacing PP or even its appeal to the PSOE electorate. The authors view those possibilities as improbable but not impossible. In other Western European cases (e.g. French *Rassemblement National* — former *Front National*) not only the classical right-wing has almost disappeared but also some left-wing electorate vote for radical right-right wing parties (Mudde, 2019: 79). Moreover, the research shows a future for VOX, fuelled by its young electorate and multiplicity of leaders that, contrary to other populist parties, are not fully dependent on just one charismatic figure. When reaching the end of the book, it is clear to the reader that all the main VOX features were dealt with by the researchers; nevertheless, some issues could have been more explored. The authors stressed the importance of nativism, as one of the three ideologic pillars, but they could have analysed the phenomenon in a deeper way for a better comprehension of its real importance in the present and to project the future. In this sense, it is missing a correlation between the immigrants' actual and perceived numbers and the electorate's more or less nativist positioning (Gorodzeisky and Semyonov, 2020); also,

it would have been interesting to compare this kind of information from the Spanish context with the data of other Western European cases general anti-immigration and specific Islamophobic views and attitudes (Bell *et al.*, 2021). Moreover, it is suggested that future research could include a deeper study on the young and more extreme VOX electorate and its potential ties with the Spanish identitarian movement (Zúquete, 2018) and far-right groups; and a comparative analysis that would include the *Chega* party — the Portuguese ‘twin’ party of VOX, founded in 2019, that has been showing strong ideological similarities with its Spanish counterpart (Heyne and Manucci, 2021; Mendes and Dennison, 2020).

Overall, the book *VOX: The Rise of the Spanish Populist Radical Right*, is for sure one of the most complete and structured research on VOX done until today.

References

- Bell, David Andreas, Marko Valenta and Zan Strabac. 2021. “A comparative analysis of changes in anti-immigrant and anti-Muslim attitudes in Europe: 1990-2017”, *CMS*, 9 (57): 1-24. Available at: <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00266-w>.
- Gorodzeisky, Anastasia and Moshe Semyonov. 2020. “Perceptions and misperceptions: actual size, perceived size and opposition to immigration in European societies”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (3): 612-630. Available at: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1550158>.
- Heyne, Lea and Luca Manucci. 2021. “A new Iberian exceptionalism? Comparing the populist radical right electorate in Portugal and Spain”, *Political Research Exchange*, 3 (1): 1-27. Available at: <https://doi.org/10.1080/2474736X.2021.1989985>.
- Mendes, Marina S. and James Dennison. 2020. “Explaining the emergence of the radical right in Spain and Portugal: salience, stigma and supply”, *West European Politics*, 44 (4), 752-775. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1777504>.
- Mudde, Cas. 2019. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press.
- Turnbull-Dugarte, Stuart J., José Rama and Andrés Santana. 2020. “The Baskerville’s dog suddenly started barking: voting for VOX in the 2019 Spanish general elections”, *Political Research Exchange*, 2 (1): 1-21, Available at: <https://doi.org/10.1080/2474736X.2020.1781543>
- Zúquete, José Pedro. 2018. *The Identitarians: The Movement against Globalism and Islam in Europe*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

DAVID PIMENTA

Institute of Social Sciences, University of Lisbon

This work is supported by FCT and
EU PhD Research Grant number UI/BD/153726/2022.

Reformas electorales en América Latina

Freidenberg, Flavia (coordinadora). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2022, 340 pp.

Las reformas a las leyes en materia electoral se han empleado, en su mayoría, para ampliar y/o fortalecer los derechos de ciertos sectores de la ciudadanía, incrementar la confianza en la política, fortalecer a los partidos políticos y/o democratizar ciertos espacios públicos. En América Latina, donde las instituciones son débiles y la percepción de la ciudadanía sobre la clase política es generalmente negativa, reformar ha sido la respuesta preferida a problemas vinculados con la poca representatividad de dicha clase política, con los problemas de funcionamiento de las instituciones y con la debilidad de las organizaciones políticas.

