



# Rev. española de ciencia política

## v. 61 (2023)

### Artículos

**Still a “spectator”? Capabilities of the Spanish REPER and Spain’s influence in the Council of the EU.....p. 13-35**

Clément Perarnaud, Javier Arregui

**Redes de políticas en el marco de la Agenda Urbana para la UE. La influencia de las coaliciones temáticas en la politización de la toma de decisiones a escala europea.....p. 37-63**

Alicia Sevillano, Moneyba González-Medina, Luis Bouza

**La ideología liberal y la participación electoral en España (2010-2020): el comportamiento diferencial del votante liberal.....p. 65-91**

Irune Ariño Langarita, Natalia Martín Fuentes, Eduardo Fernández Luiña

**Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador.....p. 93-117**

Pablo Paño-Yáñez, Fernanda Pacheco-Lupercio, Dolores Sucozhañay-Calle

**El poder político subnacional en Argentina (1983-2019): trayectorias políticas previas y atributos personales en clave de género.....p. 119-137**

Mariana Rulli, Florencia Gallinger

**Espectadores multipantalla. El sentimiento de los mensajes en Twitter durante los debates electorales.....p. 139-164**

Estefanía Agüero-Merino

### Notas de investigación

**Relaciones entre think tanks y partidos políticos: su regulación en América Latina.....p. 167-185**

Leticia M. Ruiz, Gema Sánchez Medero

**Una evaluación multidimensional de los consejos consultivos españoles: evidencias de la búsqueda infructuosa del caso modélico.....p. 187-210**

Héctor Fernández-Longo

## Recensiones

**Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia / Mercedes García Montero, Mélanie Baragán Manjón y Manuel Alcántara Sáez (dirs.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021, 514 pp. ....p. 213-216**  
Bernabé Aldeguer Cerdá

**Ideas políticas para un mundo en crisis: de la Ilustración al siglo xx / Santiago Delgado y José-Francisco Jiménez-Díaz. Granada: Comares, 2021, 377 pp. ....p. 217-221**  
Carlos Aguilar

**Tras las huellas del Leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo xxi / José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín (eds.). Granada: Comares, 2021. 248 pp. ....p. 223-227**  
Francisco Javier Luque Castillo

---

# Still a “spectator”? Capabilities of the Spanish REPER and Spain’s influence in the Council of the EU

*¿Todavía un espectador? Las capacidades de la Representación Permanente de España y su influencia en el Consejo de la Unión Europea*

CLÉMENT PERARNAUD

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

JAVIER ARREGUI

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

## **Cómo citar/Citation**

Perarnaud, C. y Arregui, J. (2023). Still a “spectator”? Capabilities of the Spanish REPER and Spain’s influence in the Council of the EU. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 13-35. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.01>

## **Abstract**

To what extent is the Spanish Permanent Representation to the EU comparable to other MS in terms of capabilities? What are the indications of Spain’s strengths and weaknesses in EU legislative processes? This article investigates the resources mobilized by Spain as part of the EU policymaking processes in Brussels and its influence in shaping decision outcomes. Drawing on new qualitative and descriptive quantitative data sets, this research compares the human resources of the Spanish Permanent Representation, its internal coordination process, and its external engagement with EU stakeholders, to other member states. The article highlights possible implications of these variations for Spain’s bargaining success in the Council of the EU. The findings reveal the challenges that Spanish negotiators face in exerting influence in the EU decision-making process and show how adequate levels of administrative and human resources are sometimes not sufficient for Spain to leave the group of “spectator” member states in the governance of the EU.

*Keywords:* permanent representations, decision-making, European Union, EU Council, informal capacities, EU interinstitutional cooperation.

## **Resumen**

¿Hasta qué punto las capacidades y el poder de influencia de la Representación Permanente de España ante la UE se pueden comparar a la de otros Estados miembros (EM)? ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de España en los procesos legislativos de la UE? Este artículo investiga los recursos movilizados por España en el proceso legislativo de la UE que tiene lugar en

Bruselas, así como su influencia en la configuración de los resultados de las decisiones políticas adoptadas. Basándose en una base de datos de naturaleza cualitativa y otra de naturaleza cuantitativa descriptiva (ambas inéditas), esta investigación compara los recursos humanos de la Representación Permanente de España, sus procesos de coordinación interna y con otros actores, así como su compromiso externo con otros EM de la UE y también con otros actores relevantes. El artículo evalúa las posibles implicaciones de estas capacidades a la hora de explicar el éxito negociador de España en el Consejo de la UE. La investigación revela los desafíos a los que se enfrentan los negociadores españoles para poder ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones de la UE y muestran que los recursos humanos y administrativos propicios no son en algunas ocasiones suficientes para abandonar el grupo de EM “espectadores” en la gobernanza de la UE.

*Palabras clave:* representaciones permanentes, toma de decisiones, Unión Europea, Consejo de la UE, capacidades informales, cooperación interinstitucional de la UE.

---

## INTRODUCTION

This article focuses on the resources and capabilities mobilized by Spain as part of the EU policymaking process, and their influence in shaping decision outcomes. It follows a vast body of literature on the EU policymaking system (Bueno de Mesquita and Stokman, 1994; Thomson, 2011; Panke, 2010; Perarnaud and Arregui, 2022) which has attempted to broaden our understanding of the particular types of resources and capacities allowing Member States (MS) to actually exercise power in the Council. There is consensus in the literature that the capabilities that MS bring into the negotiation process are relevant explanatory factors of policy-making (Bueno de Mesquita, 2000; Thomson *et al.*, 2006; Tallberg, 2008; Perarnaud and Arregui, 2022). In fact, power in the EU is exercised, above all, through the negotiation and decision processes that take place in each of the areas in which the EU legislates and/or adopts political decisions.

The power capacity most measured so far in the literature is the formal voting power held by each MS. This voting power can impact both the political results of the decision-making process as well as the negotiation process, insofar as it can condition possible alliances and strategies between different MS. The importance of voting power has been recognized in some studies (Schneider *et al.*, 2010). However, a majority of studies show that formal power depends on other factors (such as the distribution of actor preferences) (see Thomson *et al.*, 2006; Arregui and Thomson, 2009; Arregui, 2016). Furthermore, power indices in the EU Council of Ministers have limitations. For example, they do not consider the role of the European Parliament or the European Commission. They also do not account for some voting processes. In fact, power indices cannot be applied in these political areas where the unanimity rule still prevails.

On the other hand, the literature has recognized the importance of the informal capacities of MS within the Council (Thomson *et al.*, 2006; Naurin, 2007). According to this literature, the capacity of a given country to influence decision outcomes is linked to the capabilities that they can bring to the negotiation process. In this sense, the literature has pointed out that there are three main informal capacities.

First, administrative capacity increases the quantitative and qualitative potential of a MS to deal with complex issues in several political spheres at the same time. The capacity of an administration also translates into the selection of a negotiating team with all kinds of negotiating skills. All these factors are of great importance in the context of European politics (Bailer, 2004). Secondly, the quantity and quality of information available to a MS on the preference and negotiating positions of other MS and the minimum consensus that these actors are willing to accept, will help strengthen its negotiating power. Therefore, MS that maintain regular meetings with other national and/or supranational actors are more likely successful in the EU legislative process (Naurin, 2007). Third, the composition and size of a MS’ delegation can also have a substantive impact on bargaining power. The coordination between the members of the national delegation with other national actors working in other EU institutions is also important. These actors are usually coordinated by the permanent representations of the MS, however, there is a substantial difference in the level of coordination and the sense of strategy of these networks of “national actors” (Arregui, 2016).

Often both formal and informal capacities are activated by Member states, particularly when they are dealing with issues which are highly salient for their interests. In other words, in cases when MS can experience an important utility loss in the decision-making of a particular issue, they will galvanize resource mobilization that can be transformed into strategic coordination processes.

Formulating and advancing national positions and interests at the EU level, MS’ Permanent Representations in Brussels play a critical role at the centre of the National-European nexus (Chelotti, 2013). These diplomatic representations are indeed in constant contact with their respective capital and EU institutions as the main representative of their member states’ interests, both at technical and political levels in EU negotiations. Permanent Representations host national negotiators from all ministerial departments, working in close coordination with their respective home ministry and their counterparts from other MS. They are at the core of MS’ coordination processes both at the domestic level to formulate the national strategy and policy positions, and at the European level to lobby and engage with relevant stakeholders in Brussels (Perarnaud and Arregui, 2022). Despite their crucial role, Permanent representations are, however, known to be characterized by significant differences in their organization, resources, and effectiveness (Kassim *et al.*, 2001).

Looking specifically at the resources, processes and role of the Spanish Permanent Representation (PermRep) to the EU in the advancement of Spanish preferences at the EU level, the article complements previous studies investigating Spain’s national decision-making system in relation to EU affairs and its capacity to leverage influence

at the European level. Accordingly, this study poses the two following questions: (i) *To what extent is the Spanish permanent representation in Brussels comparable to other MS in terms of capabilities?* (ii) *What are the indications of strength and weakness for Spain in the EU legislative processes?*

The following section reviews the literature on the Spanish decision-making process in relation to EU affairs, and indicates the need for new academic accounts on the Spanish PermRep. Next, the data and methodology are detailed. Then, the analytical section is divided into three sub-sections, looking at the resources and processes of the Spanish REPER, the success of Spain in recent pre- and post-legislative negotiations, which is followed by two comparative case studies. The final section summarizes the findings and discusses the implications.

## LITERATURE REVIEW

Previous studies have documented the structure and quality of Spain's internal coordination processes for EU affairs. As part of the seminal volumes of Kassim *et al.* on the *National Coordination of EU Policy* (2000, 2001), Molina (2001) comprehensively detailed the internal coordination process for EU affairs in Spain. Underlying the significant competencies given to the Secretary of State for the European Union (SEUE) within the Spanish Ministry of foreign affairs (MFA), Molina (*id.*) argued that the SEUE is central in the Spanish coordination system and "has a formal monopoly, externally, with the Permanent Representation and EU institutions, and, internally, with the ministries and regions". Similarly, Magone (2004) confirmed that the "Spanish national European policy coordination is very much dominated by the central government".

Looking at the quality of the bureaucracy in formulating and defending Spanish interests at the EU level, several studies on the national EU coordination of Spain have depicted this system as "selective" (Kassim, 2003), slow and weak (Costa, 2006; Greer *et al.*, 2012). Since the literature on national EU coordination systems emphasizes that they tend to remain stable in the medium term as they relate to, and are determined by, a set of stable domestic factors, we hypothesize these observations to remain relevant.

Other studies have also addressed how the EU has shaped Spanish policy processes and how Spain interacts with the EU level (Quecedo, 1995; Closa and Heywood, 2004; Arregui, 2007; Mateo and Morata, 2007; Arregui, 2020; Molina 2020). Our work complements previous research on Spanish foreign policy-making (Molina and Rodrigo, 2005) and its process of Europeanization (Barbé, 1995; Torreblanca, 2001) in terms of governance, but also in terms of defining Spanish interests and capacities (Marks, 1997; Molina, 2001; Morata, 2007; Arregui, 2007). This scholarship feeds into a broader body of literature which studies the effectiveness of the Spanish PermRep at the European level (Bindi and Cisci, 2005) and its influence on decision outcomes (Tovias, 1995; Closa and Heywood, 2004; Magone,

2004; Molina, 2020). Recent work also suggests that contextual factors, such as political salience and the constellation of issue of preferences in specific legislative streams, directly impact the relevance of informal resources to explain bargaining success (Perarnaud and Arregui, 2022).

The administrative fragmentation of the Spanish decision-making process, as well as the involvement of Spanish regions at the EU level, have been perceived as the main challenges for the Spanish government in shaping and defending political preferences on EU affairs (Molina, 2001). This is emphasized in particular by the literature on the role and representation of Spanish regions at the EU level (Roller, 2004; Rodrigo, 2012; Morata, 2013; Cano, 2015), and more specifically in the Council (Noferini, 2012).

If the representation of regions at the EU level has generated a vast body of research, the actual representation of Spanish interests towards the EU level, and more specifically the resources and processes mobilized by Spanish negotiators to influence decision outcomes, remains under-studied. The literature on national EU coordination systems and EU PermReps provides excellent insights into the role and efficiency of the mechanisms of specific Member States, including Belgium (Kassim *et al.*, 2001; Sepos, 2005), Italy (Kassim *et al.*, 2001; Bindi and Cisci, 2005) or Germany (Scharpf, 1988; Kassim *et al.*, 2000; Sepos, 2005). The literature on the Permanent Representations and national EU coordination processes of Germany, France, Italy, Belgium, and the UK indeed highlights a high degree of stability over the two past decades (Scharpf, 1988; Kassim *et al.*, 2000, 2001; Sepos, 2005; Bindi and Cisci, 2005; De Maillard and Smith, 2010; Dravigny *et al.*, 2016; Kassim, 2016), emphasizing that these coordination mechanisms tend to remain stable in the medium term, as they relate to, and are determined by, a set of stable domestic factors (Jensen, 2014).

The PermRep is, thus, a key actor in the Spanish National-European nexus to understand its success at the EU level, and particularly in the Council of the EU. Magone indeed argued that the distant position of the Spanish PermRep from the decision-making Madrid gives a uniquely strong position to the civil servants involved in the negotiations, who are in general terms experienced negotiators (Magone, 2004). Whereas we know that “Madrid’s capacity to influence decisions in Brussels is not negligible” (Molina, 2020), there is a need to better understand who the negotiators posted by Spain to the PermRep are, the processes and the amount of resources available to them, and their actual success in the context of legislative negotiations.

Twenty years ago, Kassim (2001) had argued that Spain was part of the group of “spectator” member states, which have smaller missions that take a special interest in particular areas of EU policy-making and which are not tightly integrated into the domestic policymaking system. Based on novel data sets, this article intends to test the hypothesis whether Spain remains a “spectator” in the EU policymaking process, and how it compares to other MS in relation to the resources and processes mobilized by national negotiators in Brussels.

## DATA AND METHODOLOGY

To answer the two main research questions, this article draws on a qualitative and also descriptive quantitative datasets, developed as part of a broad research program on the influence of Spain in the EU policymaking system.

The core of this study derives from the analysis of the newly released DEU III dataset. The success of Spain as part of EU legislative processes is assessed using the DEU III dataset (Arregui and Perarnaud, 2022) — an extension of the previous DEU I and DEU II data sets (Thomson *et al.*, 2006; Thomson *et al.*, 2012). This new dataset contains full information on policy positions and levels of salience that actors attach to 363 controversial issues, based on in-depth interviews conducted with national and EU officials. More specifically, this article draws on a subset of the DEU III Dataset, looking at EU legislative negotiations adopted between 2004 and 2019. In addition, our analysis on member states' influence capabilities draws on a dataset focusing on the informal capabilities that MS have developed to become successful in the EU legislative process (Perarnaud and Arregui, 2022).

To further refine our understanding of the Spanish PermRep, this article builds on ten qualitative interviews, listed in appendix A and conducted between 2017 and 2018 in Brussels with negotiators of the Spanish permanent representation to the EU, both at the technical and ambassadorial levels. Interviewees represented various policy sectors. Three negotiators were in charge of Justice and home affairs (JHA), and one for each of the following: environmental affairs, economic and financial affairs, social employment affairs, and internal market. Three interviews were also conducted with one of the three PermRep's ambassadors (and his assistant). Finally, our analysis also draws on documents provided by the Spanish PermRep as well as interviews conducted with other delegations as part of this research program, when Spanish negotiators and influence were considered by respondents.

The following section analyses Spain's influence capabilities at the EU level, in terms of the Spanish PermRep's resources, its internal coordination process and its engagement with other actors at the EU level. Then, drawing on the DEU III dataset, the bargaining success of Spain in recent negotiations is analyzed, as well the level of salience of its preferences, and the average distance of its preferences in comparison to other MS. Furthermore, two case studies are presented in order to underline the strengths and weaknesses of the Spanish PermRep in influencing the EU policymaking system and its decision outcomes.

## THE SPANISH REPER: A STRONG NATIONAL ACTOR WITH SUB-OPTIMAL EU CONNECTIONS

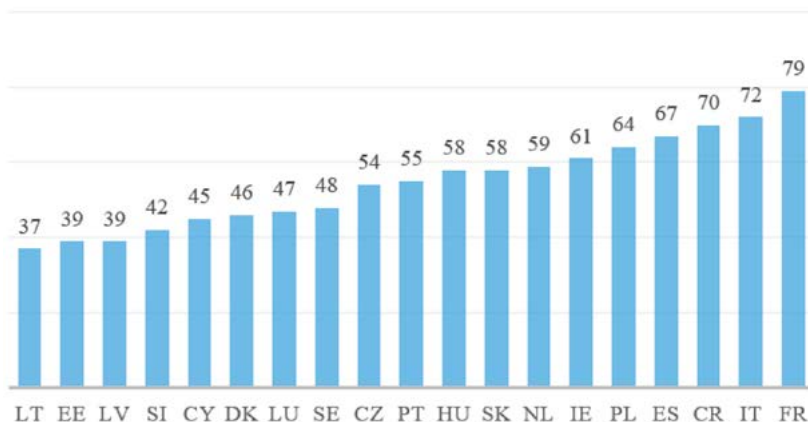
The following section documents and compares the resources and processes mobilized by the Spanish REPER as part of the EU decision-making process. It covers the human resources mobilized by the diplomatic representation, as well as its internal coordination process and external engagement with EU stakeholders.



*Human resources*

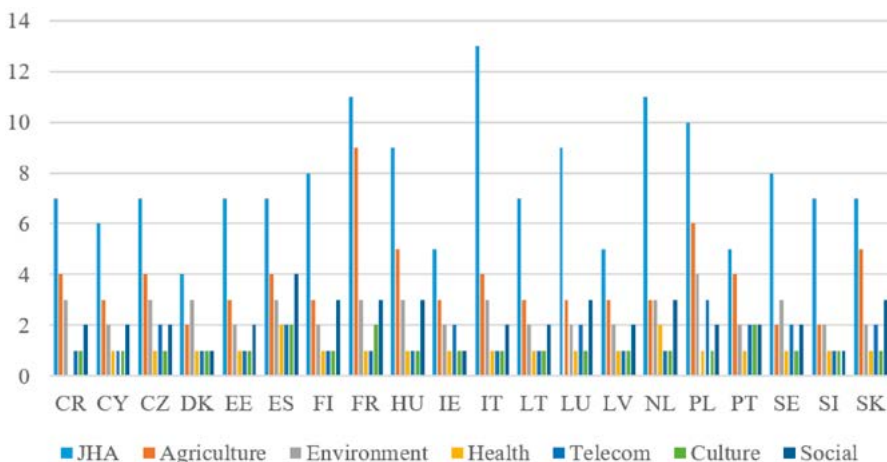
The results of our survey and analysis of data indicate that the Spanish PermRep is well-resourced in comparison to other MS. It hosts approximately 70 negotiators, and is thus among the largest permanent representations of all EU MS. For all policy sectors studied, Spain has more negotiators than the average member state.

FIGURE 1.  
NUMBER OF COREPER I AND II NEGOTIATORS BY MEMBER STATES IN 2019



Source: Perarnaud (2022b).

FIGURE 2.  
NUMBER OF NEGOTIATORS BY POLICY SECTORS IN 2019



Source: Perarnaud (2022b).

Interviewees emphasized that the Spanish PermRep is not only well-resourced in comparison to other member states, but also in relation to the national administration in Madrid. A Spanish ambassador argued for instance that “in perspective, we are much better here, especially in relationship to the average situation in Madrid, inside the average ministry, such as energy, fishery or even foreign affairs [...]. If we compare to the central administration, we are clearly much better here” (Interview 6).

The Spanish PermRep is perceived as an appealing posting for most Spanish civil servants working on EU affairs. This contrasts strongly with other member states, where postings in Brussels appear less desirable (Kassim *et al.*, 2001). Indeed, it was argued that “working conditions in Brussels and Spain are impossible to compare. [...] There are very interesting advantages for families, and even European schools’ tuition fees are covered. We are close to Spain. Nowadays, there is high demand for jobs in the Spanish Permanent Representation, you can acquire highly skilled resources” (Interview 4).

In certain sectors however, the posting of additional negotiators was considered as needed to allow negotiators to follow EU developments more comprehensively. These gaps appear to relate to the structure of the recruitment process of negotiators, which remains a competency of each ministry, and is thus at times characterized by delays. The deputy permanent representative argued that “the reason the adjustments are not made is that each ministries have their own budget, and spend it according to their overall resources” (Interview 5).

The recruitment of negotiators at the Spanish PermRep is indeed carried out by the competent ministries, though an inter-ministerial commission is notified and can signal issues. Negotiators generally stay for a maximum of five years, and then return to their respective administration in Madrid. This system allows for negotiators to enrich their network in Brussels, increase their expertise on EU affairs, and then share this knowledge with their services back in Madrid.

In terms of training, there is no structured mechanism for new negotiators at the level of the Spanish PermRep. Systems of knowledge-transfer vary in function of ministries, but negotiators generally “learn by doing”. Only diplomats from the ministry of foreign affairs benefit from specialized trainings. However, diplomats represent less than 25% of the counsellors of the Spanish PermRep. As explained by a Spanish diplomat, “in terms of training, the Spanish Permanent Representation does not provide particular training to the negotiators. Most of the negotiators have extensive experience in negotiations, since they were posted before in the ministries and already followed the negotiations, so they learn by doing. For diplomats from the Ministry of Foreign Affairs, there is a training program when entering the ministry” (Interview 7).

### *Internal coordination*

As emphasized previously by Magone (2004), the role of the PermRep in the national EU coordination system is essential. Negotiators indeed participate directly

in the formulation process of the national position, for instance by updating the administration regarding ongoing developments in Council working groups. Though the secretary of state for European affairs is in charge of the coordination of the national position, the shaping process of the position was presented as “much more a dialogue than a simple instruction, since Brussels based diplomats have a better sense of what is going on in the EU” (Interview 2).

In terms of the administrative resources available in Madrid and their experience, negotiators in Brussels can enjoy more autonomy, though Madrid always remains the ultimate decision-maker. For instance, in the JHA sector, several negotiators appear highly experienced and recognized by their peers as experts of their respective fields. Their individual status and the Spanish coordination system allow them to play a greater role than negotiators from other MS in their national decision-making system.

Nonetheless, the role of the Spanish PermRep varies across policy sectors. For instance, in relation to security and defense matters, Madrid holds significantly more control of the process of formulation and advancement of national preferences, in comparison to other sectors. It also varies depending on the expertise and interest for EU affairs of the relevant director generals, secretaries of state and ministries in the capital. Also, when the policy sector is more communitarised (i.e. agriculture, fisheries, environment), officials in Madrid are generally more aware of EU-related developments. Indeed, other ministers are less used to dealing with EU-related dossiers, and are thus less proactive, leaving more room for manoeuvre to negotiators in Brussels. As suggested by a Spanish diplomat: “it depends a lot on whoever is in Madrid [...]. There are general directors, state secretaries and even ministers that can be more familiarized [with European procedures]. When there is a communitarian competence under discussion, you can notice it. For example, take the CAP, there is no national budget for it. It is entirely communitarian. And there are some [really good negotiators]. Such sectors [agriculture, fishery] have a tradition in working really well as much in Madrid as in Brussels. The Environment is also a highly communitarian topic, those people working with it [in Madrid] know the technicalities. There are ministries really used to communitarian affairs. This does not happen as often in other ministries” (Interview 1).

According to interviewees, the quality of the internal coordination appeared mostly fluid, following established procedures. For instance, after the publication of a legislative proposal by the European Commission, the services of the PermRep draft a fiche for each dossier, called “Fiche COM”. It describes the proposal and identifies the responsible ministries. However, the internal coordination process can be blocked in situations where ministries cannot find a common position on controversial issues. Compared to other MS, Spain remains swift in the adoption of its national positions on EU affairs. Far from MS characterized by slow position-shaping processes such as Germany and Belgium, Spain appears to enjoy a rather efficient mechanism to adopt its initial positions, though not as efficient as Scandinavian and Dutch administrations. Indeed, certain Member States, such as the Netherlands, have developed highly efficient coordination processes between their capital and Permanent representation,

allowing for swift feedback loops between Brussels and home ministries during EU negotiations. These systems can ensure, for instance, quick and secure clearance from the highest levels of ministries and approve a national position in “one day” if needed.

Though the main coordination body for EU affairs in Madrid is the secretary of state for EU affairs, interviewees signaled that in recent years, a new structure has emerged and progressively shifted the internal coordination process on EU affairs related to economic matters. Under the first Rajoy government, a structure called the economic office of the president (*Oficina Económica del Presidente del Gobierno*) became competent for the coordination of the Spanish position for the European Council related to economic affairs. Its scope of action is broad, and covers for instance the negotiations on the directive for the posting of workers, related to social and employment affairs. The advantage of this office is that it brings negotiators in closer contact with the president of the government, and thus gives them more influence. This evolution reflects a more general trend in EU governance, as more and more technical and controversial dossiers are brought before the European Council. This is also well-illustrated with the recent systematization of the meetings of EU leaders’ sherpas before each European Council. Whereas certain controversial files would be usually addressed by Coreper or the General affairs Council, they are increasingly discussed by sherpas and thus negotiated directly by heads of state. In Spain, the sherpa was also recently the secretary of state for European affairs (Amb. Jorge Toledo Albiñana).

### *External coordination*

In Brussels, Member States engage with a constellation of actors in order to advance their national interests. In this context, Permanent representations develop and nurture personal relationships with representatives from other MS and EU institutions, build coalitions and develop influence strategies in order to make their preferences heard at the EU level.

In terms of cooperation with other MS in the Council, the coalitions initiated or joined by Spain vary widely depending on the issues and policy sectors. There are no structured and institutionalized relations with large MS such as France and Germany, though there is a will to increase coordination with Germany (seen in a recent meeting of the Spanish secretary of state with his German counterpart). As argued by a Spanish diplomat, “there is a series of countries whom we share close preferences. It depends a lot on the individual case. Spain is a country in a unique situation. It is a big country with interests in multiple fields and that do not always match the preferences of traditionally large states. We are close to France and Germany, but what really sets your agenda are your own specific interests. We work so that the Franco-German relationship also includes our interest. Outside of that big coalition, it is tough to achieve your own interest” (Interview 8).

Interviewees emphasized that cooperation with other MS is important and need to occur early in the process. If Spain tends to be politically aligned with large and

pro-European countries, such as France and Germany, it also sometimes follows positions closer to the UK, or the Visegrad group. Brexit is, thus, expected to strongly reshape the alliances that Spain has built in the Council, including on environmental and internal market affairs (“when discussing the environment, our closest partner was the United Kingdom”, Interview 3). With Portugal, however, Spain tends to find major convergences on most issues.

In terms of coordination with the European Parliament, the Spanish PermRep nurtures strong relations with (Spanish) MEPs. This coordination was deemed absolutely necessary in order to exercise influence at the European level. The increasing empowerment of the European Parliament in EU legislative negotiations has indeed led a number of Member States to allocate more resources and time in engaging with MEPs, in order to follow and shape parliamentary debates. Spanish negotiators engage not only with nationals in the EP, but also with relevant MEPs such as the political group coordinators, chairs of commissions, and (shadow-)rapporteurs of particular legislative proposals. A negotiator covering economic and financial matters explained that: “Obviously we cannot make them to buy our proposals, but we can explain them our position. They come to the treasury in Madrid, and they can ask anything they want on this file. One of the shadow rapporteurs is Spanish, and I have contacted every month with them. They are very, very helpful” (Interview 10).

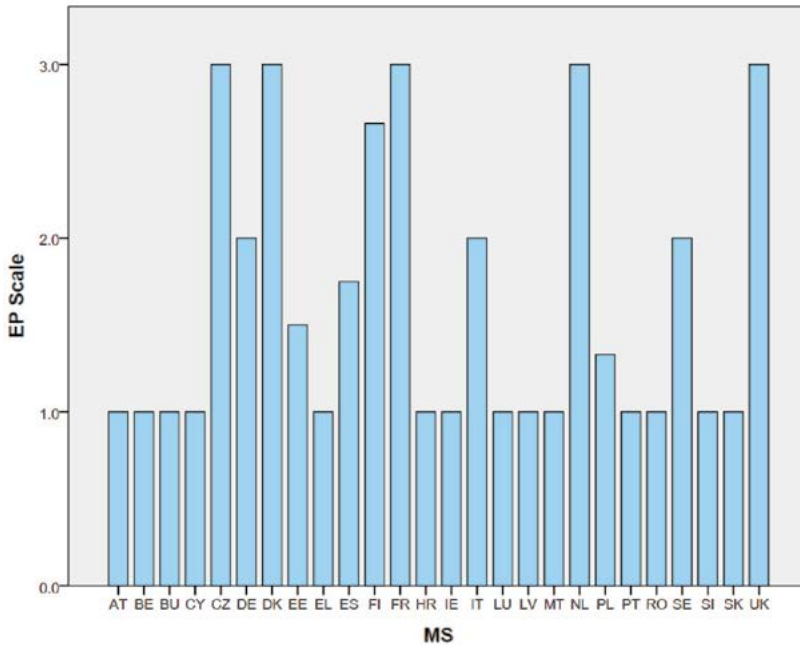
The access to MEPs by the Spanish PermRep appeared satisfactory to convey the preferences of the Spanish government. The Spanish Permanent representative and the deputy Permanent representative usually visit Strasbourg during the EP plenaries, in order to inform MEPs about the position of Spain on key issues. A diplomat argued for instance that “the European Parliament, for instance, is essential and we are in permanent contact with it, this is evident. We are negotiating in one institution, the Council, but we are always looking at the Parliament, since nowadays it has become a key actor” (Interview 6).

In the context of several negotiations, the strong connection between the Spanish PermRep and Spanish MEPs acting as EP rapporteurs played a key role in explaining Spain bargaining success, as exemplified later in the case studies.

However, as emphasized by Figure 3, not all MS invest in these channels. Spain is part of the group of MS which regularly engage with the EP as part of legislative processes, though this engagement remains less structured than other MS such as Denmark, Czech Republic, France, Finland and the Netherlands. Indeed, in certain sectors, attachés do not have sufficient time and resources to constructively approach the European Parliament. PermRep negotiators need to attend all Council working groups, report to the capital, study each proposal closely, while engaging with other EU institutions and stakeholders. This gap is well illustrated by variations in the workforce of MS permanent representations’ section dedicated to follow legislative developments in the EP. In Spain, this section is only staffed with one civil servant, whereas other MS have up to three. With sub-optimal resources, this situation may translate into less bargaining success for Spain as part of legislative negotiations.

FIGURE 3.

## MS PERMANENT REPRESENTATIONS' ENGAGEMENT WITH THE EUROPEAN PARLIAMENT



Source: Perarnaud and Arregui (2022).

Regarding the engagement of the PermRep with the European Commission, contacts are regular, and established on an *ad hoc* basis. The Spanish permanent representation also devotes some of its resources to the posting of Spanish nationals into the EU administration. Interviewees argued it had an impact on decision outcomes. A Spanish diplomat explained that “inside the Commission, we have important people in key positions, and we use them, since they allow us to exert influence. As a consequence, we have a policy for placing Spanish representatives in strategic placements [...]. There are no periodical meetings. But there are meetings, and more than that, contacts for sharing key information and exerting informal influence” (Interview 5).

In terms of engagement with interest groups in Brussels, the Spanish PermRep is generally open to discuss with interest groups representatives. Such meetings can be interesting for attachés, since they can better understand the position of other MS through these lenses. As emphasized by a Spanish diplomat, “with interest groups, the Spanish Permanent Representation is quite open. They receive many interest groups to hear their perspectives, both at attaché and ambassadorial levels. The lobbying happening in Brussels is much more technical than that in the national capital. Lobbying material is very interesting for attachés, since they can better understand the position of other MS through these lenses. For instance, in the context of air transport

negotiations, hearing from big EU airline companies was useful to better understand the roots of the German or French national positions” (Interview 3).

### SPAIN’ SUCCESS IN EU LEGISLATIVE PROCESSES (2012-2019)

This section draws on the new DEU III dataset (Arregui and Perarnaud, 2022). This analysis uses data from thirty-six legislative dossiers (covering 90 controversial issues) adopted under qualified majority voting (QMV) rules between 2004 and 2019. The legislative dossiers under study cover the following policy sectors: environment and energy, telecom and digital, agriculture, justice and home affairs, social and employment, and health.

The following table indicates the average success of MS across the legislative dossiers under study. Using a spatial representation of controversies by means of ordinal scales according to an established methodology (Thomson *et al.*, 2006), success is measured as the absolute distance between the initial preferences of actors with decision outcomes, weighted by salience (Arregui, 2016). Issue salience is also measured for all actors using an ordinal scale from 0 to 100 for each controversial issue. Extremity, or the distance of an actor’s position with the average preference of all other actors, is also accounted.

TABLE 1.

MS’ BARGAINING SUCCESS, ISSUE SALIENCE AND POSITION’S EXTREMITY IN THE DEU III DATASET (2004-2019)

MS	Bargaining Success		Salience		Extremity		Obs.
	Avg.	Stand. Dev.	Avg.	Stand. Dev.	Avg.	Stand. Dev.	
<b>Austria</b>	20,43	22,13	53,77	25,68	20,43	22,13	73
<b>Belgium</b>	17,79	20,16	50,12	22,64	17,79	20,15	83
<b>Bulgaria</b>	21,75	22,11	47,20	27,67	21,75	22,11	50
<b>Croatia</b>	16,28	21,24	42,22	25,39	16,28	21,24	9
<b>Cyprus</b>	15,51	21,59	39,20	25,60	15,51	21,59	56
<b>Czech Republic</b>	22,88	25,49	55,06	27,25	22,88	25,49	80
<b>Germany</b>	19,90	22,07	61,55	26,67	19,90	22,07	87
<b>Denmark</b>	20,68	22,51	58,61	24,73	20,68	22,51	83
<b>Estonia</b>	17,50	20,46	46,59	26,38	17,50	20,46	69
<b>Greece</b>	19,52	20,86	48,50	24,35	19,52	20,86	70
<b>Spain</b>	20,79	22,20	60,60	24,16	20,79	22,20	83
<b>Finland</b>	21,44	23,50	55,60	24,87	21,44	23,50	83
<b>France</b>	26,02	24,60	69,15	25,81	26,02	24,60	88

MS	Bargaining Success		Salience		Extremity		Obs.
	Avg.	Stand. Dev.	Avg.	Stand. Dev.	Avg.	Stand. Dev.	
<b>Hungary</b>	19,67	22,93	50,21	28,04	19,67	22,93	72
<b>Ireland</b>	17,79	19,36	54,93	24,75	17,79	19,36	75
<b>Italy</b>	20,26	21,57	54,32	24,29	20,26	21,57	81
<b>Lithuania</b>	19,73	22,30	48,43	26,87	19,73	22,30	70
<b>Luxembourg</b>	16,44	21,45	45,97	24,93	16,44	21,45	67
<b>Latvia</b>	19,96	22,00	48,33	26,55	19,96	22,00	66
<b>Malta</b>	15,95	21,88	40,45	27,04	15,95	21,88	56
<b>Netherlands</b>	20,81	20,99	58,33	23,79	20,81	20,99	87
<b>Poland</b>	24,23	24,94	55,90	28,78	24,23	24,94	83
<b>Portugal</b>	16,39	20,55	50,45	24,77	16,39	20,55	67
<b>Romania</b>	17,79	19,79	45,81	27,49	17,79	19,79	43
<b>Sweden</b>	22,62	22,08	55,35	25,91	22,62	22,08	85
<b>Slovenia</b>	16,17	19,44	42,54	25,02	16,17	19,44	67
<b>Slovakia</b>	16,89	22,18	49,21	26,91	16,89	22,18	70
<b>UK</b>	19,25	21,11	59,86	23,68	19,25	21,11	74
Average	19,78	22,01	52,88	26,39	19,78	22,01	1977

Source: own elaboration.

The results underline that Spain's bargaining success is close to the average, for the ninety controversial policy issues under study. The dataset also confirms previous assessments that bargaining success is generally rather evenly distributed in Council negotiations (Lundgren *et al.*, 2019). More broadly, and to underline that decision outcomes are reasonably close to Spanish positions, it is interesting to note that Spain only opposed Council votes four times between 2016 and 2019<sup>1</sup>. During this period, Spain generally expressed more issue salience on controversial topics than the average of the MS. Along with France and Germany, Spain has the highest level of issue salience between 2004 and 2019. This serves as an indication that Spain has been active on a wide range of policy sectors, illustrating the breadth of its national interests covered by EU negotiations. In terms of the "extremity" of its positions in relation to other MS, Spain is slightly above average, well below France and Poland which appeared to be the MS taking the most extreme positions on average during this time-frame.

1. Spain expressed its opposition during votes in the Council in the context of the following negotiations: Telecom affairs (2016/0287COD-2016/0185COD), Justice and home affairs (2018/0330COD) and fisheries (2012/0179COD).



## CASE STUDIES

In order to analyze the extent to which variations in the resources and processes of the PermRep may matter in the context of EU negotiations (in comparison to other MS), two case studies are presented. The first case study investigates one of the most successful policy issues for Spain documented in the DEU III dataset. A successful policy issue corresponds to a controversial policy issue in which Spain had expressed a high salience regarding its preference, and with a decision outcome similar or very close to the position initially defended by Spain. This issue was chosen due to the role attributed by interviewees to the Spanish PermRep and its negotiators in shaping the decision outcome. Conversely, the second case study looks at a policy issue in which the salience for Spain was high, but with an unfavorable decision outcome, and in which some weaknesses at the level of the Spanish PermRep were identified.

### *Case Study 1. European Electronic Communication Code directive (2016-2018)*

In September 2016, the European Commission proposed a directive establishing a European electronic communication code, amending four directives related to the field of telecommunications (2016/0288COD). Spectrum policies<sup>2</sup> was one of main policy issues at stake (Perarnaud, 2022a). The proposal of the European Commission consisted in granting more authority to the EU regulator in relation to spectrum. More specifically, the proposal consisted in having national regulatory authorities submit national spectrum assignment measures to a peer-review led by the EU telecommunication regulatory body. The pre-existing system was instead driven by an entirely voluntary process led by a MS-led advisory group known as the radio spectrum policy group (RSPG). France, Sweden and Slovenia appeared in favor of such a peer-review led by the EU regulator, whereas Netherlands, Hungary and Spain, as well as a large majority of MS, were strongly opposed to this possibility (Interview 8). In the context of these negotiations, Spain was represented by two negotiators, both with extensive experience in the Council. One of them had been a negotiator at the Spanish permanent representation for 17 years. He was thus considered as very knowledgeable by his peers on the Council and in his interactions with EU institutions.

In the formulation of the Council position, the negotiation dynamics appear to favor a number of pro-active MS. After several rounds of discussion in working groups, the discussions derived progressively outside of them, as part of bilateral talks between MS with the highest salience, including Spain (Interview 9). Informally, the presidency was made aware of the development of parallel discussions outside of the working

---

2. The main blocks of the directive were initially addressed separately by negotiators as part of different tracks. Since all issues could not be tackled altogether, this study covers one of the most controversial issue-spectrum policies.

group. After having found an agreement, the two opposing camps came back to the working group with a compromise proposal in line with the position defended by Spain. Since a large majority of MS did not support the proposal of a peer-review, the Council position was to maintain the voluntary process led by the radio spectrum policy group.

On the side of the European Parliament, the IMCO and ITRE committees of the EP were each responsible for different sections of the directive. For one of the two EP rapporteurs, MEP Pilar Del Castillo Vera, as for the rest of the EPP group in the EP, the main priority in this directive was the duration of licenses (and not the peer-review mechanism). The EP had initially supported the mandatory peer review mechanism in its report, but quickly gave up on its position during trilogue negotiations, since it was not one of its major red lines. This choice was justified by respondents by the influence of Spanish negotiators in liaising with one of the two EP rapporteurs, who was in charge of spectrum issues. Preventing the creation of a mandatory peer-review was a top priority for Spain, and led Spanish negotiators to engage repeatedly with the rapporteur in the context of discussions between the Council and the EP (Interview 4).