La alta frecuencia de los cambios en las leyes de América Latina ha captado la atención de la academia. En una región que modifica constantemente su sistema político y electoral, las y los investigadores se han centrado en registrar, describir y evaluar estos cambios proponiendo, a su vez, nuevas correcciones a los sistemas (Nohlen 2004; Došek y Freidenberg 2016; Scherlis 2015). Así, los estudios más comunes sobre las reformas electorales y políticas se han encargado de aunar esfuerzos para realizar evaluaciones comparadas en donde se analice cambios en distintas latitudes (Casas-Zamora *et al.*, 2016).

Otros estudios se han centrado en las consecuencias que poseen las reformas. Entre estas evaluaciones destacan sobre todo la influencia de las modificaciones legales en la representación de grupos históricamente discriminados. Entre estos, especial atención ha recibido las mujeres, los retos que estas enfrentan al participar en política, las medidas propulsadas por los diferentes grupos, las reformas efectuadas y la participación femenina tanto a nivel nacional como subnacional (Freidenberg *et al.*, 2018).

A pesar de la existencia de estudios comparados en la región, muy pocos de estos evalúan las reformas a través del tiempo. Estas investigaciones se han visto impulsadas por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina que organiza, cuantifica y evalúa los cambios a las Constituciones y leyes electorales desde 1975 en los 18 países de la región. Los estudios derivados de las bases de datos generadas se centran en analizar las reformas, identificar patrones y sugerir mejoras (Freidenberg y Uribe Mendoza 2019).

Debido a la falta de estudios que comparen las reformas llevadas a cabo en la región a través del tiempo y entre países, el presente libro *Reformas electorales en América Latina* tiene como objetivo llenar este vacío de conocimiento. Esta publicación abarca a grandes rasgos los 18 países de la región y los procesos de cambio en materia electoral desde 1977 hasta el 2019. Para ello, esta obra articula una serie de trabajos originales vinculados al Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y reúne a investigadores e investigadoras latinoamericanos y europeos que presentan estudios comparativos empleando diferentes enfoques metodológicos. Además, estos trabajos fueron presentados en el Seminario Internacional «Las reformas políticas a la representación en América Latina», que se celebró en septiembre de 2018.

Esta compilación se organiza en trece capítulos divididos en seis apartados. Dos de estos abarcan la introducción y conclusión de este texto, mientras que el resto se centran en diferentes dimensiones de las reformas electorales. Así, esta publicación sigue una lógica deductiva que parte de una evaluación a grandes rasgos de los procesos de reforma. Tras esto, distintos textos abordan tópicos vinculados a los partidos políticos, las campañas electorales y la competencia, y la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión.

El primer apartado inicia con un texto introductorio de Flavia Freidenberg, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en México, que desarrolla un examen minucioso de la naturaleza de las reformas electorales, sus motivaciones y el papel de actores críticos en la propuesta e implementación de estas medidas. Este apartado constituye un sólido sumario para que lectores y lectoras de esta publicación comprendan la relevancia del estudio de las reformas electorales y los efectos de las mismas sobre los partidos, la política y la democracia. Su argumento principal es que los procesos de reformas suelen emanar de diagnósticos incompletos, poco consensuados y, la mayoría de las veces, originados en las dirigencias partidistas o, en su caso, en algún grupo de pensamiento (*think tanks*).

Tras este capítulo, el segundo apartado tiene como principal objetivo analizar la manera en que se origina una reforma electoral en América Latina. Así, el artículo de Hugo Picado León, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, estudia la manera en que se sincronizan ciertos tópicos de reforma en los distintos países de la región. El ámbito de reforma de cada país no es aleatorio pues la ciudadanía de cada país presta también atención al entorno internacional. A partir de las teorías de difusión y convergencia, la investigación de Picado establece un avance teórico sobre la difusión de las reformas electorales en la región. A continuación, Gerardo de Icaza y Yerutí Méndez, de la Organización de Estados Americanos, exploran un elemento que ha servido para que los países consideren la implementación de las reformas: los informes de las misiones de observación electoral. A partir de este insumo, el manuscrito identifica las recomendaciones de la MOEs/OEA dividiéndolas por subtemas y subregiones. Tras 56 años de aplicación del programa de observación electoral, el estudio de Icaza y Méndez desarrolla un sucinto resumen de las recomendaciones sugeridas, su implementación por los distintos estados y los diferentes retos que aún persisten.