Informal exchanges were partly facilitated by the fact that this EP rapporteur was Spanish, affiliated to the at-a-time governing party (Partido Popular) in Spain and had similar views with Spanish ministries on this directive. In this context, Spanish negotiators were given by the Council presidency the possibility to act as a mediator with the EP in order to draft compromise proposals between the Council and the EP, in close coordination with the Spanish EP rapporteur. As detailed by one of the Spanish negotiators, “there were of course many informal contacts with the rapporteur and their team, and if the rapporteur shares your own nationality, you can play a key part in the informal mediation in the Council. This is the first time that it happens in the negotiations where I attended. We tried it and it worked to facilitate dialogue. Every now and then, the Council presidency exploits this to approve solutions in a very informal way, out of the official channels. This is exploited by the Presidency to reach an agreement (which is also the main target). If there are informal communication channels, it is always positive” (Interview 8).

This informal channel of discussion was instrumental in allowing Spain to defend its preferences and in securing an agreement within the Council. The possibility of establishing this informal channel partly stems from the experience and trust the two negotiators enjoy at the Council level. The outcome of the negotiations on this issue was the permanence of a voluntary system, led by the RSPG, in line with the preferences of Spain and other likeminded MS.

### *Case Study 2: “Non-cash” directive (2017-2019)*

On September 13, 2017, the European Commission submitted a proposal for a directive to combat fraud and counterfeiting of means of payment, including bank cards and online payments. The pre-existing legal framework, adopted in 2001

(Council Framework Decision 2001/413/JHA), was considered outdated with the new criminal practices permitted by new technologies. The main controversial issue between MS concerned the level of ambition of this text for the harmonization of offences and penalties.

The camp in favor of greater harmonization was composed of Italy, France, Spain, Cyprus, Slovenia and Poland, while the camp in favor of a less ambitious level was led by Germany, and supported by Finland and the Czech Republic, and to a lesser extent by Hungary and Austria. Germany in particular was concerned about the consequences of over-ambitious harmonization on its constitutional order, recalling in particular the jurisprudence of its Constitutional Court. The position defended by Spain was that there are offences for which it is not necessary to specify the intention for them to be considered criminal, because the fraud in itself is sufficient. This position was justified in particular by the French, Polish and Spanish negotiators by the fact that counterfeiting is often organized in such a way that one group takes care of the falsification and then resells this information to other groups that exploit it.

Negotiations in the Council started during the Estonian Presidency in the second half of 2017. This period made it possible to identify at the technical level the points of consensus and stumbling blocks between delegations, concretized by the preparation of a first draft of the Council’s position in December 2017. A large majority of the MS then seemed to agree on most of the provisions, with the exception of Germany in particular.

The Bulgarian presidency then took over at the beginning of 2018, still at the level of the DROIPEN working group. During these negotiations, Germany did not seem able to form a blocking minority, despite the support of Finland and the Czech Republic in particular. Following several meetings of this working group and the JHA Counsellors in January and February 2018, as well as a series of compromise proposals presented by the Bulgarian Presidency, a new version of the draft directive was presented to Coreper on 28 February 2018. This version integrated several German requests, and was partly contrary to the French and Spanish requests. During this Coreper meeting, while all delegations had expressed their approval of the version of the directive presented by the Presidency, Germany indicated its categorical refusal, because of the possible consequences of this text for its constitutional order. During the exchanges in Coreper, the German permanent representative thus alluded to the possibility of resorting to the “emergency brake” procedure, referring to the Article 83 of the TFEU.

Following a series of bilateral discussions between Germany and other MS, the Bulgarian Presidency then chose not to adopt this text immediately in Coreper and to send it back to the level of the JHA Counsellors, who then met twice during the following week, with the aim of responding again to German concerns. During these few days, political negotiations between Berlin and the other capitals were very intense, with some governments trying to exchange their approval of the German demands for a compromise on other issues. It was this dynamic that finally explained the French government’s turnaround, with Paris negotiating its agreement to German demands

in exchange for a change in the German position on another dossier in another sector. A series of MS thus changed their position, with the exception of Spain, which maintained its initial position. This shows one of the challenges faced by Spain in the context of Council negotiations relates to the informal dynamics led by the Franco-German alliance. It was indeed argued by an interviewee that one of the main objectives for Spanish negotiators was to attempt incorporate Spanish interests into the Franco-German relation. This dossier indeed indicates how trade-offs found between France and Germany in the last steps of a negotiation can be significantly detrimental to the interests of Spain.

Once this compromise was agreed in Coreper, the text was finally adopted at the level of the JHA Council. During this ministerial meeting, Spain, along with Cyprus, publicly criticized the way in which the compromise was reached. The report of the LIBE Committee to the European Parliament was then adopted in plenary on September 2018. An interviewee insisted on the fact that Spanish negotiators had not been sufficiently proactive in reaching out with all relevant MEPs when the EP adopted its report, explaining that “other counsellors can go door-by-door to other offices, because they have freedom of action and also hold resources. It is a matter of operating resources” (Interview 10).

The fact that some justice counsellors are also the main experts for their administration means that they cannot allocate an optimal amount of time in liaising with MEPs, especially when the legislative files in question are not a top political priority. Then, an inter-institutional agreement was finally reached without any major change to the general approach of the Council.

## CONCLUSIONS

This article has investigated the role, resources and processes of the Spanish Permanent Representation to the EU in the advancement of Spanish positions and interests at the EU level. The PermRep is a crucial instrument in the Spanish administrative and political apparatus designed to leverage influence at the European level. The results of the study indicate that the Spanish PermRep is well-resourced in terms of human resources in comparison to other MS, despite the issue of specialized trainings for experts and diplomats having been perceived as an area for improvement. Even if it varies across policy sectors, the quality of Spain’s internal coordination processes appears to be generally high-quality and fluid, as Spain enjoys a rather efficient mechanism to adopt its initial positions. In other words, although the quality of Spain’s internal coordination processes vary across policy sectors; they work well as Spain enjoys an efficient adoption mechanism of its initial positions. Still, Spain is not as efficient as Scandinavian and Dutch administrations. Regarding its coordination with EU institutions, the Spanish permanent representation nurtures strong relations with (Spanish) MEPs and the European Commission, though not as structured as other MS such as the Netherlands.

If the empirical analysis underlines that Spain’s bargaining success was close to the average of MS between 2004 and 2019, the two case studies indicate strengths and weaknesses for Spain in EU legislative processes. The second case study indeed reveals the challenges that Spanish negotiators can face defending the large breadth of interests at the EU level. To exert influence in the EU decision-making process, negotiators need to simultaneously follow Council negotiations, brief their national capital, but also engage with and influence other EU institutions and stakeholders. Efficiently implementing this strategic approach requires a set of processes and resources that cannot be systematically mobilized due to adequate, yet sub-optimal, levels of administrative and human resources (in comparison to other MS such as France, Germany or even The Netherlands or Denmark). As highlighted by the data and two case studies, this ultimately hinders the capacity of Spain to leave the group of “spectator” member states in the governance of the EU and become a “driving” MS in all of the sectors in which Spanish interests need to be advanced.

## ACKNOWLEDGMENTS

This work was supported by the Spanish Ministry Science and Research under Grant PID2020-119716GB-I00; it was also supported by the Erasmus+ programme of the European Union under Grants 101085465 —BACES and 101047889—EU-GOV (Jean Monnet Chair in European Governance).

## DEU III DATASET AVAILABILITY

The DEU III dataset is open-access and available at <https://doi.org/10.34810/data53>

## References

- Arregui, Javier. 2007. “Europeanización y transformación institucional del sistema político español”, in F. Morata and G. Mateo (eds.), *España en Europa, Europa en España*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Arregui, Javier. 2016. “Determinants of Bargaining Satisfaction Across Policy Domains in the European Union Council of Ministers”, *Journal of Common Market Studies*, 54 (5): 1105-1122. Available at: <https://doi.org/10.1111/jcms.12355>.
- Arregui, Javier. 2020. “Europeanization of Political Structures and Public Policies”, in Diego Muro and Ignacio Lago (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Arregui, Javier and Clement Perarnaud. 2022. “A new dataset on legislative decision-making in the European Union: the DEU III dataset”, *Journal of European Public Policy*, 29 (1): 12-22. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1991983>.

- Arregui, Javier and Robert Thomson. 2009. "States' bargaining success in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 16 (5): 655-676. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501760902983168>.
- Bailer, Stefanie. 2004. "Bargaining success in the European Union: The impact of exogenous and endogenous power resources", *European Union Politics*, 5 (1): 99-123. Available at: <https://doi.org/10.1177/1465116504040447>.
- Barbé, Esther. 1995. "European Political Cooperation: The Upgrading of Spanish Foreign Policy", in Richard Gillespie, Fernando Rodrigo and Jonathan Story (eds.), *Democratic Spain: Reshaping external relations in a changing world*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203976784>.
- Bindi, Federiga and Manuela Cisci. 2005. "Italy and Spain: A tale of contrasting effectiveness in the EU", in Christian Lequesne and Simon Bulmer (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press. Available at: <http://hdl.handle.net/1814/54444>.
- Bueno de Mesquita, Bruce and Frans N. Stokman. 1994. *European Community Decision Making: Models, Applications, And Comparisons*. New Haven, CT: Yale University Press. Available at: <https://doi.org/10.12987/9780300158113>.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 2000. *Principles of world politics. People's power, preferences and perceptions*. Washington: CQ Press.
- Cano, Javier Sanchez. 2015. "Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la Unión Europea", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (21): 128-158. Available at: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5093722>.
- Chelotti, Nicola. 2013. "Analysing the Links between National Capitals and Brussels in EU Foreign Policy", *West European Politics*, 36: 1052-1072. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.799310>.
- Closa, Carlos and Paul Heywood. 2004. *Spain and the European Union*. New York: Palgrave. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-05894-2>.
- Costa, Oriol. 2006. "Spain as an actor in European and international climate policy: From a passive to an active laggard", *South European Society and Politics*, 11 (2): 223-240. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608740600645840>.
- De Maillard, Jacques and Andy Smith. 2010. "La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne, la France, le Royaume Uni et la sécurité intérieure". *Revue internationale de politique comparée*, 17: 207-223. Available at: <https://doi.org/10.3917/rip.172.0207>.
- Dravigny, Josselin, Jacques de Maillard and Andy Smith. 2016. "Sécurité intérieure européenne et définition de l'intérêt national: le modèle français revisité", *Revue française d'administration publique*, 158 (2): 405-417. Available at: <https://doi.org/10.3917/rfap.158.0405>.
- Greer, Scott and Maria Martin de Almagro. 2012. "Being Spain in Brussels: Policy bureaucracy, agenda setting and negotiation in the EU policy process", *International Journal of Iberian Studies*, 24 (2): 71-89. Available at: [https://doi.org/10.1386/ijis.24.2.71\\_1](https://doi.org/10.1386/ijis.24.2.71_1).

- Jensen, Mads Dagnis. 2014. “Negotiating the morass: measuring and explaining variation in co-ordination mechanisms in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 21 (9): 1273-1292. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.923019>.
- Kassim, Hussein. 2003. “Meeting the demands of EU membership: The Europeanization of national administrative systems”, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>.
- Kassim, Hussein. 2016. “London Calling: Revisiting the National Coordination of EU policy in the UK”, *Revue française d’administration publique*, 2: 431-446. Available at: <https://doi.org/10.3917/rfap.158.0431>.
- Kassim, Hussein, Anand Menon, B. Guy Peters and Vincent Wright (eds). 2001. *The National Co-Ordination of EU Policy: The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein, Guy Peters and Vincent Wright (eds.). 2000. *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundgren, Magnus, Stefanie Bailer, Lisa M. Dellmuth, Jonas Tallberg and Silvana Tarlea. 2019. “Bargaining success in the reform of the Eurozone”, *European Union Politics*, 20 (1): 65-88. Available at: <https://doi.org/10.1177/1465116518811073>.
- Magone, José M. 2004. *Contemporary Spanish Politics*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203505038>.
- Marks, Michael Philip. 1997. *The formation of European policy in post-Franco Spain: The role of ideas interests, and knowledge*. Aldershot, Hants: Avebury.
- Mateo, Gemma and Francesc Morata. 2007. *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Molina, Ignacio. 2001. “Spain”, in Hussein Kassim, Guy Peters and Vincent Wright (eds.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Molina, Ignacio. 2020, “Spain in the EU: Preferences, Policy Process and Influence in Brussels”, in Diego Muro and Ignacio Lago (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.42>.
- Molina, Ignacio and Fernando Rodrigo. 2005. “Spain”, in Brian Hocking and David Spence (eds.), *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke: Palgrave.
- Morata, Francesc. 2007. “La europeización del estado autonómico”, in *España en Europa-Europa en España*. Barcelona: CIDOB.
- Morata, Francesc. 2013. “Las representaciones regionales en Bruselas”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2: 37-48.
- Naurin, Daniel. 2007. *Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU*. Working Paper, EUI RSCAS, 2007/14. Available at: <http://hdl.handle.net/1814/6762>.

- Noferini, Andrea. 2012. "The participation of subnational governments in the Council of the EU: some evidence from Spain", *Regional and Federal Studies*, 22 (4): 361-385. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.677138>.
- Panke, Diane. 2010. "Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies", *Journal of European Public Policy*, 17 (6): 799-817. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486980>.
- Perarnaud, Clement. 2022a. "Power to the connected? Determinants of member states' bargaining success in the making of the EU Digital Single Market", *Journal of Cyber Policy*. Available at: <https://doi.org/10.1080/23738871.2022.2030382>.
- Perarnaud, Clement. 2022b. "Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU", *Journal of European Integration*. Available at: <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2066092>.
- Perarnaud, Clement and Javier Arregui. 2022. "Do Member States' permanent representations matter for their bargaining success? Evidence from the EU Council of Ministers", *Journal of European Public Policy*, 29 (1): 97-116. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1991981>.
- Quecedo, Alfonso Dastis. 1995. "La Administración española ante la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos*, 90: 323-349.
- Rodrigo, Mirna Nouvilas. 2012. "Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?/Spanish regional offices in Brussels: are they vital for effective participation in the EU?", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 113-131.
- Roller, Elisa. 2004. "Conflict and cooperation in EU policy-making: The case of Catalonia", *Perspectives on European Politics and Society*, 5 (1): 81-102. Available at: <https://doi.org/10.1080/15705850408438880>.
- Scharpf, Fritz W. 1988. "The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, 66: 239-278. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>.
- Schneider, Gerald, Daniel Finke and Stefanie Bailer. 2010. "Bargaining power in the European Union: An evaluation of competing game-theoretic models", *Political Studies*, 58 (1): 85-103. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00774.x>.
- Sepos, Andreas. 2005. "The national coordination of EU policy: Organisational efficiency and European outcomes", *Journal of European Integration*, 27 (2), 169-190. Available at: <https://doi.org/10.1080/07036330500098227>.
- Tallberg, Jonas. 2008. "Bargaining power in the European Council", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 46 (3): 685-708. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00798.x>.
- Thomson, Robert. 2011. *Resolving controversy in the European Union: Legislative decision-making before and after enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139005357>.
- Thomson, Robert, Javier Arregui, Daniel Leuffen, Rory Costello, James Cross, Robin Hertz and Thomas Jensen. 2012. "A new dataset on decision-making in the



- European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII)”, *Journal of European Public Policy*, 19 (4): 604-622. Available at: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.662028>.
- Thomson, Robert, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen and Thomas König (eds.). 2006. *The European Union decides*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492082>.
- Torreblanca, José I. 2001. *Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish foreign policy*. Oslo: ARENA.
- Tovias, Alfred. 1995. “Spain in the European Community”, in Richard Gillespie, Fernando Rodrigo and Jonathan Story (eds.), *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*. London: Routledge.

## APPENDIX A: LIST OF RESEARCH PARTICIPANTS

- Interview 1 with MS representative, 12/09/2017, Brussels.  
Interview 2 with MS representative, 24/04/2018, Brussels.  
Interview 3 with MS representative, 24/05/2018, Brussels.  
Interview 4 with MS representative, 29/05/2018, Brussels.  
Interview 5 with MS representative, 31/05/2018, Brussels.  
Interview 6 with MS representative, 06/06/2018, Brussels.  
Interview 7 with MS representative, 09/06/2018, Brussels.  
Interview 8 with MS representative, 11/06/2018, Brussels.  
Interview 9 with MS representative, 20/06/2018, Brussels.  
Interview 10 with MS representative, 16/11/2018, Brussels.

Presented for evaluation: June 27<sup>th</sup>, 2021.

Accepted for publication: February 13<sup>th</sup>, 2023.

### CLEMENT PERARNAUD

[clement.perarnaud@upf.edu](mailto:clement.perarnaud@upf.edu)

Senior Associate Researcher at the Brussels School of Governance (BSOG-VUB). He holds a Ph.D. in political science from the University Pompeu Fabra (UPF, Barcelona).

### FRANCISCO JAVIER ARREGUI MORENO

[javier.arregui@upf.edu](mailto:javier.arregui@upf.edu)

Associate Professor of Political Science at the University Pompeu Fabra. His main research areas are the political process and the policy-making that take place in the EU, as well as the analysis of European public policies designed and approved in Brussels and their implementation in Member States.

# Redes de políticas en el marco de la Agenda Urbana para la UE. La influencia de las coaliciones temáticas en la politización de la toma de decisiones a escala europea

*Policy networks in the framework of the Urban Agenda for the EU.  
The influence of thematic partnerships in the politicization  
of decision-making at the European level*

ALICIA SEVILLANO

Universidad Autónoma de Madrid

MONEYBA GONZÁLEZ-MEDINA

Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho y Gobierno Local

LUIS BOUZA

Universidad Autónoma de Madrid

## Cómo citar/Citation

Sevillano, A., González-Medina, M. y Bouza, L. (2023). Redes de políticas en el marco de la Agenda Urbana para la UE. La influencia de las coaliciones temáticas en la politización de la toma de decisiones a escala europea. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 37-63. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.02>

## Resumen

El presente artículo explora el método de coaliciones temáticas multinivel para el desarrollo de una política específica: la Agenda Urbana para la Unión Europea (UE), adoptada en 2016. Este método, diseñado con carácter experimental, formaliza la colaboración entre distintos niveles de gobierno y actores públicos y privados. El objetivo del artículo es mostrar cómo se lleva a la práctica la noción de gobernanza multinivel y determinar en qué medida el método de coaliciones temáticas contribuye a la politización de un proceso de toma de decisiones a escala europea. Para ello, el artículo plantea un diseño metodológico basado en la aplicación del análisis de redes sobre cuatro casos de estudio; concretamente, las cuatro coaliciones temáticas de: Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos. Los resultados muestran, en primer lugar, que el método promueve una mayor movilización de actores representantes de intereses políticos locales y, en segundo lugar, que la monetización del problema condiciona la naturaleza de los actores (actores portadores de intereses

sociales o económicos) que se movilizan para formar parte de las redes de políticas. En suma, el artículo constituye una contribución de carácter empírico en el ámbito de la gobernanza multi-nivel y la politización, por un lado, y de los estudios urbanos y europeos, por otro.

*Palabras clave:* Agenda Urbana para la UE, política urbana, politización, gobernanza multi-nivel, coalición temática, ARS.

### **Abstract**

This article explores the role of multilevel thematic partnerships method in building a specific policy, namely, the Urban Agenda for the European Union (EU) adopted in 2016. This method, designed as a pilot experiment, formalizes cooperation among different levels of government as well as public and private actors. The purpose of this paper is to examine the implementation of the multilevel governance approach and to determine the extent to which the thematic partnerships method contributes to the politicization of a decision-making process at the European level. For this purpose, the methodological design is based on network analysis applied to four case studies, namely, the following four thematic partnerships: Inclusion of Migrants and Refugees, Urban Poverty, Climate Action and Security in Public Spaces. Firstly, the results show a higher mobilization of stakeholders representing local interests; secondly, it is also shown that the monetization of the problem determines the nature of stakeholders (stakeholders representing social or economic interests) that join the policy networks. In sum, this article makes an empirical contribution to multilevel governance and politicization studies on the one hand, and to urban and European studies on the other.

*Keywords:* Urban Agenda for the EU, urban policy, politicization, multilevel governance, thematic partnership, SNA.