La tercera parte de esta obra se centra en las reformas llevadas a cabo en los partidos políticos de América Latina. El artículo de Gerardo Scherlis, de la Universidad de Buenos Aires en Argentina, abarca los procesos de regulación que realizan los distintos procesos de reforma sobre los partidos políticos. Mediante una clasificación de los paradigmas de la regulación partidista y el análisis del caso argentino, el autor describe las causas que producen la transformación en los modos de regular los partidos políticos latinoamericanos. En la misma línea, el texto de Vladimir Márquez, de la UNAM en México, evalúa el papel que han jugado las reformas sobre los partidos políticos, pues estos últimos son un elemento fundamental de la democracia. En concreto, este capítulo se ocupa de las reformas vinculadas a la inscripción de estas organizaciones y la relación que este aspecto guarda con el nivel de institucionalización del sistema de partidos, el grado de confianza de la ciudadanía para con estas instituciones y el número de partidos que participan en los procesos electorales.

El capítulo de Karolina Gilas, de la UNAM en México, estudia los efectos que tiene la incorporación de la figura de candidaturas independientes y los mecanismos de voto personalizado. En particular, la autora realiza un examen de las listas abiertas y cómo estas debilitan la cohesión y la disciplina partidaria. Como resultado del análisis empírico comparado en 18 países de la región, Gilas demuestra que los mecanismos de voto personalizado pueden contribuir a la ampliación del clientelismo, agravar la crisis de representación y reducir incentivos para la generación de políticas públicas inclusivas.

Las investigaciones de la cuarta parte de esta compilación examinan las reformas sobre aspectos específicos de la competencia electoral. Así, Karina Cáceres, de la Universidad de Salamanca en España, abarca una arista vinculada a los partidos políticos: el acceso que estos tienen a los medios de comunicación durante los períodos de campañas en los procesos electorales. La literatura que abarca este aspecto de manera comparada y longitudinal es escasa, por lo que la autora tiene como principal objetivo realizar un análisis de los procesos de reforma en América Latina desde 1977 al 2019 identificando las principales tendencias en materia regulatoria respecto a cómo los partidos acceden a los medios y de cuán equitativa es la campaña electoral.

El estudio de Ernesto Calvo —Universidad de Maryland en Estados Unidos— y Álvaro López Lara —UAM Xochimilco en México— examina las reformas electorales producidas en México destacando la relación entre las reformas federales y las realizadas en las entidades federativas. Este capítulo destaca cómo los procesos de reforma electoral subnacional se han realizado de manera desordenada pues, en muchos casos, se ejecutaron sin contar con información suficiente o sin un cálculo político de sus posibles efectos. Tras un análisis estadístico exhaustivo, esta investigación demuestra que la frecuente actividad reformista a nivel subnacional tiene como causas las reformas electorales federales y la aversión al riesgo de los partidos que buscan cambiar el sistema electoral con el fin de maximizar sus posibilidades de ganar escaños.

En el último capítulo de este apartado, Víctor Alarcón Olguín —UAM Iztapalapa en México— desarrolla un extensivo examen de las ventajas y desventajas del presidencialismo en América Latina y las modificaciones que se han desarrollado a este

sistema. Para ello, el autor basa su investigación en la literatura existente sobre este tema y el análisis de los procesos de transición a la democracia en esta región. De esta manera, esta investigación destaca las dinámicas de cooperación entre las instituciones democráticas e identifica las reformas que mejoran su eficacia.

La quinta parte de este libro tiene como propósito evaluar las reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad e inclusión. Las reformas implementadas en la región para garantizar la igualdad de las mujeres es el objeto del texto de Line Bareiro del Centro de Documentación y Estudios. En este, la autora destaca la manera en que la transición a la democracia en América Latina supuso la preocupación porque las democracias fueran más incluyentes. El estudio repasa las medidas aplicadas para garantizar un mínimo de representación como las cuotas electorales y la paridad de género, para luego criticar una serie de estrategias que emplean los partidos para evitar que más mujeres ingresen a puestos de poder y cargos de representación popular.

La representación de las mujeres es también abordada por la investigación desarrollada por Lorena Vázquez Correa, Instituto Belisario Betancourt, del Senado mexicano. En este estudio, la autora se centra en la representación de las mujeres al interior de las organizaciones políticas. Basándose en un enfoque neoinstitucional, Vázquez Correa evidencia la existencia de obstáculos que las mujeres enfrentan dentro de sus mismos partidos como la ausencia de cuotas de género en los estatutos partidarios o el incumplimiento de estas. La autora argumenta que la participación y monitoreo de la ciudadanía y la militancia es clave para garantizar una mejor representación de las mujeres en estos espacios.

Este último apartado termina con el texto de Flavia Freidenberg, de la UNAM, y Betilde Muñoz-Pogossian, de la Organización de los Estados Americanos, quienes abordan las medidas que los países de la región han aprobado en materia de financiamiento político hacia las campañas de las mujeres. A pesar de que la regulación al financiamiento político ha sido uno de los tópicos de reforma más discutidos e implementados en la región, el financiamiento a candidaturas ocupadas por mujeres se encuentra casi ausente en el debate público y la investigación. Las autoras se basan en una encuesta *on-line* con el fin de conocer las percepciones respecto a cómo las mujeres y hombres acceden a recursos durante el periodo electoral. Esta investigación demuestra las dificultades que enfrentan las mujeres candidatas al desarrollar una carrera política y las diferencias con sus pares hombres.

Finalmente, el último apartado de este libro concluye con un texto de Cristhian Uribe Mendoza, de la UNAM de México que, tras la evidencia presentada por sus predecesores, desarrolla un balance de todos los estudios y realiza diferentes reflexiones sobre la agenda pendiente en materia de reforma electoral. Esta conclusión presenta también una serie de propuestas de futuras líneas de investigación con las que evaluar los procesos de reforma y los retos pendientes para construir una mejor democracia.

En suma, *Reformas electorales en América Latina*, evalúa con alta rigurosidad académica los procesos de reforma electoral en América Latina. Asimismo, el análisis de las reformas aborda también otras dimensiones del sistema político de los países de la región. No obstante, y a pesar del esfuerzo significativo de esta obra, la compilación

carece de una diversidad de casos que analicen países a detalle. Aunque si bien se reconoce que este no es el objetivo principal de esta publicación, esta sí cuenta con tres textos que centran su atención en el caso mexicano, costarricense y argentino por lo que se esperaría que otros apartados de la compilación también analicen casos específicos.

Con un enfoque multidisciplinario, *Reformas electorales en América Latina* plantea no solo una evaluación detallada de las reformas sino también cómo estas constituyen oportunidades valiosas para mejorar la representación y el sistema democrático de los países latinoamericanos. En esta compilación, las y los lectores encontrarán un análisis detallado de las reformas en América Latina que se evalúan durante un periodo inédito de análisis, desde 1977 hasta 2019. Esto, sumado a la lógica deductiva del texto, permite extraer patrones y conclusiones valiosas sobre cómo los países de la región reforman y cuáles son sus consecuencias.

Bibliografía

- Casas-Zamora, K., Vidaurri, M., Muñoz-Pogossian, B., & Chanto, R. (Eds.). (2016). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: OEA.
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2016). Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia. En *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B., & Došek, T. (Eds.). (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, F., & Uribe Mendoza, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional.
- Scherlis, G. (2015). La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos. *Desarrollo Económico*, 55(215), 83-104.

CRISTHIAN JARAMILLO

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Un haz de naciones: El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017)

Domènech, Xabier. Barcelona: Ediciones Península. 2020.