---

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo explora el método de las coaliciones temáticas multinivel promovido por la Comisión Europea para el desarrollo de una política específica: la Agenda Urbana para la Unión Europea (UE). El Pacto de Ámsterdam, por el que se adopta la misma, fue aprobado en la reunión informal de ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados miembros de la UE celebrada el 30 de mayo de 2016. A través de este pacto se puso en marcha este método experimental que formaliza la coordinación y colaboración entre distintos niveles de gobierno y actores públicos y privados en distintos ámbitos de intervención para la elaboración de la Agenda Urbana para la UE. La Presidencia holandesa del Consejo de la UE, bajo la que fue aprobada, ejerció un importante liderazgo sobre el proceso, hasta el punto de que el modelo de las coaliciones se asimila al de los pactos urbanos —*Dutch City Deals*— aplicado en la política urbana de dicho país (ESPON, 2018; Van den Hurk y Tasan-Kok, 2020). El enfoque de la Agenda se basa en el establecimiento de coaliciones o partenariados que reúnen a distintos tipos de actores (en concreto, ciudades, regiones, Estados miembros, Comisión

Europea y agentes sociales y económicos) interesados en un determinado asunto o problema colectivo. Con este enfoque, el método de coordinación y colaboración a través de coaliciones constituye un instrumento innovador de gobernanza multinivel con un gran potencial politizador (De Frantz, 2022).

La Agenda Urbana para la UE representa un punto de inflexión en relación con tres procesos. En primer lugar, supone la conclusión del proceso de construcción de la política urbana europea, reclamado hace más de tres décadas en la comunicación de la Comisión *Towards an urban agenda in the European Union* (1997)<sup>1</sup>. La ausencia de competencias formales de la Comisión Europea sobre los asuntos urbanos ha condicionado el proceso de construcción de la política urbana comunitaria, imprimiéndole un marcado carácter consociativo. Se trata de una política que se ha forjado de forma implícita y *de facto* a través de los programas para el desarrollo urbano financiados en el marco de la política de cohesión de la UE (Atkinson y Rossignolo, 2010; González-Medina, 2011; González-Medina, 2013; Sevillano, 2020). En el marco de estos programas, se fue generando una comunidad de relaciones y de prácticas relativamente estable en torno a lo que se ha denominado el *acervo urbano comunitario*, en cuya consolidación las redes de ciudades, como EUROCITIES, desempeñaron un papel muy activo (Verhelst, 2017; Eurocities, 2018).

En segundo lugar, la aprobación de la Agenda Urbana para la UE supone una contribución precoz al fenómeno contemporáneo de activación de procesos para la elaboración de agendas urbanas en distintos niveles territoriales (González-Medina y Huete-García, 2018), al que España también ha contribuido con la aprobación, en febrero de 2019, de la Agenda Urbana Española. Y es que, en los últimos años, la política urbana ha ido adquiriendo una creciente importancia política (ONU-Habitat y OCDE, 2018), no solo en el ámbito supranacional, sino también a nivel nacional y regional, tal y como refleja el cambio de denominación en 2020 del antiguo Ministerio de Fomento por el de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la aprobación de las agendas urbanas de Andalucía (2018) o País Vasco (2020) o la promoción activa por parte de Naciones Unidas de políticas urbanas nacionales y subnacionales (ONU-Habitat, 2020).

En tercer lugar, el instrumento creado para la formulación de la Agenda Urbana para la UE es de gran interés para abordar la recuperación ante la crisis sanitaria, social y económica tras la pandemia. En este sentido, el programa Next Generation EU contempla el mayor esfuerzo jamás realizado por la UE para lograr la transformación digital y verde de las economías europeas, por lo que requiere un instrumento de gobernanza multinivel que posibilite la implicación de los sectores público y privado a todos los niveles y con formas de coordinación y colaboración alternativas a las relaciones

---

1. En esta investigación, los términos *política urbana* y *agenda urbana* son considerados como sinónimos, puesto que la traducción en español del título original en inglés de esta comunicación fue «Hacia una política urbana en la Unión Europea». Asimismo, la literatura ha abordado esta cuestión (González-Medina *et al.*, 2016; González-Medina y Huete-García, 2018).

intergubernamentales habituales. Sin obviar que este programa desarrollará su propio instrumento de coordinación, la Agenda Urbana para la UE ofrece un modelo para comprender los procesos de movilización de actores y conformación de redes de políticas a nivel europeo en torno a cuestiones sociales, económicas y medioambientales.

En un sentido más amplio, las razones que justifican el interés de la política urbana europea son varias. Primero, la novedad del tema, puesto que hasta hace poco la política urbana entendida como una política explícita *de* o *para* las ciudades estaba presente en la agenda política de pocos países (Van der Berg *et al.*, 2018). Segundo, se trata de una política relevante por su potencial alcance, puesto que más del 70 % de los ciudadanos europeos vive en ciudades. Tercero, se trata de una política que requiere un elevado nivel de integración —*policy integration*— (Tosun y Lang, 2017), tanto en términos de inclusión de actores como de coherencia de políticas, convirtiéndola en un terreno fértil para la experimentación de fórmulas de gobernanza multinivel. Y es que, por un lado, la política urbana surge para dar respuesta al problema del desarrollo urbano sostenible, un problema complejo —*wicked problem*— (Peters, 2017; Termeer *et al.*, 2019) que trasciende las fronteras de los ámbitos tradicionales de políticas, implica a una amplia variedad de actores a través de distintas escalas y resiste a toda una serie de posibles soluciones. Y, por otro lado, requiere la aplicación de un enfoque integrado (holístico, estratégico, multiactor y multisector) en todas las fases de la política pública, desde la formulación hasta su evaluación.

En este escenario se ha abierto una ventana de oportunidad para que diversos actores públicos y privados se interesen e involucren en el proceso de toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas, haciendo de la Agenda Urbana para la UE un interesante objeto de estudio que permite analizar cómo se lleva a la práctica la noción de gobernanza multinivel y cómo este modo de gobernanza conduce hacia una politización de los procesos de toma de decisiones (De Frantz, 2022). Por *politización* nos referimos al aumento del número y la influencia de los actores con un interés político en detrimento de la influencia de los actores con una visión técnica o un interés privado en los procesos de toma de decisiones (De Wilde, 2011). Este aumento de la presión por parte de los de actores con un interés político conduce a su vez a un aumento de la controversia respecto a los asuntos a debate (*id.*).

A partir de estas consideraciones, el presente trabajo estudia el método de coaliciones temáticas multinivel establecido por la Agenda Urbana para la UE con el fin de determinar el tipo actores que moviliza este instrumento y su potencial politizador en la toma de decisiones a escala europea. Para ello, hemos definido un diseño metodológico basado en un estudio de casos múltiple —*multiple-case study approach*— (Eisenhardt y Greabner, 2007) compuesto por cuatro coaliciones temáticas. Del total de las catorce coaliciones de la Agenda Urbana para la UE, hemos seleccionado las coaliciones Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos. Hemos recopilado datos sobre las entidades políticas y los agentes socioeconómicos que componen redes de políticas alrededor de estas cuatro coaliciones, empleando para ello la técnica del análisis de redes (Chaqués Bonafont, 2004).

Como resultado, el presente trabajo realiza dos contribuciones principales, una de orden metodológico y otra de orden empírico, al ámbito de los estudios sobre gobernanza multinivel, politización y políticas urbanas. Por un lado, propone un diseño analítico que permite examinar empíricamente el grado de politización en un proceso de toma de decisiones. Por otro, realiza un examen empírico de las dinámicas de politización en el caso concreto de la Agenda Urbana para la UE. El artículo se compone de seis apartados. En el siguiente epígrafe presentamos la Agenda Urbana para la UE desde los enfoques de la gobernanza multinivel y la politización. En los apartados tercero y cuarto explicamos el marco teórico y el diseño analítico y metodológico que han servido como base para el desarrollo de nuestra investigación empírica. En el quinto apartado exponemos los resultados de la investigación empírica tras la aplicación del análisis de redes a las coaliciones seleccionadas como casos de estudio. Finalmente, en el apartado de conclusiones sintetizamos los argumentos sobre la medida en que el método de coaliciones temáticas multinivel de la Agenda Urbana para la Unión Europea ha contribuido a que diversos actores públicos y privados se interesen e involucren en el proceso de toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas, así como sobre el grado de politización de las demandas de cada coalición.

## LA AGENDA URBANA PARA LA UE DESDE LOS ENFOQUES ANALÍTICOS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y LA POLITIZACIÓN

La presente investigación recurre a los conceptos de *gobernanza multinivel* y *politización* para explorar el método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la Unión Europea. De una parte, el concepto de *gobernanza multinivel* sugiere que la formulación de las políticas públicas no es el resultado de la decisión centralizada del Gobierno nacional, sino de la concertación entre distintos niveles de gobierno y diversos actores públicos y privados (Bouza, 2011). El debate sobre la gobernanza surgió ante la incapacidad creciente de los Gobiernos nacionales para dirigir la economía y la sociedad (Peters y Pierre, 1998: 223). Entonces, las teorías sobre la gobernanza sugirieron que la función de los Gobiernos debía limitarse a coordinar los esfuerzos públicos y privados (*ibid.*: 225). En el ámbito comunitario, el concepto de *gobernanza multinivel* ha sido ampliamente utilizado para analizar la política de cohesión de la UE (Hooghe y Marks, 2001; Stephenson, 2013; Van der Brande, 2014), así como el caso específico de la política urbana europea (Comisión Europea, 2019). Este modo de concertación de las políticas públicas europeas se ha consolidado a partir de tres factores principales que han aumentado la complejidad, en términos de actores involucrados, de los procesos de formulación de políticas. En primer lugar, el establecimiento de procedimientos fundados en los principios de colaboración y coordinación para la gestión de la financiación a partir de la reforma de los Fondos Estructurales en 1988. En segundo lugar, la proliferación de grupos de interés dentro de redes de políticas en el contexto de creación del mercado único en 1993. Por último, el establecimiento del principio de subsidiariedad para localizar la acción

política en el nivel más cercano a la ciudadanía a partir de la firma del Tratado de Maastricht en 1992 (Stephenson, 2013: 819).

De otra parte, el concepto de *politización* se relaciona estrechamente con el de gobernanza al asumir que diversos actores públicos y privados se interesan e involucran en la toma de decisiones públicas: partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales o ciudadanos (De Wilde, 2011: 566). Las teorías de la politización sugieren que las demandas políticas de los diversos actores deben verse reflejadas en la formulación de las políticas públicas (id.). En el ámbito comunitario, este concepto ha sido ampliamente utilizado para describir el cambio de un clima de «consenso permisivo» a un clima de «disenso restrictivo» respecto de las políticas públicas de la UE (Hooghe y Marks, 2009). La cuestión de la politización cobra importancia en el marco de las políticas públicas europeas de la mano de dos factores principales. En primer lugar, el debate público ante los avances en la integración europea, tales como los cambios en el marco institucional de la UE y las transferencias de autoridad de los Estados miembros a la Comisión Europea (Kriesi, 2016: 34). Particularmente, la aprobación del Tratado de Maastricht marcó un punto de inflexión puesto que expuso por vez primera la negociación entre las élites sobre el proceso de integración ante la opinión pública (Hooghe y Marks, 2009: 21). En segundo lugar, la inquietud ciudadana ante las crisis europeas (Kriesi, 2016: 34) derivadas, por ejemplo, de la austeridad económica, la acogida a los refugiados o el cambio climático.

En principio, el método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la Unión Europea establece un nuevo modo de gobernanza multi-nivel con un gran potencial politizador si se compara con otros espacios de representación de intereses locales, como puede ser el Comité de las Regiones. Las coaliciones se plantearon como un método experimental en el que las autoridades de distintos niveles de gobierno y los agentes económicos y sociales mantendrían relaciones no jerárquicas y al que podían adherirse de forma voluntaria<sup>2</sup>. El resultado es que el número de coaliciones se ha ido extendiendo con el tiempo. Inicialmente, la Agenda arrancó con cuatro coaliciones piloto: Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Vivienda y Calidad del Aire. Con el paso del tiempo, el método se ha consolidado. En el período 2016-2020, el número de coaliciones se ha elevado a catorce, movilizándolo, además, a un gran número de actores: 106 autoridades locales y regionales, 23 de los 27 Estados miembros y 17 de las 33 direcciones generales de la Comisión Europea, así como una diversidad de agentes sociales y económicos (Comisión Europea, 2019). De este modo, las coaliciones integran en el proceso de toma de decisiones a nuevos actores junto a la Comisión Europea y los Estados miembros: las autoridades locales y los agentes interesados.

---

2. Cada coalición se compone de una media de entre 15 y 20 miembros que representan a ciudades, regiones, Estados miembros, direcciones generales de la Comisión Europea, órganos consultivos de la UE (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social, etc.), programas de la UE (URBACT, ESPON, etc.), redes de ciudades portadoras de intereses locales (EURO-CITIES, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, etc.) y agentes portadores de intereses sociales y económicos.

Lo cierto es que, si bien las autoridades locales han ido adquiriendo en las últimas tres décadas una mayor visibilidad en la arena política comunitaria a través de la creación del Comité de las Regiones, la inclusión explícita del término *urban* en la denominación de la DG Regio (Directorate General for Regional and Urban Policy), y los programas de desarrollo urbano de la política de cohesión de la UE, su participación en el Comité de las Regiones no ha significado un empoderamiento real de los Gobiernos locales (Bouza, 2011). Por el contrario, la Agenda sí otorga a las autoridades locales una posición formal dentro del proceso de toma de decisiones al mismo nivel que la Comisión Europea y los Estados miembros (Mamadouh, 2018: 1436; De Frantz, 2022: 4). Esta forma inédita y modélica de gobernanza multinivel presenta, por tanto, un amplio potencial politizador, ya que abre la puerta a que una pluralidad de actores públicos y privados se interese e involucre en la toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas en ámbitos como la inclusión social o la adaptación frente al cambio climático.

Ahora bien, aunque este enfoque de la gobernanza multinivel y la politización pone de relieve el potencial transformador del método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la Unión Europea, existen asimismo enfoques críticos con la lógica de la gobernanza. La tesis de la *postpolítica* habla de un modelo de gobierno contemporáneo en el que no se manifiestan disputas ni reivindicaciones relativas a los asuntos de carácter redistributivo. Los teóricos de la *postpolítica* (Mouffe, 1999; Žižek, 2011; Rancière 2019) afirman que el espacio político ha sido vaciado o que la política misma ha desaparecido puesto que los parámetros de la acción pública se han contraído para excluir las alternativas al neoliberalismo. El debate sobre la gobernanza surgió en el tiempo de la expansión de las teorías y las prácticas de la *nueva gestión pública*. En consecuencia, los teóricos críticos afirman que el debate sobre la gobernanza estuvo motivado por la filosofía del *management*, de modo que las nuevas formas de gobernanza no solo promoverían el modelo económico neoliberal, sino que imposibilitarían el auténtico debate político (Beveridge y Koch, 2019: 190). Puesto que, frente al énfasis en la necesidad de intervención pública para solucionar conflictos económicos, el modelo de la gobernanza enfatiza el consenso a partir del que se puede construir una cooperación entre Estado, sociedad y mercado, el modelo de la gobernanza constituiría una estrategia típicamente despolitizadora.

De este modo, los enfoques críticos achacan a la gobernanza la transformación del proceso político en una mera técnica de gobierno fundada sobre la despolitización de la esfera pública, para los que la UE sería uno de los mejores ejemplos de lo que los teóricos inspirados por la «biopolítica» de Foucault conciben como un régimen de «gubernamentalidad neoliberal» (Heiskala y Aro, 2018). En esta misma línea crítica, la ciudad emerge como el lugar de predilección de la *postpolítica* para algunos teóricos de las disciplinas de la sociología urbana (Brenner, 1998a, 1998b, 2003; Brenner *et al.*, 2010), la economía urbana (Jessop, 1998a, 1998b, 2016) y la geografía urbana (Swynedouw, 2007, 2011). Desde esta perspectiva, la ciudad estaría desprovista de política y estaría gobernada por un régimen administrativo y un consenso orientado hacia el mercado (Beveridge y Koch, 2019: 190). No solo el interés de los agentes económicos



es sistemáticamente privilegiado, sino que algunos agentes sociales son expulsados también sistemáticamente de los procesos de toma de decisiones, de modo que algunos debates nunca tienen lugar (*ibid.*: 192). Por ello, Swyngendow sostiene que la formulación de políticas públicas a través de formas de gobernanza en las que los agentes se conocen desde el inicio y el disenso se reduce a debates sobre los modos de organización o las tecnologías de gestión, representan el fin de la política (*ibid.*: 197).

Nos encontramos, por lo tanto, ante un puzzle en el que distintas corrientes de la literatura presentan expectativas contradictorias: mientras que algunos enfoques ven en la gobernanza una oportunidad para transformar las agendas y evitar los bloqueos de las formas de política tradicional, otros enfoques ven una sustitución de lo político por lo técnico. Sin embargo, sin obviar el interés de este debate teórico, este estudio pretende hacer una contribución fundamentalmente empírica que permita examinar la puesta en práctica del instrumento de gobernanza multinivel de las coaliciones y su grado de politización en el marco de la formulación de la Agenda Urbana para la Unión Europea. Y es que, de acuerdo con Beveridge y Koch, la tesis de la *postpolítica* presenta un enfoque contraproducente para examinar empíricamente las dinámicas de politización, puesto que reduce la pluralidad de agentes en la dicotomía entre lo «heroico» y lo «antiheroico» (*ibid.*: 192, 197). Desde esta perspectiva teórica, los agentes con intereses sociales pierden su aporte político, puesto que se consideran agentes postpolíticos (*ibid.*: 190, 195).

A partir de estas consideraciones, el enfoque seguido en este trabajo pretende avanzar desde estos debates teóricos hacia un examen empírico que no solo aporte evidencia de la complejidad de las redes de actores que intervienen en el desarrollo de la política urbana en el marco de las coaliciones, sino también un planteamiento analítico y metodológico para el estudio del grado de politización de los procesos de toma de decisiones de la UE (De Wilde, 2011: 560, 569, 572).

## DISEÑO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LA POLITIZACIÓN DE LA AGENDA URBANA PARA LA UE

A pesar de que numerosas contribuciones a la literatura sobre las políticas de la UE hacen referencia al concepto de *politización*, lo cierto es que estas contribuciones emplean múltiples definiciones distintas del concepto. En dicha literatura, algunos teóricos se preguntan cómo se ha politizado el proceso de formulación de políticas públicas en la UE, centrando su atención en las relaciones entre los políticos y los burócratas en Bruselas (Beyers y Kerremans, 2004). Otros teóricos se preguntan por la politización del discurso de la UE en torno a distintos asuntos, como la seguridad o la inmigración. Por último, otros estudios plantean un debate normativo sobre la conveniencia de una mayor politización de los procesos de toma de decisiones para fortalecer la legitimidad democrática de la UE. De este modo, encontramos una ambigüedad sobre el significado exacto y la relevancia del concepto (De Wilde, 2011: 560), lo que dificulta su análisis empírico.

Para De Wilde (2011) y Beveridge y Koch (2019), la politización es un proceso con múltiples manifestaciones. De acuerdo con De Wilde, la politización se manifiesta en tres niveles distintos: en las instituciones de la UE, en los procesos de toma de decisiones de la UE y en el debate público (2011: 560, 572). En el presente trabajo nos centramos en la politización de los procesos de toma de decisiones de la UE, que comprenden las reglas, los procedimientos y las prácticas propios del funcionamiento de las instituciones de la UE (*ibid.*: 561). En este sentido, el método de colaboración de las coaliciones temáticas establecido por la Agenda Urbana para la UE representa una nueva forma de toma de decisiones en la UE que establece nuevos procedimientos y da lugar a nuevas prácticas. En este contexto, la politización implicaría un aumento del número y la influencia los actores con un interés político en detrimento de la influencia de los numerosos actores con una visión técnica, tales como los burócratas o los expertos (*id.*). De este modo, la toma de decisiones estaría cada vez más sujeta a la presión de distintas agrupaciones de actores políticos que aumentarían la controversia respecto a los asuntos en cuestión (*ibid.*: 562). En esta línea, De Wilde *et al.* (2016) proponen una operacionalización del concepto de *politización* basada en tres variables para facilitar su examen empírico, en concreto: a) la expansión de la audiencia; b) la polarización de las opiniones, y c) la visibilidad de las cuestiones de la política europea en la esfera pública (*ibid.*: 4).