Si su recurrencia en la producción editorial es indicadora de relevancia, difícilmente podremos encontrar tema de mayor centralidad en el caso español que el de la articulación de la demanda plurinacional en su sistema institucional. Este es el caso del libro «Un haz de naciones: El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017)», de Xabier Domènech, miembro del Centro de Estudios sobre las Épocas Franquista y Democrática de la Universidad Autónoma de Barcelona, y diputado por el Congreso español así como por el parlamento catalán durante las legislaturas que atestiguarían la frustrada tentativa de constitución de una «República Catalana» independiente en 2017. Con el propósito de entender aquellos eventos y explorar posibles soluciones a los conflictos que los motivaron, el autor busca discernir, mediante el análisis histórico, una lógica capaz de explicar la actual articulación institucional de una demanda plurinacional que explora más allá del caso catalán, observando en paralelo la evolución de los casos de Galicia y Euskadi. Partiendo de las aportaciones de Pi i Margall y su reflejo en el proyecto constitucional de la República que él presidiría en 1873, el autor llega a la alocución de Josep Tarradellas en 1977 como simbólico hito del proceso histórico de institucionalización que desembocaría en aquel conflicto.

En la dificultad que supone el reto de analizar en retrospectiva un fenómeno político del que se ha sido partícipe residen tanto el valor de su contribución como su principal limitación. El testimonio que en primera persona nos comparte Domènech aporta valiosa evidencia empírica sobre la *weltanschauung* de una parte de la *intelligentsia* involucrada en el proceso que acabaría desembocando en la malograda independencia de Cataluña, y cuya relevancia queda atestiguada por la activación de los mecanismos constitucionales de excepcionalidad y la intervención de la Jefatura del Estado y mando supremo de las Fuerzas Armadas. En este sentido, es llamativo el escaso interés que en el autor suscitan los mecanismos causales y condiciones materiales explicativas de las dinámicas de escalada y declive de aquel proceso de acción colectiva, como pudieran ser el antagonismo entre élites, los efectos de la crisis económica o el papel de la digitalización en la polarización política, y que contrasta con el conocimiento que el autor profesa del pensamiento de Carl Schmitt así como de la

íntima relación entre soberanía, excepcionalidad y violencia. En su lugar, el referido proceso aparece a la vez como causa y consecuencia de una genérica crisis del arreglo institucional autonómico desarrollado desde 1978 que habría de dar continuidad, exacerbándolas, a las deficiencias que el autor registra en la capacidad del Estado para encajar su demanda plurinacional a lo largo de la historia.

Precisamente es en ese análisis histórico donde el ensayo realiza su más valiosa aportación, escudriñando el ruido de la política española para discernir en ella unos mimbres teóricos capaces de trenzar una alternativa viable al contumaz antagonismo instanciado por las disputas entre soberanías excluyentes. El hallazgo surge al observar la cuestión territorial desde la perspectiva de la resistencia catalana a las dinámicas centralizadoras promovidas desde la monarquía borbónica primero, la emergencia del Estado liberal después y, finalmente, desde la actual democracia social y de mercado. Si la teorización y práctica soberanistas hubieran podido tener alguna relevancia, para Domènech esta habría sido definitivamente secundaria en comparación con el influjo que las teorías republicana y federalista habrían tenido en la historia de la articulación territorial del Estado. Si el irreconciliable antagonismo soberanista solo puede ser resuelto mediante la voladura de los puentes entre naciones, en cambio republicanismo y federalismo proporcionarían pilares suficientes para comunicarlos.

El análisis de Domènech es ciertamente interesante por ese hallazgo que hace del federalismo republicano, tanto por su capacidad para explicar teóricamente la producción de institucionalidad territorial en España, incorporando los casos vasco y gallego, como por su potencialidad para proyectar soluciones políticas a las deficiencias que la perspectiva soberanista ha demostrado ser incapaz de resolver. Sin embargo, esta potencialidad acaba quedando limitada debido a la centralidad que el autor decide otorgar a Cataluña. Si por una parte se nos propone que la institucionalización autonómica de España habría sido el producto del tránsito intelectual que, sobre la infraestructura común del federalismo republicano, habría discurrido hasta la transición desde el último tercio del siglo XIX, por otra se nos propone también que la actual articulación territorial de España no habría de ser otra cosa que la generalización a todo el Estado de las soluciones desarrolladas para acomodar las demandas catalanas de autonomía política, llegando al extremo de representar en la negativa a reconocer el derecho de autodeterminación catalán no ya una crisis de la relación entre Cataluña y el resto del Estado, sino el cuestionamiento mismo de la articulación territorial española en su totalidad. En consecuencia, llegado el momento de proponer una solución para resolver el actual estado de cosas, el autor se aleja del hallazgo del federalismo republicano proponiendo en su lugar una aproximación confederal, tomando como referencia una somera revisión de los casos de Quebec, Escocia, Kosovo y la Padania.

No resulta fácil entender la lógica que le sirve a Domènech para proponer esa relación biyectiva entre las demandas catalanas y la institucionalización territorial del Estado, extendiendo desde aquella al conjunto de España la crisis específica del caso catalán. El autor presenta a Cataluña como origen de los principales avances, pero de ninguna de las deficiencias de la institucionalidad territorial que el autor señala. Es aquí donde la vinculación personal del autor con el fenómeno que se estudia se

manifiesta con mayor intensidad, haciéndose visible en el contraste entre la detallada atención que presta al caso catalán y el menos prolijo relato de los demás territorios, donde la influencia vasco-navarra aparece sistemáticamente orillada debido a su excepcionalidad, soslayando sistemáticamente la «incluso más compleja cuestión gallega» (Linz, 1973), que llega a aparecer jibarizada en contraste con el caso andaluz.

Resulta llamativo, pues el autor no ignora el papel de Galeuzca, aquella alianza de los representantes de las comunidades políticas gallega, vasca y catalana en el exilio de la que surgirían las alternativas a las tentativas centralizadoras de las instituciones en el exilio, y que habrían de cristalizar durante la transición de la dictadura franquista al actual sistema democrático. La actividad política desplegada en torno a Galeuzca no solo sirve para explicar la pervivencia de la demanda plurinacional desde la II República hasta la democracia, pues explica también el origen en el federalismo republicano del concepto de *autonomía* que acabaría siendo implementado en la Constitución de 1978 (Villares, 2021). No en vano, el tránsito que va del franquismo a la democracia tendría lugar al hilo del incipiente proceso de construcción de la Unión Europea que traería de vuelta al primer plano una teoría federalista republicana que cobraría cada vez mayor protagonismo en las propuestas de articulación de los proyectos de reconocimiento plurinacional, en especial a partir de 1948 y hasta la década de 1960, cuando los nuevos movimientos nacionalistas comenzaran a desplegarse en el ámbito español desde convicciones más propiamente soberanistas, acabando por desembocar en la actual estructura autonómico.

Si bien es posible concordar con el autor en la importancia del caso catalán, la contribución de las comunidades políticas gallega y vasca es imprescindible para entender la genealogía del arreglo institucional autonómico que de consuno se produjo, desde el exilio y el interior, en su diálogo con los nacionalismos republicano y franquista. Así, el vector explicativo del exilio republicano a través de Galeuzca proporcionaría una explicación más plausible que aquella supuesta bilateralidad España-Cataluña, pues permitiría rescatar la relevancia del liderazgo vasco, especialmente en el plano institucional así como por su directa relación con las instituciones norteamericanas, como también atestiguando la más discreta pero persistente contribución gallega que, con Linz, no puede ser cabalmente evaluada si no es desde su particular complejidad. En consecuencia, si la institucionalidad territorial tuviera que ser actualizada para resolver esas deficiencias que Domènech señala, a las tres sería preciso convocar de nuevo, quizá llegando a resultar incluso necesario el concurso de las nuevas comunidades políticas que el proceso autonómico hubiera podido cohesionar, como podría quizá ser los casos andaluz, canario o valenciano.