A partir de estas propuestas, adoptamos una definición de *politización* como aumento de la presión de los actores con un interés político y, por tanto, de la controversia en los procesos de toma de decisiones en la UE. Para analizarla, nos centramos en la expansión de los actores implicados y la polarización de las opiniones. De una parte, entendemos que la expansión de la audiencia captura el número y la diversidad de agentes que dedican recursos a participar en el proceso de determinación del contenido de la Agenda Urbana para la UE (De Wilde, 2016: 7). De otra parte, entendemos que la polarización de las opiniones mide la aparición de coaliciones de agentes con intereses sociales o difusos frente a los agentes con intereses económicos o específicos previamente inmersos en los procesos de toma de decisiones de la UE (Beyers y Kerremans, 2004: 1127; De Wilde, 2011: 567; De Wilde *et al.*, 2016: 6, 7).

TABLA 1.  
OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE *POLITIZACIÓN*

Variable	Indicadores
Expansión de la audiencia	Número de actores de la red Porcentaje de actores en la red según su naturaleza
Polarización de las opiniones	Grado de actores con intereses sociales <i>versus</i> económicos Cercanía de actores con intereses sociales <i>versus</i> económicos

Fuente: elaboración propia a partir de De Wilde (2011) y De Wilde *et al.* (2016).

La primera hipótesis que vamos a examinar es que el método de las coaliciones establecido por la Agenda Urbana para la UE ha promovido la expansión del número de autoridades locales y actores representantes de intereses locales (por ejemplo,

asociaciones de autoridades locales) (H1). Es decir, esperamos que las autoridades locales presenten una participación más intensa y una posición más central en las redes analizadas que las autoridades regionales y nacionales, puesto que hasta ahora han tenido una menor representación en las instituciones de la UE. La segunda hipótesis es que la expansión del número de actores con intereses sociales frente a actores con intereses económicos variará en función del problema abordado por la coalición (H2). Siguiendo a Lowi, «policies determine politics» (1972: 299), asumimos que el problema sobre el que interviene la coalición condicionará la naturaleza de los actores movilizados. Si bien esta segunda hipótesis parece evidente, no por ello debemos pensar que su contrastación empírica resulta innecesaria.

Con el propósito de testar nuestras hipótesis, planteamos un diseño metodológico basado en el estudio de cuatro coaliciones temáticas de la Agenda Urbana para la UE. Adoptamos un enfoque de estudio de casos múltiples (*multiple-case study approach*), que nos permite comparar las coaliciones para determinar hasta qué punto los hallazgos son específicos de un caso o si, por el contrario, se replican en casos diferentes (Eisenhardt y Greabner, 2007; Yin, 2016). Del total de las catorce coaliciones de la Agenda Urbana para la UE, hemos seleccionado las coaliciones: Inclusión de Migrantes y Refugiados, Pobreza Urbana, Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos. Los criterios de selección de los casos han sido los siguientes:

- a) *El momento de constitución de la coalición.* El objetivo ha sido abordar todo el período de conformación de las coaliciones (2016-2020). Las coaliciones constituidas tras el Pacto de Ámsterdam han estado activas durante uno o dos años más que las coaliciones constituidas en los acuerdos posteriores, de tal modo que pueden haber atraído un mayor número de actores. A este respecto, los casos de estudio incluyen dos coaliciones (Inclusión de Migrantes y Refugiados y Pobreza Urbana) constituidas a raíz del Pacto de Ámsterdam de 2016, una coalición (Adaptación Climática) establecida durante el período posterior al Pacto de Bratislava de 2017 y una coalición (Seguridad en los Espacios Públicos) establecida durante la etapa posterior al Pacto de Viena de 2018 (Comisión Europea, 2019: 26). Por lo tanto, introducimos la variabilidad necesaria para testar si se ha producido una expansión del número de autoridades locales (H1) independientemente del momento de constitución de la coalición.
- b) *La monetización del problema público vinculado a la coalición.* Según la conceptualización de Peters y Hoornbeek, la «monetización» implica que la inversión económica es considerada como el principal instrumento para resolver un determinado problema público (2005: 95). En este sentido, los casos de estudio incluyen dos coaliciones (Inclusión de Migrantes y Refugiados y Pobreza Urbana) orientadas hacia un problema no monetizado y dos coaliciones (Adaptación Climática y Seguridad en los Espacios Públicos) orientadas hacia un problema monetizado. De este modo, introducimos la variabilidad necesaria para poder testar si el problema abordado por la coalición temática condiciona la naturaleza de los actores movilizados (H2).

TABLA 2.  
CASOS DE ESTUDIO

Coalición	Constitución	Problema
Inclusión de Migrantes y Refugiados	Pacto de Ámsterdam (2016)	No monetizado
Pobreza Urbana	Pacto de Ámsterdam (2016)	No monetizado
Adaptación Climática	Pacto de Bratislava (2017)	Monetizado
Seguridad en los Espacios Públicos	Pacto de Viena (2018)	Monetizado

Fuente: elaboración propia.

## ESTUDIO DE LAS COALICIONES DE LA AGENDA URBANA PARA LA UE A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE REDES

Desde la década de 1980, el análisis de redes de políticas ha interpretado la elaboración de las políticas públicas como un proceso de negociación e intercambio entre actores públicos y privados (Chaqués Bonafont, 2004: 144). En particular, el análisis de Haas (1992) puso de manifiesto la influencia de las comunidades epistémicas en el proceso de elaboración de las políticas públicas a través de la producción y difusión de ideas nuevas.

Para analizar tanto la conformación de redes de políticas alrededor de cada una de las coaliciones de la Agenda como el grado de politización de las mismas, empleamos la técnica del análisis de redes (Chaqués Bonafont, 2004), a través de la que examinamos: a) la expansión del número y la diversidad de actores y b) la aparición de actores con intereses sociales y económicos en las redes de políticas de la Agenda Urbana para la UE. Esta técnica nos permite describir la participación y la posición de los actores dentro de la red. No obstante, debemos matizar que la técnica escogida para el análisis presenta una limitación: si bien permite describir la presencia y la posición de los actores dentro de la red, no permite demostrar el aumento de la capacidad de influencia de los actores sobre el contenido de la Agenda. Para realizar el análisis a través de esta técnica, hemos seguido tres pasos. Primero, hemos identificado el número y la naturaleza de los actores que participan en las redes de políticas de la Agenda. Segundo, hemos analizado la centralidad de los actores dentro de cada red, lo que permite determinar si los actores con intereses difusos han ocupado un papel central en términos de proximidad, de visibilidad y de control de recursos respecto al conjunto de los agentes (Bouza, 2011). Para ello, hemos medido la relevancia de cada actor en la red a partir de su número de enlaces (grado) y su distancia geodésica hacia el resto de los participantes de la red (cercanía). Finalmente, hemos empleado el *software* de análisis Visone para representar gráficamente estas redes políticas.

Desde el punto de vista metodológico, la naturaleza fluida e inestable de las redes dificulta su análisis. Para hacer frente a esta dificultad, hemos construido la red a partir

de los actores que han participado en eventos de alcance europeo junto a los actores integrantes de las coaliciones seleccionadas. Cada evento constituye una unidad de recolección de datos, ya que representa una oportunidad de contacto y de cooperación para las entidades integrantes de las coaliciones. Concretamente, hemos seleccionado los eventos mencionados en el portal institucional de la Agenda Urbana para la UE y en los planes de actuación publicados por las distintas coaliciones<sup>3</sup>. Por lo que se refiere a las fuentes de información, hemos recopilado los datos sobre los eventos disponibles en el portal institucional de la Agenda Urbana para la UE, así como datos más detallados sobre los eventos en los sitios web de las entidades organizadoras (por ejemplo, EUROCITIES). El resultado es un listado de 35 eventos de distinta índole —foros, congresos, conferencias y reuniones— celebrados durante el período 2017-2020 en distintas ciudades europeas, destacando el papel como sede de numerosos eventos de la ciudad de Bruselas.

TABLA 3.

EVENTOS ANALIZADOS E INFORMACIÓN SOBRE LOS MISMOS

<b>Coalición para la Inclusión de Migrantes y Refugiados</b>		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Conferencia del Migration Policy Institute (MPI) sobre Educación y Trabajo en Migrantes y Refugiados	Febrero de 2017	Berlín (GE)
Reunión de la Red Europea de Integración (EIN) para la presentación de la Coalición	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
Conferencia de la Comisión Europea (CE) sobre Financiación para la Integración de Ciudadanos Extracomunitarios	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
III Foro CITIES	Noviembre de 2017	Rotterdam (NL)
Conferencia de la Red de Desarrollo Urbano (UDN) sobre Segregación Escolar en las Ciudades Europeas	Noviembre de 2017	Bruselas (BE)
Encuentro de la Coalición: Consejo Asesor Europeo sobre Migraciones	Marzo de 2018	Bruselas (BE)
Conferencia Lost in Migration	Abril de 2018	Bruselas (BE)
Encuentro de la Coalición: Academia Urbana de Integración	Abril de 2018	Bruselas (BE)
Semana Europea de las Regiones y las Ciudades	Octubre de 2018	Bruselas (BE)
Conferencia Integrating Cities de EUROCITIES	Noviembre de 2018	Milán (IT)

3. Evidentemente, no hemos podido analizar los eventos de cooperación más informales sobre los cuales no se reporta información en los portales institucionales y los documentos oficiales. No obstante, esto asegura que nuestro análisis se centra en los eventos más destacados.

Encuentro de la Coalición: Conferencia para la Integración de los Migrantes	Diciembre de 2018	Bruselas (BE)
Foro de Migraciones del Comité Económico y Social Europeo (EESC)	Abril de 2019	Bruselas (BE)
Conferencia de la Plataforma Social de Investigación en Migración y Asilo (ReSOMA) sobre Integración	Noviembre de 2019	Ámsterdam (NL)
Conferencia Go Local del Comité Europeo de las Regiones (CDR)	Diciembre de 2019	Bruselas (BE)
<b>Coalición sobre Pobreza Urbana</b>		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Presentación del Social Inclusion Monitor Europe de la Fundación Bertelsmann	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
Seminario de la Comisión Europea (CE) para la Defensa de la Juventud Romaní	Marzo de 2017	Bruselas (BE)
Foro de Asuntos Sociales de EUROCITIES	Abril de 2017	Lisboa (PT)
Convención de la Comisión Europea (CE) para el Crecimiento Inclusivo	Abril de 2017	Bruselas (BE)
Conferencia Política de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales para las Personas sin Hogar (FEANTSA)	Mayo de 2017	Gdansk (PL)
Foro de Asuntos Sociales de EUROCITIES	Octubre de 2017	Gotemburgo (SE)
Foro CITIES	Noviembre de 2017	Rotterdam (NL)
Foro de Asuntos Sociales de EUROCITIES	Marzo de 2018	Utrecht (NL)
<b>Coalición para la Adaptación Climática</b>		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Smart Week de Génova	Noviembre de 2017	Génova (IT)
Conferencia de Ciudades e Infraestructuras Resilientes al Clima (RESIN) para la Planificación Estratégica en las Ciudades Europeas	Febrero de 2018	Mánchester (UK)
Foro de Inversión del Pacto de los Alcaldes	Febrero de 2018	Bruselas (BE)
Foro de Medio Ambiente de EUROCITIES	Abril de 2018	Ámsterdam (NL)
Conferencia Unión Europea por Talanoa de la Comisión Europea (CE)	Junio de 2018	Bruselas (BE)
Foro de Medio Ambiente de EUROCITIES	Abril de 2019	Génova (IT)
Semana Verde del Comité Europeo de las Regiones (CDR)	Abril de 2019	Bruselas (BE)
Encuentro de la Coalición: Formación sobre Adaptación Climática	Noviembre de 2019	Génova (IT)
Foro CITIES	Enero de 2020	Oporto (PT)

<b>Coalición para la Seguridad en los Espacios Públicos</b>		
<i>Evento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enclave</i>
Presentación del Proyecto Urban MAESTRO de ONU-Hábitat y la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas de la Comisión Europea (EASME)	Febrero de 2019	Bruselas (BE)
Encuentro de PACTESUR	Marzo de 2019	Niza (FR)
Semana Europea de la Seguridad de PACTESUR	Octubre de 2019	Niza (FR)
Foro de la Investigación en Seguridad	Noviembre 2019	Helsinki (FI)

*Fuente:* elaboración propia.

Para cada evento, hemos identificado todos los actores implicados, distinguiendo las entidades organizadoras y los agentes participantes por una parte, y por la otra las entidades integrantes y los agentes externos a las coaliciones. De este modo, hemos identificado la interacción de 81 actores en el espacio de la Coalición para la Inclusión de Migrantes y Refugiados, 101 actores en el entorno de la Coalición sobre Pobreza Urbana, 124 actores en la órbita de la Coalición para la Adaptación Climática y 66 actores alrededor de la Coalición para la Seguridad en los Espacios Públicos. Para cada actor, hemos categorizado su condición de entidad política, agente con intereses sociales o agente con intereses económicos.

## RESULTADOS

En este apartado, exponemos los resultados de nuestro análisis empírico sobre la politización en los procesos de definición de la Agenda Urbana para la UE, entendida como un aumento de la presión de coaliciones de actores políticos y de la controversia. Los grafos representan las redes generadas alrededor de las coaliciones de estudio. Los nodos circulares representan los actores que integran la coalición y los nodos triangulares los actores que han participado en eventos junto a los actores que integran la coalición. Los nodos grises representan las entidades políticas, los nodos blancos representan los agentes con un interés difuso y los nodos negros representan los agentes con un interés específico. El área del nodo es proporcional al número de enlaces de cada actor (grado).

### *Análisis de red de la Coalición para la Inclusión de Migrantes y Refugiados*

Los datos expuestos en la tabla y el grafo siguientes muestran la implicación de un total de 81 actores, entre los que predominan las entidades políticas (48,15 %) y los agentes sociales (43,21 %) sobre los agentes económicos (8,64 %). Entre las entidades políticas, predominan las entidades locales (46,15 %) frente a las entidades regionales

(5,13%), nacionales (28,21%) y europeas (20,51%). Este dato refleja el fenómeno de localización en el nivel local de las políticas públicas contra la exclusión social y el interés de las entidades locales por participar en los procesos de toma de decisiones de la UE. Entre los numerosos agentes sociales, encontramos fundamentalmente agentes con una misión solidaria y académica. Si observamos los agentes con una misión solidaria, aparecen principalmente ONG internacionales (Cruz Roja o Save the Children), así como la sociedad civil organizada a nivel internacional (Migrants Organise o Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants). Si nos enfocamos en los agentes con una misión académica, encontramos numerosos centros de investigación especializados en la temática migratoria: Migration Policy Group, Migration Policy Institute o Research Social Platform on Migration and Asylum.

TABLA 4.

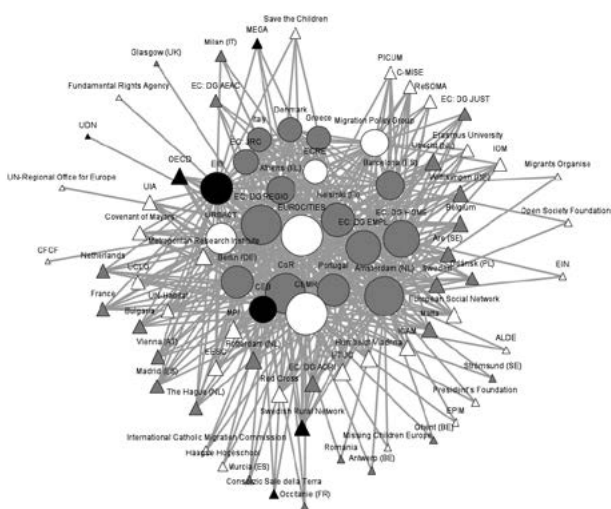
PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	39	48,15	Locales	18	46,15
Agentes sociales	35	43,21	Regionales	2	5,13
Agentes económicos	7	8,64	Nacionales	11	28,21
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100</b>	Europeas	<b>8</b>	<b>20,51</b>

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 1.

REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE MIGRANTES Y REFUGIADOS



Fuente: elaboración propia.



Los datos expuestos en la tabla siguiente muestran las cinco entidades integrantes de la coalición y los tres actores externos a la coalición más relevantes según su número de enlaces y su cercanía respecto del resto de los componentes de la red. Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes encontramos dos asociaciones de entidades locales (Consejo de Municipios y Regiones de Europa y EUROCITIES), dos entidades europeas (Comité Europeo de las Regiones y Dirección General de Política Regional y Urbana) y la entidad local de Ámsterdam. Entre los actores externos a la coalición más relevantes, encontramos la autoridad local de Rotterdam y el centro de investigación especializado Migration Policy Institute. En este sentido, llama la atención la relevancia de las autoridades locales holandesas (Ámsterdam y Rotterdam) y suecas (Are) frente a una posición menos central de la autoridad local de Atenas o las autoridades nacionales de Italia y Grecia, especialmente concernidas por la crisis de refugiados en Europa. Observamos que las entidades locales se posicionan como los actores centrales de la red y no encontramos a los agentes sociales entre estos últimos.

TABLA 5.

POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN PARA LA INCLUSIÓN

<b>Actor integrante de la coalición</b>	<b>Grado</b>	<b>Actor integrante de la coalición</b>	<b>Cercanía</b>
CEMR	5,50	CEMR	1,85
EUROCITIES	5,32	EUROCITIES	1,82
Comité de las Regiones (CoR)	5,14	Comité de las Regiones (CoR)	1,78
Comisión Europea (DG REGIO)	4,95	Comisión Europea (DG REGIO)	1,75
Ámsterdam (NL)	4,86	Ámsterdam (NL)	1,73
<b>Actor externo a la coalición</b>	<b>Grado</b>	<b>Actor externo a la coalición</b>	<b>Cercanía</b>
Rotterdam (NL)	0,92	Rotterdam (NL)	1,24
Migration Policy Institute (MPI)	0,92	Migration Policy Institute (MPI)	1,24
OECD	0,92	Are (SE)	1,23

Fuente: elaboración propia.

### *Análisis de la red de la Coalición sobre Pobreza Urbana*

Los datos expuestos a continuación muestran la involucración de un total de 101 actores, entre los que predominan las entidades políticas (59,41 %) y los agentes sociales (38,61 %). Por una parte, las entidades locales son las entidades políticas más numerosas de la red (63,33 %). Al igual que en la primera coalición analizada, este dato refleja el fenómeno de localización en el nivel local de las políticas públicas contra la exclusión social y el interés de las entidades locales por participar en los procesos de toma de decisiones de la UE. Por otra parte, los agentes con una misión solidaria son los agentes sociales más activos de la red. Entre estos agentes encontramos numerosas organizaciones de ámbitos locales que participan en el debate comunitario a través de

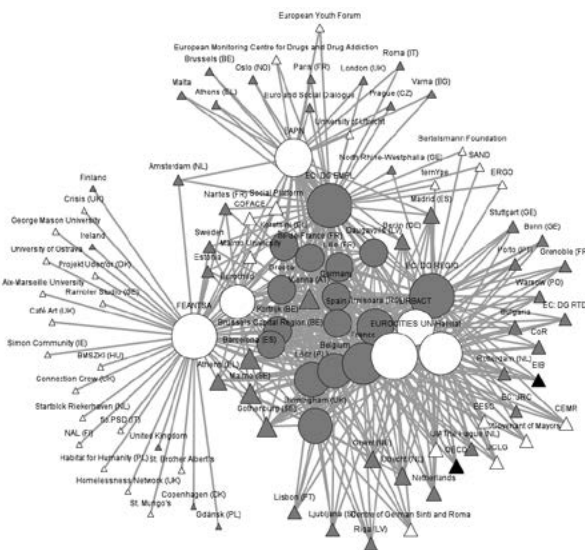
su enlace con la Federación Europea de Organizaciones Nacionales para las Personas sin Hogar (FEANTSA).

Tabla 6. PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN SOBRE POBREZA URBANA

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	60	59,41	Locales	38	63,33
Agentes sociales	39	38,61	Regionales	3	5,00
Agentes económicos	2	1,98	Nacionales	13	21,67
<b>Total</b>	101	100	Europeas	6	10,00

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN SOBRE POBREZA URBANA



Fuente: elaboración propia.

Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes encontramos una asociación de organizaciones sociales (FEANTSA), una red de autoridades locales (EUROCIITIES), dos autoridades de la Comisión Europea (direcciones generales de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Política Regional y Urbana) y una autoridad de Naciones Unidas (ONU-Habitat). Si bien entre los actores integrantes de la coalición más relevantes no encontramos ninguna autoridad local, entre los actores externos sucede lo contrario. De este modo, encontramos un agente social con una posición central en la red: la asociación de organizaciones sociales FEANTSA. Por lo tanto, podemos afirmar

no solo que existe una diversidad de actores, sino que los agentes sociales sí ocupan un papel central en la política europea contra la pobreza en las ciudades.

TABLA 7.

POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN SOBRE POBREZA URBANA

<b>Actor integrante de la coalición</b>	<b>Grado</b>	<b>Actor integrante de la coalición</b>	<b>Cercanía</b>
EUROCITIES	5,78	EUROCITIES	1,49
FEANTSA	5,39	FEANTSA	1,44
Comisión Europea (DG EMPL)	5,20	Comisión Europea (DG EMPL)	1,42
Comisión Europea (DG REGIO)	5,20	Comisión Europea (DG REGIO)	1,42
ONU-Hábitat	4,71	ONU-Hábitat	1,38
<b>Actor externo a la coalición</b>	<b>Grado</b>	<b>Actor externo a la coalición</b>	<b>Cercanía</b>
Barcelona (ES)	1,08	Barcelona (ES)	1,11
Gotemburgo (SE)	1,08	Gotemburgo (SE)	1,11
Malmo (SE)	1,08	Malmo (SE)	1,11

Fuente: elaboración propia.

### *Análisis de la red de la Coalición para la Adaptación Climática*

Los datos expuestos más abajo muestran la involucración de un total de 124 actores, entre los que predominan las entidades políticas (64,52%). Mientras que tanto las entidades nacionales como las entidades regionales representan el 12,50% de las entidades políticas implicadas en la red, las entidades locales representan el 67,50% de las mismas. Al igual que en las otras coaliciones analizadas, este dato refleja el interés de las entidades locales por participar en los procesos de toma de decisiones de la UE. Por otra parte, la participación de los agentes con sociales (16,94%) y los agentes económicos (18,55%) es muy similar. De este modo, la implicación de los agentes sociales es significativamente menor que en las dos redes analizadas previamente. Asimismo, los agentes con una misión académica son los agentes sociales más activos de la red. Entre estos agentes, encontramos instituciones como la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), instituciones universitarias como la Universidad de Mánchester o centros especializados como Fraunhofer.

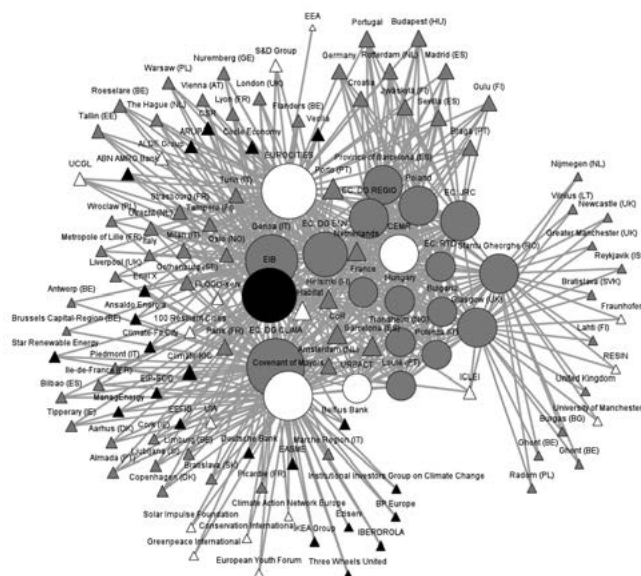
TABLA 8.

PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN PARA LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA

<b>Actores</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Entidades políticas</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Entidades políticas	80	64,52	Locales	54	67,50
Agentes sociales	21	16,94	Regionales	10	12,50
Agentes económicos	23	18,55	Nacionales	10	12,50
<b>Total</b>	124	100	Europeas	6	7,50

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.  
REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN PARA LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA



Fuente: elaboración propia.

Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes encontramos dos asociaciones de entidades locales (EUROCITIES y Pacto de los Alcaldes), una entidad europea (Dirección General de Acción por el Clima), una institución económica europea (Banco Europeo de Inversiones) y la entidad local de Génova. Si bien entre los actores integrantes de la coalición más relevantes no encontramos ninguna autoridad local, entre los actores externos encontramos a las ciudades de Oporto y Barcelona. De este modo, las entidades locales se posicionan como los actores centrales de la red. Por el contrario, los agentes sociales no son ni numerosos ni centrales en la red.

TABLA 9.  
POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN PARA LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA

Actor integrante de la coalición	Grado	Actor integrante de la coalición	Cercanía
Comisión Europea: DG CLIMA	6,75	Comisión Europea: DG CLIMA	1,27
EUROCITIES	6,07	EUROCITIES	1,21
Banco Europeo de Inversiones (EIB)	5,90	Banco Europeo de Inversiones (EIB)	1,20
Génova (IT)	5,48	Génova (IT)	1,17
Pacto de los Alcaldes (CoM)	4,81	Pacto de los Alcaldes (CoM)	1,12

Actor externo a la coalición	Grado	Actor externo a la coalición	Cercanía
Oporto (PT)	0,84	Oporto (PT)	0,84
Barcelona (ES)	0,76	Comité de las Regiones (CoR)	0,84
Comité de las Regiones (CoR)	0,76	ICLEI	0,84

Fuente: elaboración propia.

### *Análisis de la red de la Coalición para la Seguridad en los Espacios Públicos*

Los datos expuestos a continuación muestran la involucración de un total de 66 actores, entre los que predominan las entidades políticas (60,61 %). En este caso, las autoridades locales representan menos del 50 % de las entidades políticas implicadas en la red. A diferencia de las otras coaliciones analizadas, este dato revela el peso de las entidades nacionales y europeas en la política securitaria, considerada como *alta política*. Entre las instituciones nacionales, destacan la implicación de las autoridades ministeriales vinculadas a los ámbitos de la seguridad y el control de fronteras y la participación de autoridades vinculadas a los cuerpos de seguridad del Estado. Entre las instituciones europeas, resalta la participación de la Agencia Europea de Defensa, EUROPOL y FRONTEX.

Por otra parte, la participación de los agentes sociales y los agentes económicos está equilibrada (19,70 %). De este modo, la implicación de los agentes sociales es significativamente menor que en las dos primeras redes analizadas. Asimismo, los agentes con una misión académica son los únicos agentes sociales que encontramos en la red. Principalmente, instituciones universitarias especializadas en CTIM (por ejemplo, la Norwegian University of Science and Technology o la Universitat Politècnica de Catalunya) y centros de investigación especializados (como el Centre d'Analyse du Terrorisme).

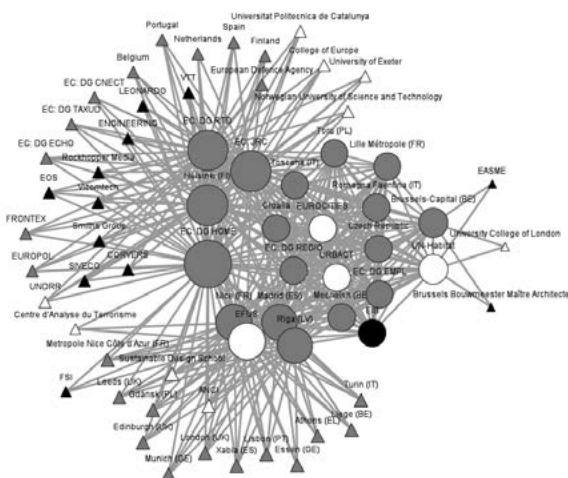
TABLA 10.

PERTENENCIA A LA RED POR TIPO DE ACTOR: COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD

Actores	Número	Porcentaje	Entidades políticas	Número	Porcentaje
Entidades políticas	40	60,61	Local	18	45,00
Agentes sociales	13	19,70	Regional	4	10,00
Agentes económicos	13	19,70	Nacional	7	17,50
<b>Total</b>	66	100	Europeo	11	27,50

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 4.  
REPRESENTACIÓN DE LA RED: COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD



Fuente: elaboración propia.

Entre los actores integrantes de la coalición más relevantes, encontramos entidades europeas (direcciones generales de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de Investigación e Innovación y el Centro Común de Investigación) y entidades locales (Helsinki y Niza). De este modo, las entidades europeas y locales se posicionan como los actores centrales de la red. Por el contrario, ni la asociación de entidades locales EUROCI-TIES ni los agentes sociales son numerosos ni centrales en la red.

TABLA 11.  
POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL CONJUNTO DE LA RED: COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD

Actor integrante de la coalición	Grado	Actor integrante de la coalición	Cercanía
Comisión Europea (DG HOME)	7,51	Comisión Europea (DG HOME)	2,63
Comisión Europea (DG RTD)	5,57	Comisión Europea (DG RTD)	2,13
Comisión Europea (JRC)	5,57	Comisión Europea (JRC)	2,13
Helsinki (FI)	5,57	Helsinki (FI)	2,13
Niza (FR)	4,48	Niza (FR)	1,93
Actor externo a la coalición	Grado	Actor externo a la coalición	Cercanía
Metrópoli Niza Costa Azul (FR)	0,61	Metrópoli Niza Costa Azul (FR)	1,40
Sustainable Design School (SDS)	0,61	Sustainable Design School (SDS)	1,40
Comisión Europea (DG HOME)	7,51	Comisión Europea (DG HOME)	2,63

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

El estudio de la Agenda Urbana para la UE ha puesto de manifiesto el potencial del método de coaliciones temáticas multinivel para la politización de un proceso de toma de decisiones a escala europea. En concreto, la técnica del análisis de redes nos ha permitido determinar en qué medida las coaliciones han contribuido a aumentar el grado de politización en la toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades europeas. En primer lugar, las entidades políticas locales y europeas, así como los agentes socioeconómicos, presentan una participación más intensa y una posición más central en las redes estudiadas que las entidades políticas regionales y nacionales. Este análisis nos permite confirmar nuestra primera hipótesis, así como nuestra expectativa sobre el tipo de motivación de las entidades políticas para participar en las redes vinculadas a la Agenda: mientras que las ciudades y los *stakeholders* se muestran entusiastas ante la posibilidad de participar en procesos de toma de decisiones a nivel europeo, las autoridades ministeriales lo son menos, puesto que su participación en el proceso de políticas públicas está asegurado a través de los mecanismos formales.

En segundo lugar, los agentes con intereses sociales o difusos han participado más intensamente en las redes vinculadas a los problemas sociales, mientras que la participación de los agentes con intereses económicos o específicos se ha concentrado en torno a las redes vinculadas al medio ambiente y la seguridad. Del mismo modo, los agentes con intereses sociales solo presentan una posición central en una de las redes vinculadas a los problemas no monetizados, en concreto, la Coalición contra la Pobreza Urbana. Este análisis nos permite confirmar nuestra segunda hipótesis: la monetización del problema colectivo sobre el que interviene la coalición condiciona el número y la naturaleza de los actores movilizados. Asimismo, podemos confirmar de nuevo nuestra expectativa sobre el tipo de motivación de los actores para participar en estas redes. Existe un fuerte interés por parte del sector empresarial organizado a nivel comunitario en las políticas de medioambiente y seguridad, que son propicias a la cooperación público-privada dado su alto potencial de inversión económica. Precisamente, algunos teóricos críticos de la gobernanza han afirmado que la Unión Europea es un «imperio de comerciantes» responsables en términos sociales y medioambientales (Heiskala y Aro, 2018: 83). Por lo tanto, podemos concluir que el método de coaliciones moviliza, por una parte, a actores con un interés social o difuso a implicarse en la elaboración de políticas para los sectores de intervención vinculados a los problemas sociales, y por otra parte, a actores con un interés económico o específico a involucrarse en la elaboración de políticas para los sectores de intervención vinculados al medioambiente y la seguridad. De este modo, el método de coaliciones ha propiciado una importante divergencia entre las redes vinculadas a los problemas sociales y las redes vinculadas a problemas con un alta potencial de inversión económica. De hecho, solo detectamos un aumento de la controversia en una de las redes vinculadas a los problemas sociales.

En suma, esta investigación realiza dos contribuciones principales, una de orden analítico y metodológico y otra de orden empírico, al ámbito de los estudios sobre

gobernanza multinivel y politización en el contexto de la Unión Europea. Por un lado, propone un diseño analítico que permite examinar empíricamente el grado de politización en el proceso de toma de decisiones. Por otro, conduce un análisis empírico de las dinámicas de politización en proceso de toma de decisiones concreto respectivo al contenido de la Agenda Urbana para la UE. No obstante, debemos matizar que la técnica escogida para el análisis presenta una limitación: permite describir la presencia y la posición de los actores dentro de la red, pero no demostrar el aumento de la capacidad de influencia de los actores sobre el contenido de la Agenda. Por ello, una futura línea de investigación que explorar consistirá en adoptar otras técnicas complementarias de carácter cualitativo con el fin de demostrar el aumento de la influencia de los actores implicados en las redes sobre el contenido de la Agenda.

### Referencias

- Atkinson, Rob y Cristiana Rossignolo. 2010. «Cities and the «soft side» of Europeanization: the role of urban networks», en Alexander Hamedinger y Alexander Wolffhardt (eds.), *The Europeanization of cities: policies, urban change and urban networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Beyers, Jan y Bart Kerremans. 2004. «Bureaucrats, politicians, and societal interests: How is European policy making politicized?», *Comparative Political Studies*, 37 (10): 1119-1150. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0010414004269828>.
- Beveridge, Ross y Philippe Koch. 2019. «Depoliticization and urban politics: moving beyond the “post-political” city», en Jim Buller, Pinar E. Dönmez, Adam Standing y Matthew Wood (eds.), *Comparing strategies of (de)politicisation in Europe: governance, resistance and anti-politics*. Nueva York: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-64236-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-64236-9_8).
- Bouza, Luis. 2011. «La participación autonómica y local en redes de cooperación europea», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 315-316: 67-94. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.vi315-316.10037>.
- Brenner, Neil. 1998a. *Global cities, global states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/096922998347633>.
- Brenner, Neil. 1998b. «Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales», *Environment and Planning D: Society and Space*, 16 (4): 459-481. Disponible en: <https://doi.org/10.1068%2Fd160459>.
- Brenner, Neil. 2003. «La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista», *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 29 (86): 5-35. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>.
- Brenner, Neil, Jamie Peck y Nick Theodore. 2010. «After Neoliberalization?», *Globalizations*, 7 (3): 327-345. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14747731003669669>.



- Chaqués Bonafont, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Comisión Europea. 2019. «Urban Agenda for the European Union. Multi-level governance in action». Disponible en: <https://cutt.ly/13KgXy>.
- De Frantz, Monika. 2022. «The politics of the EU Urban Agenda: Mobilising the “Right to the City” for European governance?», *Urban Research and Practice*, 15 (5): 655-678. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17535069.2021.1896029>.
- De Wilde, Pieter. 2011. «No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration», *Journal of European Integration*, 33 (5): 559-575. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>.
- De Wilde, Pieter, Anna Leupold y Henning Schmidtke. 2016. «Introduction: the differentiated politicisation of European governance», *West European Politics*, 39 (1): 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>.
- Eisenhardt, Kathleen M. y Melissa E. Graebner. 2007. «Theory building from cases: opportunities and challenges», *Academy of Management Journal*, 50 (1): 25-32. Disponible en: <https://doi.org/10.5465/amj.2007.24160888>.
- ESPON. 2018. «Network governance in the Netherlands: Dutch City Deals». Disponible en: <https://cutt.ly/p3KgIZw>.
- Eurocities. 2018. «The Urban Agenda for the EU: Cities - EU partners delivering added value for citizens». Disponible en: <https://cutt.ly/53KgHrG>.
- González-Medina, Moneyba y María Ángeles Huete-García. 2018. «Procesos de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20: 6-13. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10594>.
- González-Medina, Moneyba, María Ángeles Huete-García y Rafael Merino Rodríguez. 2016. «La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea. Hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado», *Parámetros de Sostenibilidad*, 4: 83-95. Disponible en: <https://doi.org/10.24310/wps.vi4.14011>.
- González-Medina, Moneyba. 2011. «Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España», *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 45-67.
- González-Medina, Moneyba. 2013. «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1043: 133-154.
- Haas, Peter M. 1992. «Introduction: Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, 46 (1): 1-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Heiskala, Risto y Jari Aro (eds.). 2018. *Policy design in the European Union: an empire of shopkeepers in the making*. Nueva York: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-64849-1>.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2009. «A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus», *British*

- Journal of Political Science*, 39 (1): 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
- Jessop, Bob. 1998a. «The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: Place marketing and the entrepreneurial city», en Amer Althubaity (ed.), *The entrepreneurial city: geographies of politics, regime and representation*. Sussex: Jon Wiley and Son.
- Jessop, Bob. 1998b. «The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development», *International Social Science Journal*, 50 (155): 29-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>.
- Jessop, Bob. 2016. *The State: past, present, future*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Kriesi, Hanspeter. 2016. «The politicization of european integration», *Journal of Common Market Studies*, 54: 32-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12406>.
- Lowi, Theodore J. 1972. «Four systems of policy, politics, and choice», *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/974990>.
- Mamadouh, Virginie. 2018. «The city, the (Member) state, and the European Union», *Urban Geography*, 39 (9): 1435-1439. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1453453>.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- ONU-Habitat y OCDE. 2018. «Global state of national urban policy». Disponible en: <https://unhabitat.org/global-state-of-national-urban-policy>.
- ONU-Habitat. 2020. «Sub-national urban policy: a guide». Disponible en: <https://cutt.ly/V3KhfSx>.
- Peters, B. Guy y John A. Hoornbeek. 2005. «The problem of policy problems», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett (eds.), *Designing Government: from instruments to governance*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. Guy y John Pierre. 1998. «Governance without government? Rethinking public administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 223-243. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>.
- Peters, B. Guy. 2017. «What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program», *Policy and Society*, 36 (3): 385-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.
- Rancière, Jacques. 2019. *Disenso: Ensayos sobre estética y política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sevillano, Alicia. 2020. *La Agenda Urbana para la Unión Europea. Politización de la gobernanza europea de las ciudades* [TFM]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Stephenson, Paul. 2013. «Twenty years of multi-level governance: “Where does it come from? What is it? Where is it going?”», *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 817-837. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.
- Swyngedouw, Erik. 2007. «The post-political city», en Gideon Boie y Matthias Pauwels (eds.), *Urban politics now: re-imagining democracy in the neoliberal city*. Rotterdam: Netherland Architecture Institute Publishers.
- Swyngedouw, Erik. 2011. «¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada», *Urban*, 1: 41-66.

- Termeer, Catrien J., Art Dewulf y Robbert Biesbroek. 2019. «A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice», *Policy and Society*, 38 (2): 167-179. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971>.
- Tosun, Jale y Achim Lang. 2017. «Policy integration: mapping the different concepts», *Policy Studies*, 38 (6): 553-570. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>.
- Van den Berg, Leo, Erik Braun y Jan Van Der Meer. 2018. *National urban policies in the European Union. Responses to urban issues in the fifteen Member States*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429445965>.
- Van den Brande, Luc. 2014. «Multilevel governance and partnership. The Van den Brande Report». Disponible en: <https://cutt.ly/D3KhSng>.
- Van den Hurk, Martijn y Tuna Tasan-Kok. 2020. «Contractual arrangements and entrepreneurial governance: flexibility and leeway in urban regeneration projects», *Urban Studies*, 57 (16): 3217-3235. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0042098019894277>.
- Verhelst, Tom. 2017. «Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EURO CITIES network», *Territory of Research on Settlements and Environment*, 10 (1): 75-96.
- Yin, Robert K. 2016. *Qualitative research from start to finish*. Nueva York: Guilford Press.
- Žižek, Slavoj. 2011. *En defensa de causas perdidas*. Madrid: Akal.

Presentado para evaluación: 7 de mayo de 2021.

Aceptado para publicación: 13 de diciembre de 2022.

ALICIA SEVILLANO

[alicia.sevillano@uam.es](mailto:alicia.sevillano@uam.es)

Investigadora predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid con financiación del Ministerio de Universidades (FPU20/03521). Graduada en Filosofía, Política y Economía (Universitat Pompeu Fabra, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Carlos III de Madrid, 2020). Máster en Democracia y Gobierno (Universidad Autónoma de Madrid, 2021). Premio a la Investigación en Cooperación para el Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid (2021), ha sido colaboradora en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2019). Sus líneas de investigación son la cohesión territorial, el desarrollo urbano, la gobernanza metropolitana y la gobernanza multinivel.