Aunque el citado sesgo deba ser tenido en cuenta, no impide que el ensayo suponga una valiosa contribución al diálogo académico sobre la relevante cuestión de la organización territorial del Estado. La perspectiva del federalismo republicano que el propio autor contribuye a rescatar introduciría retos de no desdeñable importancia, pero podría contribuir a evitar repetir los reiterados errores de los agonismos solipistas de las soberanistas monolíticas. En buena parte, es el propio autor quien así lo señala, identificando además a los más avanzados de su desarrollo contemporáneo en

la obra de los académicos gallegos Ramón Máiz y Francisco Caamaño: ya no solo para entender la genealogía de la institucionalidad plurinacional si no, y sobre todo, para producir soluciones capaces de dotar de viabilidad democrática a la convivencia territorial de España (Máiz, 2018).

Bibliografía

- Máiz, Ramón. 2018. Nacionalismo y federalismo: Una aproximación desde la teoría política. Madrid: Siglo XXI.
- Linz, Juan. 1973. «Early State-Building and Late Peripheral Nationalisms against the State», en Eisenstadt S.N. y Stein Rokkan (eds.), *Building States and Nations*, vol. 2, pp. 32-116. London: SAGE
- Villares, Ramón. 2021. *Exilio republicano y pluralismo nacional: España, 1936-1982*. Madrid: Marcial Pons.

JESUS MANUEL BENITEZ BALEATO
Universidad de Santiago de Compostela

Anuncios



Revista Española de Investigaciones Sociológicas www.reis.cis.es

183

Julio-Septiembre 2023

Luis Bouza García y Álvaro Oleart

La «intergubernamentalidad» neoliberal y la politización de la UE: la transformación de los campos políticos nacionales y los nuevos europeísmos

Ignacio Elpidio Domínguez Ruiz

La dimensión espacial de la victimización anti-LGBTI en España

Isaac González Balletbò, Ricard Benito y Bernat Albaigés

La segregación escolar a escala local: factores contextuales e institucionales en Cataluña

Manuel Mejías Leiva y Almudena Moreno Mínguez

Divorcio de los padres y logro educativo de los niños a largo plazo en España: heterogeneidad según la educación de los padres

Sara Moreno Colom, Vicent Borràs Català, Irene Cruz Gómez y Sergi Porcel López

La experiencia del trabajo a distancia durante el confinamiento en Cataluña: una aproximación desde la perspectiva de género

Ramón Ramos Torre y Javier Callejo Gallego

Ilustración y ascesis climáticas: dos caras de la conciencia sobre el cambio climático en España

Luis Cárdenas

Las trayectorias de liberalización laboral en España: una aproximación empírica a la evolución histórica del cambio institucional

Rafael Ruiz Andrés

Sociología histórica y secularización: actualidad y renovación del estudio del pasado para el análisis de las transformaciones socioreligiosas contemporáneas

Director

José Félix Tezanos Tortajada

Secretaría

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 Belzunegui Erasó (CIS) Esther del Campo García (UCM) Gabriel Colomé García (UAB) Irene Delgado Sotillos (UNED) Verónica Díez Moreno (UNED) Javier de Esteban Curiel (URJC) Lucía Finkel Morgenstern (UCM) Rodolfo Gutiérrez Palacios (UNIOVI) Teodoro Hernández de Frutos (UPNA) Francisco José Llera Ramo (EHU) Antón Losada Trabada (USO) Mániam Martínez-Bascuñán Ramírez (UAM) Violante Martínez Quintana (CIS) María José Mateo Rivas (UCM) Gerardo Meil Landwerlin (UAM) Juan Montes Pereira (IGRP) Pablo Oñate Rubalcaba (UV) Manuel Pérez Yruela (CSIC) Eloisa del Pino Matute (CSIC) José Manuel Robles Morales (Editor) (UCM) María Josefa Rubio Lara (UNED) 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 €

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Solicitudes de suscripción

EBSCO Information Services

Avda. Manoteras, 26. 28050 Madrid (Madrid)

Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25

E-mail: mails@ebSCO.com - www.ebsco.com

www.ingentaconnect.com



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

REVISTA DE

Estudios Políticos

AURELIO DE PRADA GARCÍA

De individuo a uno de nosotros: el contrato social de Rousseau y el prejuicio individualista no percibido

ANA SÁNCHEZ-SIERRA SÁNCHEZ

El magisterio vital de José Ortega y Gasset en la obra de Luis Díez del Corral

DAVID DEL PINO DÍAZ

El campo de lo popular en nuestra encrucijada histórica: una lectura a partir de Antonio Gramsci y Pierre Bourdieu

TOMEU SALES GELABERT

Reproducción, campo de batalla en la esfera pública: el discurso antifeminista de la nueva derecha radical neoliberal española

FRANCISCO JAVIER ROMERO CARO

Horizontal cooperation and financial relations in Spain: An analysis on how the Autonomous Communities set the agenda for the reform of territorial financing

TEÓDULO GERARDO LÁZARO AQUINO

Entre guerrilla de partido y guerrilla societal. El Frente Túpac Amaru del Movimiento de Izquierda Revolucionaria

ÁLVARO SÁNCHEZ-GARCÍA Y TONI RODON

A río revuelto, ganancia de conservadores: un análisis de la despoblación y comportamiento electoral en el corazón de la España vacía

JUAN FRANCISCO FUENTES

Y MARIE-ANGÈLE OROBON

Los carteles del Frente Popular en las elecciones de 1936: un estudio comparado entre España y Francia

199
NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

2023

ARTÍCULOS

RECENSIONES

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)
ISSN-L 0048-7694
Núm. 199, enero/marzo 2023

REVISTA ESPAÑOLA DE

Derecho Constitucional



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

PALOMA BIGLINO CAMPOS

La indefensión de la constitución neutral

CARMEN MONTESINOS PADILLA

El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?

GUILLERMO DE LÁZARO REDRUELLOMoción de censura *versus* derecho de disolución: dos mecanismos incongruentes destinados a entrar en conflicto**PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ**

El ambicioso programa de derechos económicos y sociales de la Constitución portuguesa y su aplicación innovadora por el Tribunal Constitucional

127

Año 43

enero/abril

2023

ESTUDIOS

NOTAS

JURISPRUDENCIA

CRÍTICA DE LIBROS

Revista Española
de Derecho Constitucional
ISSN-L 0211-5743
Núm. 127, enero/abril 2023



IgualdadES

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

ESTUDIOS

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

La postpandemia como escenario de revisión del pacto constitucional en clave de paridad

ARANTXA SUÁREZ MATEU, ANASTASIA TÉLLEZ INFANTES Y JAVIER ELOY MARTÍNEZ GUIRAO

Partidos políticos, género y leyes de identidad en España

JULIA ESPINOSA-FAJARDO, MARÍA BUSTELO Y MARÍA VELASCO

¿Cómo evaluar el cambio estructural de género en universidades? Aprendizajes de una práctica colaborativa y feminista

RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO

Justicia adaptada como mecanismo de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes en el marco del principio de igualdad

NURIA RECHE TELLO

Democracia paritaria y debates sobre la paridad en el proceso constitucional chileno: desafíos para el futuro

ALBERTO MACHO CARRO

Violencia de género y derecho a la vivienda: análisis multinivel del caso español

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA

Cuarenta años de representatividad en el Congreso de los Diputados español desde una perspectiva de género

DEBATES

EL PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR: LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE CONCILIACIÓN DE 2019

TERESA JURADO GUERRERO

Presentación

CRISTINA CASTELLANOS-SERRANO

Reformar y evaluar el permiso de nacimiento y cuidado de menor para asegurar el objetivo de corresponsabilidad

ANNA ESCOBEDO

Una oportunidad de ampliación y mejora del sistema español de licencias remuneradas parentales y por cuidados familiares

7

AÑO IV

julio/diciembre

2022

ESTUDIOS



DEBATES

IgualdadES
ISSN-L 2695-6403
Núm. 7, julio-diciembre 2022

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 secretaria 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 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 asumirá/n el rol de coordinadores de la sección monográfica y colaborará/n 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 parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo 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, perífrasis 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 (IBBS) 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](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 POLÍTICA



Asociación Española
de Ciencia Política y de
la Administración

Patrocinado por



ISSN: 1575-6548
ISSN-e: 2173-9870