MONEYBA GONZÁLEZ-MEDINA

moneyba.gonzalez@uam.es

Profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y secretaria académica del Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL). Doctora en Ciencia política y de la Administración (mención europea) por la Universidad de Santiago de Compostela, ha sido investigadora postdoctoral en el Centre for Sustainable Planning and Environment de la University of the West of England (Reino Unido), en el Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano (Italia) y, predoctoral, en la Universität Konstanz (Alemania). Su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas de desarrollo urbano, la gobernanza local, la planificación estratégica de ciudades y la europeización urbana.

LUIS BOUZA

luis.bouza@uam.es

Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, donde coordina el grupo de investigación en Política y Gobierno en la Unión Europea. Es miembro de los proyectos europeos RECLAIM y OpenEUDebate. Anteriormente ha sido profesor de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Carlos III, y ha sido investigador postdoctoral en la Universidad de East Anglia en Norwich. Es profesor visitante del Colegio de Europa en Brujas.

# La ideología liberal y la participación electoral en España (2010-2020): el comportamiento diferencial del votante liberal

*Liberal ideology and voter turnout in Spain (2010-2020):  
The differential behavior of liberal voters*

IRUNE ARIÑO LANGARITA

Universidad Francisco Marroquín (Guatemala)

NATALIA MARTÍN FUENTES

Universidad de Málaga

EDUARDO FERNÁNDEZ LUIÑA

Universidad Francisco Marroquín (Guatemala)

## **Cómo citar/Citation**

Ariño Langarita, I., Martín Fuentes, N. y Fernández Luiña, E. (2023). La ideología liberal y la participación electoral en España (2010-2020): el comportamiento diferencial del votante liberal. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 65-91.  
Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.03>

## **Resumen**

El presente artículo realiza una primera aproximación a la participación electoral de los liberales en España. Utilizando los barómetros mensuales del CIS, y tomando como período de referencia la década 2010-2020, analizamos si la ideología liberal ha influido en la participación electoral. Además de la ideología, los análisis de regresión logística empleados incluyen otros aspectos socioeconómicos, actitudinales y coyunturales como variables de control. Los resultados muestran que los electores liberales presentan una menor participación electoral, lo que se atribuye directamente a su adscripción ideológica. Para las elecciones estudiadas, este comportamiento diferencial asociado a la ideología liberal se mantiene de forma robusta aun incluyendo en el modelo la autoubicación en el eje izquierda-derecha, que ha sido la métrica tradicionalmente utilizada para aproximar el efecto de la ideología. Este mayor abstencionismo asociado a la ideología liberal no parece explicarse íntegramente por la mayor desconfianza en las instituciones políticas que estos electores tienden a presentar.

*Palabras clave:* participación electoral, elecciones, ideología, liberalismo.

## Abstract

This article makes a first approximation to the electoral participation of liberals in Spain. Using the CIS monthly barometers and covering the period of a decade from 2010 to 2020, we analyze whether liberal ideology has influenced electoral participation. The logistic regression analyses employed include ideology in addition to other socioeconomic, attitudinal and conjunctural aspects as control variables. The results show that liberal voters have a lower electoral participation that is directly attributed to their ideological affiliation. For the elections studied, the differential behavior associated with liberal ideology is robustly maintained even after the self-placement on the left-right axis—namely, the metric traditionally used to approximate the effect of ideology—is included in the model. This greater abstentionism associated with liberal ideology does not seem to be entirely explained by the greater distrust in political institutions that these voters tend to show.

*Keywords:* electoral participation, elections, ideology, liberalism.

---

## INTRODUCCIÓN

En España, el análisis de los factores que explican la participación electoral de los ciudadanos se ha centrado en el estudio de los recursos socioeconómicos individuales (Font, 1992; Justel, 1994; Torcal y Chhibber, 1995; Echeverría, 1998; Boix y Riba, 2000; Barreiro, 2001; Castellanos *et al.*, 2002; Montero *et al.*, 2007), las actitudes hacia la política (Del Castillo, 1990; Font, 1992; 1995; Justel, 1994; Barreiro, 2001, 2002; Anduiza y Bosch, 2004; Montero *et al.*, 2007; Lago y Montero, 2010) y el papel de variables contextuales (Boix y Riba, 2000; Barreiro, 2001).

Una de las variables actitudinales más comunes en los estudios de participación política es la ideología, siendo la ubicación de los ciudadanos en el eje izquierda-derecha la variable utilizada para capturar su efecto. Aunque pocos autores han llevado a cabo un análisis exhaustivo de este fenómeno, históricamente los análisis señalan una abstención mayor entre los votantes de izquierdas (Justel, 1994; Font, 1995; Castellanos *et al.*, 2002; Barreiro, 2002). No obstante, algunos estudios de inicios de siglo empezaron a apuntar hacia una pérdida de capacidad explicativa de esta variable (Boix y Riba, 2000; Lago y Montero, 2010).

A la luz de los resultados tan dispares, y teniendo en cuenta que puede que existan manifestaciones ideológicas que no queden bien recogidas por el continuo izquierda-derecha, planteamos la necesidad de explorar otras métricas como la identificación con una familia ideológica para complementar la literatura existente. Este puede ser el caso del liberalismo como ideología política. En España, de acuerdo con los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de la década de 2010 a 2020, el liberalismo ha demostrado ser una ideología relevante. Se sitúa entre las cuatro corrientes con mayor número de adeptos. Por este motivo, resulta de interés explicar su participación en las elecciones, analizar si existe un comportamiento diferencial y reflexionar sobre qué factores podrían explicarlo.

La aportación de este trabajo complementa los análisis realizados hasta la fecha sobre los efectos de la ideología en la participación electoral empleando una variable adicional para la medición del factor ideológico: la familia ideológica. Esta investigación persigue discernir si las variables socioeconómicas comúnmente utilizadas en la literatura sobre participación electoral, junto con las relacionadas con la actitud hacia la política y otras coyunturales, permiten explicar de forma íntegra la participación del votante liberal. Los modelos estimados sugieren que existe una menor participación del votante liberal no explicada por estas variables y que puede atribuirse a otras características propias de la ideología liberal no recogidas en los factores estudiados hasta el momento.

Para ello, dedicamos el primer apartado tras esta introducción a revisar la producción intelectual más relevante, con objeto de clarificar los factores que la literatura académica ha señalado como determinantes de la participación electoral. A continuación, presentamos los datos de los barómetros mensuales publicados por el CIS en la última década —que son la base de nuestro análisis—, así como la metodología utilizada para responder a nuestra pregunta de investigación. Posteriormente, ahondamos en las características de los liberales en España y de las dinámicas que podrían explicar su menor voto. En el quinto epígrafe analizamos los resultados. El artículo finaliza con un espacio dedicado a las conclusiones a modo de recapitulación y a la discusión para futuras investigaciones.

## PARTICIPACIÓN ELECTORAL E IDEOLOGÍA POLÍTICA

La participación electoral es una acción voluntaria que tiene ciertos costes asociados: aquellos relacionados con la información necesaria para votar (información sobre las opciones políticas disponibles, sobre las reglas y el funcionamiento de la votación), además de los costes de oportunidad asociados al acto de votar. Como sugieren los proponentes del modelo de voluntarismo cívico, los individuos participan en política porque disponen de recursos o porque se encuentran dentro de las redes de reclutamiento político (Verba *et al.*, 1995). Siguiendo este modelo, se diferencian los factores estructurales, los recursos y actitudes individuales.

La literatura centrada en el análisis individual de la participación electoral ha identificado diversas variables de interés, cuya importancia en el aumento o disminución de estos costes parece haber fluctuado a lo largo del tiempo.

### *Los determinantes de la participación electoral identificados por la literatura comparada*

Históricamente, el sexo ha resultado crucial en las investigaciones sobre participación electoral. Tradicionalmente, debido a las diferencias derivadas del tardío acceso de la mujer al sufragio, la evidencia indicaba una participación superior por parte de los hombres (Campbell *et al.*, 1960). Con el paso del tiempo, esta variable parece

haber perdido capacidad explicativa, especialmente cuando se tienen en cuenta factores como la edad o el nivel de estudios (Justel, 1994). Investigaciones más recientes refuerzan esta homogeneización en los niveles de participación de hombres y mujeres (Castellanos *et al.*, 2002).

La edad proporciona madurez, experiencia y vínculos sociales, unas habilidades que facilitan la comprensión del funcionamiento del sistema político y la participación en el mismo (Campbell *et al.*, 1960; Wolfinger y Rosenstone, 1980). La relación entre esta variable y la participación electoral suele ser curvilínea, puesto que traduce efectos de ciclo vital (Milbrath, 1965; Strate *et al.*, 1989). Los mayores porcentajes de abstención corresponden a las cohortes de electores más jóvenes y a las de más edad. En España, Justel (1994) señala un efecto negativo y curvilíneo para el período entre 1977 y 1993. Más recientemente, Boix y Riba (2000) y Pallarés *et al.*, (2007) corroboran que sigue siendo un elemento significativo en la predicción de la participación electoral.

Un nivel educativo alto proporciona información y una serie de habilidades cognitivas útiles para la participación política (Wolfinger y Rosenstone, 1980; Verba *et al.*, 1995). Si bien parte de la literatura sobre participación electoral ha identificado la educación como el recurso individual más relevante para determinar la probabilidad de voto (Smets y van Ham, 2013), los análisis empíricos realizados en España no permiten sacar esas conclusiones. Justel (1994) señala que existe una variación en el efecto de esta variable en función del tipo de elección y el nivel medio de participación alcanzado en cada una. El análisis de Boix y Riba (2000) encuentra un efecto significativo pero débil del nivel de estudios, con la excepción del período comprendido entre 1982 y 1989.

Una mejor dotación de recursos materiales disminuye los costes de participar, facilitando el acceso a la información necesaria (Wolfinger y Rosenstone, 1980). Para analizar el poder explicativo de la situación económica personal, la literatura utiliza el nivel de renta individual o familiar o, en su defecto, la clase social. Respecto del primer indicador, Castellanos *et al.* (2002) constatan que los individuos con rentas más bajas son menos propensos a votar que aquellos con mayores ingresos familiares. Algunos estudios también prestan atención a la posición relativa de un individuo con respecto a sus pares, incluyendo en sus análisis la clase social. El análisis realizado por Font (1992) utiliza variables agregadas para analizar la participación electoral en las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid. Esta investigación muestra una clara coincidencia entre escasa presencia de clases altas y baja participación. Sin embargo, señala que cuando un individuo de clase trabajadora reside en un municipio donde la clase social a la que pertenece es mayoritaria, su posibilidad de participar aumenta. El análisis individual realizado por Torcal y Chibber (1995) encuentra que la clase social tiene un efecto significativo y positivo en la probabilidad de acudir a las urnas.

Por último, tener un trabajo proporciona estabilidad y un entorno para la socialización que expone a las personas a formas de participación cívica y política, así como a normas y presiones sociales que favorecen la participación electoral (Verba *et al.*, 1995). Por el contrario, una mala situación laboral centra la atención de los individuos en sus propios problemas económicos (Brody y Sniderman, 1977), elevando el coste



de oportunidad de votar (Rosenstone, 1982). Los resultados para España respaldan esta hipótesis. Boix y Riba (2000) han encontrado que, aunque tener trabajo tiene un efecto negativo en la probabilidad de abstenerse, este efecto es reducido y solo significativo para el período entre 1982 y 1989. Análisis más recientes han señalado un efecto más robusto (Caínzos y Voces, 2015).

El voto está directamente determinado por las actitudes del elector hacia los candidatos, las políticas y los vínculos entre partidos y grupos sociales (Campbell *et al.*, 1960). Estas actitudes están moldeadas a su vez por la identificación partidista, pues una orientación afectiva, duradera y estable de apoyo a un partido político genera una mayor predisposición a votarle (Ortega y Montabes 2011). Asimismo, identificarse con un partido simplifica el acceso y el análisis de la información política necesaria para votar.

En Europa, con unos sistemas políticos más tendentes al multipartidismo que al bipartidismo, la identificación partidista se ha mostrado menos útil para explicar el comportamiento de los electores que en el caso norteamericano (Butler y Stokes, 1969; Borre y Katz, 1973). En ese contexto, España destaca por una identificación partidista débil (Barnes *et al.*, 1985; Del Castillo, 1990; Torcal y Medina, 2004), sobre todo en términos comparados (Retortillo, 1995), aunque creciente (Freire, 2006). Del Castillo (1990) destaca que esta variable presenta un comportamiento similar a la intención de voto. Una posible explicación es que ambas estén midiendo una misma actitud: la preferencia partidista en un momento dado.

A su vez, la confianza institucional muestra la percepción ciudadana sobre su sistema político, que está relacionado con las expectativas normativas que tienen hacia instituciones tales como el Gobierno, el Parlamento o los partidos políticos (Hetherington, 2005). Si bien existe debate sobre la mejor forma de medir la confianza institucional y su impacto en la participación electoral, encontramos evidencia que sostiene que los bajos niveles de confianza en las instituciones de la democracia pueden llevar a los ciudadanos a una menor participación electoral (Hetherington, 1998; Grönlund y Stälä, 2007; Deskalopoulou, 2020).

La literatura sugiere que la integración social hace a un individuo más propenso a la participación (Campbell *et al.*, 1960; Rosenstone y Hansen, 1993; Boix y Riba, 2000). Las relaciones sociales son una fuente importante de información. Además, el contacto con otras personas puede constituir una fuente de presión, ya sea porque algunos traten de convencer al resto del grupo para que adopten determinado curso de acción (como votar) o porque les hagan sentirse mal si no lo hacen. Campbell *et al.*, (1960) indica que el móvil más importante para votar de aquellos que muestran una baja motivación es la influencia interpersonal. Esta es especialmente importante en el ámbito familiar; por eso, es esperable que las personas casadas sean más proclives a votar que las solteras, tal y como concluye la literatura disponible (Wolfinger y Rosenstone, 1980; Wolfinger y Wolfinger, 2008). Otros autores (Justel, 1994) han apuntado que entre individuos casados la percepción del voto como norma social es más frecuente. Análisis posteriores realizados en España también han corroborado esta relación (Barreiro, 2001).

Por último, existe una fuerte relación positiva entre la participación electoral y el nivel de religiosidad (Rosenstone y Hansen, 1993; Verba *et al.*, 1995). La práctica religiosa, así como la asistencia a la iglesia, está asociada con el desarrollo de ciertas habilidades cívicas (Verba *et al.*, 1995). Las personas religiosas suelen tomar menos en cuenta los costes asociados al voto y presentan una mayor probabilidad de considerarlo un deber (Mata, 2013). En España, las personas que se declaran creyentes votan más que las que no lo hacen y, a su vez, entre las personas que se declaran religiosas, la probabilidad de votar es superior entre los católicos (Castellanos *et al.*, 2002). Además, entre las personas religiosas, la frecuencia de la práctica religiosa y la implicación en redes de relación y socialización católicas parece tener un efecto positivo (Pallarés *et al.*, 2007).

La literatura especializada ha demostrado que existen factores políticos coyunturales que miden la predisposición de los ciudadanos hacia la política, tales como la valoración del Gobierno, la valoración del líder de la oposición y la satisfacción global con la situación política y económica. Barreiro (2001) señala que una valoración positiva de la situación política y de la labor de la oposición tuvo un efecto positivo muy significativo sobre la probabilidad de participar en las elecciones generales del año 2000.

En último término, pese a que la literatura internacional ha señalado que la relación entre el tamaño del hábitat y la abstención era débil (Milbrath, 1981), la evidencia disponible hasta el momento en España muestra que se abstienen más los individuos que viven en municipios grandes (Justel, 1994; Boix y Riba, 2000; Castellanos *et al.*, 2002).

### *La identificación ideológica como variable explicativa de la participación electoral*

En España, la ideología ha sido habitualmente señalada como el principal mecanismo de anclaje del voto (Torcal y Medina, 2002). Esto es, ante la ausencia de información suficiente, la ideología actúa de filtro a la hora de escoger el partido al que votar. Los trabajos que analizan la capacidad explicativa de la ideología como factor determinante de la participación electoral señalan que existe una relación positiva entre la capacidad de autoubicarse ideológicamente, con independencia de cuál sea la ideología que se declare, y la probabilidad de acudir a las urnas (Font, 1992; Justel, 1994; Barreiro, 2001; Anduiza y Bosch, 2004). Con base en esto, los individuos más desideologizados serían más proclives a quedarse en casa.

Tradicionalmente, se ha utilizado la autoubicación en el espectro izquierda-derecha como variable para medir la identificación con una ideología. Esto tiene sentido en la medida en que situarse en la escala izquierda-derecha se considera la manifestación ideológica más relevante de la ubicación del individuo en el entramado social y de valores, así como de sus orientaciones e identidad política y la que mejor estructura la competición política en Europa Occidental (Inglehart y Klingemann, 1976; Franklin *et al.*, 1992). Si nos fijamos en las diferencias en la participación electoral de los ciudadanos que declaran tener distintas ideologías, la literatura presenta una mayor abstención en los individuos

de izquierdas (Justel, 1994; Font, 1995; Castellanos *et al.*, 2002; Barreiro, 2002). No obstante, a inicios de siglo varios autores han señalado la pérdida de capacidad explicativa de esta variable. Por una parte, Boix y Riba (2000) muestra que ser de izquierdas o de derechas no habría tenido ningún efecto estadísticamente significativo en la probabilidad de abstenerse en las elecciones entre 1982 y 1996. Por otra, Lago y Montero (2010) han puesto en duda la tesis que sostiene que la abstención es eminentemente un fenómeno de izquierdas, pues esto depende la interacción de esta variable con otros factores, tales como el partido que gobierna. Según otros autores (Giddens, 1994; Knutsen, 1998), la diada izquierda-derecha puede haber perdido parte de su capacidad para recoger la complejidad ideológica actual. A su vez, esta variable puede resultar insuficiente a la hora de capturar las características ideológicas de los ciudadanos liberales (Feldman y Johnston, 2014), pues comparten posiciones defendidas tradicionalmente tanto por la izquierda como por la derecha.

Los liberales constituyen un grupo heterogéneo (Botticelli, 2018). Algunos otorgan mayor peso a la defensa de la libertad económica que a las civiles y políticas o apoyan un grado distinto de intervención estatal. No obstante, las tesis que defiende el liberalismo, en todas sus corrientes, secundan el individualismo y promueven cierta desconfianza y escepticismo hacia el poder político (Locke, 2016; Tullock, 2005). A su vez, encontramos estudios que señalan la existencia de una serie de rasgos psicológicos y morales comunes que los diferencian de quienes se identifican con otras ideologías. Los liberales parecen tener una filosofía moral coherente, que incluye una oposición general a imponer un código moral concreto (Tetlock *et al.*, 2000). En consonancia, los liberales son menos partidarios de los fundamentos morales que garantizan la cohesión grupal, son más individualistas y tienen menos respeto por la autoridad (Weber y Federico, 2012; Iyer *et al.*, 2012<sup>1</sup>). Estas características pueden conducir a no percibir el voto como una obligación moral, lo que favorece una mayor abstención de este grupo. Esta constituye la expectativa fundamental de esta investigación. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que los resultados han de ser interpretados de forma específica para cada país, momento temporal específico y elecciones concretas, siendo difícil la generalización de las conclusiones obtenidas.

## DATOS Y METODOLOGÍA

El análisis empírico busca comprobar si las variables empleadas por la literatura sobre comportamiento electoral mencionadas a lo largo del segundo apartado consiguen explicar de forma íntegra la menor participación electoral de los votantes liberales. Intentamos observar si la variable tradicionalmente empleada para analizar el

---

1. Aunque el estudio se centra en ciudadanos autoidentificados como «libertarios» en Estados Unidos (el equivalente a liberal en Europa), los autores sugieren que se pueden encontrar patrones similares en otros grupos que están a favor de una menor implicación del Gobierno en asuntos sociales y económicos.

efecto de la ideología, el eje izquierda-derecha, resulta suficiente para capturar el comportamiento electoral del liberal o si, por el contrario, existe una parte no explicada asociada a la identificación con la ideología liberal. Asociado a lo anterior, y en línea con las tesis defendidas tradicionalmente desde el liberalismo, analizamos hasta qué punto el comportamiento diferencial de los liberales se debe a que estos se encuentran sobrerrepresentados en el grupo de personas que más desconfían de las instituciones políticas.

Para ello, utilizamos los barómetros mensuales (encuestas de panel) elaboradas por el CIS. Este dispone en su repositorio de 44 barómetros que abarcan las cinco elecciones generales que tuvieron lugar en España desde abril de 2010 hasta marzo de 2020. Para nuestra investigación utilizaremos 21 barómetros, ya que los restantes carecen de una o varias de las variables necesarias para nuestro análisis. La variable *situación económica* nos impide utilizar el barómetro de marzo de 2019. La variable *estado civil* no se encuentra disponible para los barómetros de abril 2010, julio de 2010, marzo de 2019 y octubre de 2019. La variable *partido más cercano* nos obliga a excluir octubre 2011 y junio 2016. Y la variable *situación laboral* no forma parte de las bases de datos de enero 2011 y julio 2010.

Las 21 encuestas analizadas recogen información de tres elecciones: noviembre de 2011, junio de 2016 y noviembre de 2019 (tabla 1).

TABLA 1.  
CLASIFICACIÓN DE BARÓMETROS UTILIZADOS

Elecciones asociadas a la variable recuerdo de voto	Barómetros incluidos en nuestra muestra
Noviembre 2011	Todos los barómetros realizados durante 2012-2015 (excluyendo enero 2012)
Junio 2016	Junio 2017, octubre 2017, abril 2018
Noviembre 2019	Enero 2020, febrero 2020, marzo 2020

Fuente: elaboración propia.

Nuestra variable dependiente de interés, a la que bautizamos como *participación* a lo largo del texto, se obtiene a partir de la siguiente pregunta: «¿Me podría decir si en las elecciones generales de [fecha de las últimas elecciones generales] fue a votar?». Excluimos de nuestro análisis a aquellos que reportan haber sido menores de edad durante las últimas elecciones, así como a aquellos que no recuerdan si votaron, no tenían derecho a votar, no desean contestar a la pregunta o fueron a votar, pero no pudieron hacerlo. Es una variable dicotómica que toma valor 1 si el encuestado votó y valor 0 si no lo hizo.

La *identificación ideológica* es la variable independiente o explicativa principal para testar nuestra hipótesis. Esta variable se extrae de la pregunta: «¿Cómo se definiría usted en política, según la siguiente clasificación?». Se trata de una variable más ajustada que la configuración de una variable compuesta a través de preguntas sobre posicionamiento ideológico. Sobre todo porque a menudo las preguntas de una encuesta

no son capaces de captar adecuadamente los matices de una ideología y porque resulta complicado establecer qué preguntas de los barómetros del CIS podemos utilizar y, sobre todo, qué tipo de respuestas conforman la ideología liberal. La variable a la que nos referimos como *liberal* a lo largo del análisis nos permite diferenciar a los encuestados en dos grupos: *liberales* y *no liberales*. El grupo de *no liberales* está formado por los encuestados que se adscriben a una ideología diferente a la liberal, excluyendo a quienes reportan no poseer ninguna ideología. En nuestro modelo, esta variable se encuentra tipificada de forma que toma valor unitario si el encuestado se autodefine como *liberal*.

Asimismo, incluimos diversas variables de control, las cuales están tipificadas en grupos altamente homogéneos entre sí y heterogéneos con respecto a los demás grupos según su participación electoral. Diversas alternativas de tipificación se han probado para asegurar esta homogeneidad *intra-grupo* y heterogeneidad entre grupos. Esta tipificación implica que los coeficientes asociados a un grupo concreto han de interpretarse como el efecto diferencial de ese grupo/categoría con respecto al grupo de referencia. En concreto, se han incluido las siguientes variables de control (se especifica la categoría de referencia entre paréntesis): *sexo* (hombre), *edad* (menor de treinta años), *tamaño del municipio* (municipio de hasta 2000 habitantes), *situación económica personal* (mala o muy mala), *valoración de la situación económica y política de España* (mala o muy mala), *estado civil* (casado), *religiosidad* (agnóstico, indiferente, no creyente, ateo o no contesta), *situación laboral* (trabaja), *nivel de estudios* (no ha ido a la escuela), *identificación partidista* (ninguno, no sabe, o no contesta), *eje izquierda-derecha* (extrema izquierda), *valoración del Gobierno* (mala o muy mala), *valoración de la oposición* (mala o muy mala), *confianza en el Gobierno* (mala o muy mala), *confianza en la oposición* (mala o muy mala).

Empleando las variables mencionadas hacemos uso de regresiones logísticas, agrupando los errores estándar a nivel de encuesta. En concreto, estimamos tres modelos distintos para cada una de las tres elecciones incluidas en nuestra muestra (ver tabla 1). La diferencia entre las tres especificaciones estimadas reside en las variables independientes incluidas. El modelo 1 es el base, en el cual estimamos la probabilidad de participar en las elecciones utilizando como regresores las variables comunes en la literatura, e incluyendo el eje izquierda-derecha con objeto de recoger parte del impacto de la ideología. En el segundo, enriquecemos el modelo base con una variable adicional: *liberal* (la cual recoge de forma dicotómica la adscripción a la ideología liberal por parte del encuestado). Habida cuenta de las posiciones políticas asociadas tradicionalmente con el liberalismo (cierta desconfianza en las instituciones políticas o cierto escepticismo hacia la política), el tercero incluye variables que permiten medir la confianza en algunas instituciones políticas, concretamente en el Gobierno y en la oposición, con ánimo de analizar si la menor participación de este votante se debe íntegramente a su mayor desconfianza. Al añadir distintos regresores de forma escalonada podemos observar la variación de la capacidad explicativa de las estimaciones, así como analizar la significatividad y el signo de la variable independiente de mayor interés para nuestro análisis (identificarse como liberal).

## LIBERALISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LA ESPAÑA ACTUAL

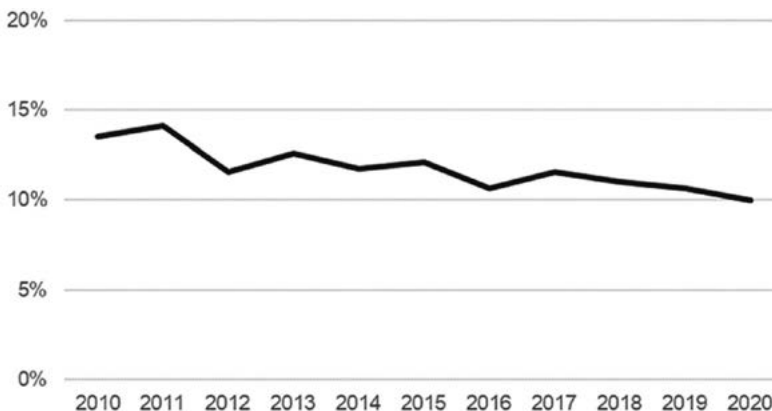
El liberalismo ha sido desde sus orígenes una corriente transversal, capaz de permear distintas estructuras políticas y sociales (Schmid, 2016). En algunos países, la ideología liberal se ha concentrado, organizado y canalizado a través de partidos del mismo nombre, convirtiéndose en algunos casos en *partidos bisagra* de gran relevancia para la formación de Gobiernos. Este es el caso de Holanda y de Alemania, donde los partidos liberales, que son primera y cuarta fuerza, respectivamente, han formado coaliciones de gobierno con democristianos y socialdemócratas indistintamente.

Por el contrario, el sistema de partidos español destaca por la debilidad o casi inexistencia de una alternativa política liberal como las presentes en los países de su entorno (Close y van Haute, 2019). Sin embargo, la oferta política española cuenta con una importante variedad de partidos que albergan corrientes liberales en sus estructuras, tanto en cuestiones económicas como sociales. Estas se encuentran en formaciones de ámbito nacional tan dispares como la disuelta Unión de Centro Democrático, el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular, la extinta Unión Progreso y Democracia e, incluso más recientemente, VOX. Pero también en formaciones de ámbito regional como Convergència Democràtica de Catalunya, a partir de 2016, Partit Demòcrata Europeu Català o el Partido Nacionalista Vasco. En los últimos años, ha sido Ciudadanos la formación que se ha identificado más con el liberalismo tras su salto a la política nacional.

Por el lado de la demanda, el liberalismo goza de un número importante de adeptos. Según las encuestas mensuales del CIS de los últimos diez años, se encuentra entre las cuatro ideologías con más simpatizantes, con un porcentaje que ha gozado de relativa estabilidad, fluctuando entre el 12,6% (media de las encuestas de 2013) y el 10% (media de las encuestas de 2019), aunque tendente a la baja en los últimos años (gráfico 1).

### GRÁFICO 1.

PORCENTAJE DE ELECTORES AUTODENOMINADOS LIBERALES, 2010-2020



Fuente: elaboración propia.

En España, las ideas del liberalismo se han relacionado desde la transición con las posiciones de derechas en el eje izquierda-derecha, por lo que podríamos pensar que los liberales deberían situarse mayoritariamente en este espacio político. No obstante, el salto de Ciudadanos a la política nacional y su intento por copar la etiqueta de liberal e intentar asociarla con posiciones de centro nos podrían hacer pensar que, especialmente en la última década, los liberales se ubicarían mayoritariamente en el centro ideológico. A este respecto, en los datos extraídos de los barómetros mensuales del CIS de la última década encontramos que más del 40% de los liberales se autoubican en el centro ideológico (tabla 2). Concretamente, la mayoría de los liberales que no se identifican con el centro se sitúan en posiciones de izquierda. No obstante, estas cifras nos impiden asumir que situarse en el centro (o en cualquier otro grupo del eje) e identificarse con liberalismo sean categorías intercambiables.

TABLA 2.

AUTOUBICACIÓN EN EL EJE IZQUIERDA-DERECHA DE LOS LIBERALES, 2010-2020

Elecciones	Extrema izquierda	Izquierda	Centro	Derecha	Extrema derecha
nov-11	20,11%	24,91%	41,88%	11,72%	1,37%
dic-15	17,30%	19,73%	43,51%	17,03%	2,43%
jun-16	19,28%	22,18%	43,83%	12,82%	1,89%
abr-19	13,78%	17,91%	48,55%	17,47%	2,28%
nov-19	16,12%	23,65%	42,72%	15,34%	2,18%

Fuente: elaboración propia.

Pese a no disponer de estudios que nos permitan identificar si existen opiniones o actitudes políticas comunes entre los votantes liberales en España, si acudimos a los barómetros mensuales del CIS de la década de 2010 a 2020, estos nos muestran que los ciudadanos liberales, por término medio, confían menos en el Gobierno y en la oposición que los ciudadanos que se adscriben a otras ideologías. En concreto, la diferencia es especialmente relevante entre quienes dicen tener bastante confianza en el Gobierno y la oposición (con una diferencia de 4,07 y 3,53 puntos porcentuales, respectivamente, siendo superior para aquellos no liberales). De este modo, son más (en términos porcentuales) los liberales que declaran tener poca o ninguna confianza en el Gobierno y en la oposición (tabla 3). Si tenemos en cuenta que la desconfianza hacia las instituciones disminuye la probabilidad de acudir a las urnas (Hetherington, 1998; Grönlund y Stälä, 2007; Deskalopoulou, 2020), conviene analizar si este factor puede tener alguna influencia en la probabilidad de que este grupo de electores acuda a las urnas.

TABLA 3.  
CONFIANZA EN EL GOBIERNO Y EN LA OPOSICIÓN, 2010-2020

		<b>Mucha</b>	<b>Bastante</b>	<b>Poca</b>	<b>Ninguna</b>	<b>N.S. / N.C.</b>
<b>Confianza en el Gobierno</b>	Liberales	2,60%	14,40%	34,74%	47,26%	1,01%
	No liberales	4,35%	18,47%	30,12%	46,05%	1,01%
<b>Confianza en la oposición</b>	Liberales	1,03%	10,51%	39,24%	46,69%	2,52%
	No liberales	1,88%	14,04%	37,89%	44,02%	2,17%

*Fuente:* elaboración propia.

Si atendemos a los niveles de participación de los liberales, acudiendo a los barómetros mensuales del CIS de la última década (tabla 4), observamos que la participación en las cinco elecciones generales que han tenido lugar en ese período ha sido inferior a la media de los individuos que expresan algún tipo de adscripción ideológica diferente a la liberal. Si bien se aprecia una tendencia hacia el aumento en la participación de ambos grupos (a excepción de las elecciones de abril de 2019), la diferencia entre liberales y no liberales se mantiene más o menos constante. Los liberales son menos participativos que el resto de la población ideologizada, siendo su participación casi diez puntos porcentuales inferior, por término medio, durante el período estudiado.

TABLA 4.  
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL SEGÚN IDEOLOGÍA, 2010-2020

<b>Elecciones</b>	<b>Liberales</b>	<b>No liberales</b>
Noviembre 2011	77,29%	87,83%
Diciembre 2015	72,85%	83,81%
Junio 2016	83,15%	90,33%
Abril 2019	78,95%	89,73%
Noviembre 2019	83,54%	92,06%
<b>Media</b>	<b>79,16%</b>	<b>88,75%</b>

*Fuente:* elaboración propia.

Si bien a priori pueden no existir razones que nos lleven a pensar que un ciudadano liberal vote menos que uno conservador o socialista, no podemos perder de vista que la ideología es la vía a través de la cual se canalizan valores y creencias concretas que configuran las actitudes y los comportamientos políticos de quienes las poseen. Además, los datos de la tabla 4 muestran un abstencionismo sistemático superior de los liberales. Por ese motivo, resulta conveniente analizar si su menor participación electoral consigue ser explicada por las variables tradicionalmente empleadas en la literatura o si bien existen otras características propias de este subgrupo poblacional no recogidas en estos registros. Esta es la hipótesis que buscamos investigar en el análisis empírico posterior: las variables comúnmente utilizadas para el estudio de la participación electoral no consiguen explicar de forma íntegra la menor probabilidad de votar de los liberales.



## RESULTADOS

Un examen de los resultados (ver tabla 5) nos revela dos dinámicas que, de forma robusta, se cumplen para la totalidad de las elecciones estudiadas. En primer lugar, si comparamos los modelos 1 y 2, observamos que la inclusión del regresor *liberal* no modifica los resultados cualitativos (signo y significatividad estadística) estimados para el eje ideológico, sugiriendo que ambas variables ofrecen información complementaria. Asimismo, dicha inclusión mejora la capacidad explicativa del modelo (medida mediante el pseudo-R<sup>2</sup>), siendo el coeficiente estimado para este nuevo regresor (*liberal*) estadísticamente significativo y políticamente relevante (al ser lejano a cero). Unos resultados que muestran que, más allá de su ubicación en el eje ideológico, y aun controlando por todas las demás variables independientes incluidas en el modelo, el liberal presenta una menor participación electoral. Esto es, aun añadiendo como variables de control los factores socioeconómicos, actitudinales y coyunturales incluidos en el primer modelo, existe una menor participación asociada con la identificación con la ideología liberal del encuestado.

En segundo lugar, la comparación de los modelos 2 y 3 nos permite analizar si la menor participación capturada por la variable *liberal* se debe íntegramente a una mayor desconfianza en las instituciones políticas por parte de este subgrupo poblacional. Los resultados muestran que, aun incluyendo en nuestro modelo la confianza en el Gobierno y en la oposición (ver modelo 3), los resultados obtenidos en el segundo modelo para el regresor *liberal* se mantienen prácticamente intactos. Al observar los modelos 2 y 3 de forma conjunta, vemos que la diferencia entre los coeficientes estimados para la variable independiente *liberal* es mínima, y que su elevada significatividad estadística se mantiene igual. Sin embargo, sí se observa cierta disminución en el valor absoluto de los coeficientes estimados para el regresor *liberal*. Esto sugiere que los regresores relacionados con el grado de confianza en las instituciones políticas pueden explicar de forma parcial la menor participación de estos votantes. Resulta importante matizar que, si bien el modelo 3 presentado en la tabla 5 incluye las cuatro variables adicionales de forma conjunta, los resultados son robustos en estimaciones que contengan una de las variables o un *subgrupo* de ellas.

Las variables relacionadas con la confianza en el Gobierno y en la oposición utilizan como referencia la categoría que indica una menor confianza en dichas instituciones. Sin embargo, dado que la teoría vincula explícitamente el liberalismo y la desconfianza institucional, analizamos la robustez del modelo 3 calculando una versión distinta. En estas estimaciones adicionales (modelo 3b reportado en el apéndice) utilizamos como categoría de referencia aquella que indica una mayor confianza en estas instituciones. Los resultados obtenidos son coherentes y confirman la robustez de nuestros resultados. En concreto, los resultados del modelo 3b presentan la misma significatividad que aquellos reportados en la tabla 5, pero con signo opuesto (tal y como cabría esperar, debido al cambio en la categoría de referencia). Por su parte, la variable *liberal*, así como el resto de las variables de control, presentan coeficientes similares.

TABLA 5.  
RESULTADOS DEL MODELO ESTIMADO (REGRESIÓN LOGÍSTICA) PARA LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE 2011, JUNIO 2016 Y NOVIEMBRE 2019  
(VARIABLE DEPENDIENTE: PARTICIPACIÓN)

Variables independientes	Coeficientes asociados a las variables independientes								
	Noviembre 2011			Junio 2016			Noviembre 2019		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Liberal	—	-0.424*** [0.049]	-0.413*** [0.048]	—	-0.309*** [0.09]	-0.306*** [0.093]	—	-0.582*** [0.077]	-0.524*** [0.072]
Mujer	0.069* [0.04]	0.054 [0.039]	0.053 [0.04]	0.134 [0.137]	0.129 [0.141]	0.131 [0.135]	0.27*** [0.099]	0.249** [0.106]	0.22* [0.11]
Edad entre 30 y 49 años	0.347*** [0.054]	0.316*** [0.056]	0.308*** [0.056]	0.256 [0.278]	0.233 [0.275]	0.233 [0.273]	0.052 [0.11]	0.027 [0.104]	0.013 [0.1]
Edad entre 50 y 69 años	0.815*** [0.071]	0.753*** [0.075]	0.73*** [0.076]	0.424** [0.185]	0.386** [0.172]	0.381* [0.175]	0.641*** [0.112]	0.58*** [0.106]	0.528*** [0.112]
Edad igual o superior a 70 años	1.18*** [0.103]	1.086*** [0.107]	1.045*** [0.108]	0.88*** [0.066]	0.821*** [0.064]	0.814*** [0.047]	0.88*** [0.311]	0.799** [0.315]	0.708* [0.321]
Municipio de 2.001 a 10.000 habitantes	-0.114 [0.097]	-0.129 [0.095]	-0.134 [0.098]	0.15 [0.336]	0.136 [0.326]	0.133 [0.33]	0.377*** [0.112]	0.371*** [0.119]	0.381*** [0.105]
Municipio de 10.001 a 100.000 habitantes	-0.349*** [0.073]	-0.362*** [0.073]	-0.365*** [0.075]	-0.137 [0.161]	-0.145 [0.153]	-0.147 [0.161]	0.219*** [0.077]	0.22*** [0.07]	0.238*** [0.058]
Municipio de 100.001 a 1.000.000 habitantes	-0.341*** [0.096]	-0.352*** [0.096]	-0.352*** [0.097]	-0.146 [0.094]	-0.153 [0.096]	-0.155 [0.105]	0.074 [0.088]	0.075 [0.084]	0.086 [0.097]
Municipio con más de 1.000.000 habitantes	-0.368*** [0.102]	-0.38*** [0.104]	-0.382*** [0.105]	-0.104*** [0.038]	-0.111*** [0.029]	-0.11*** [0.031]	0.278*** [0.055]	0.275*** [0.062]	0.289*** [0.086]
Situación económica personal regular	0.249*** [0.073]	0.252*** [0.074]	0.246*** [0.074]	0.402 [0.343]	0.398 [0.34]	0.4 [0.338]	0.5*** [0.045]	0.494*** [0.034]	0.502*** [0.026]

Variables independientes	Coeficientes asociados a las variables independientes																	
	Noviembre 2011						Junio 2016						Noviembre 2019					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3						
Situación económica personal buena o muy buena	0.378*** [0.069]	0.375*** [0.069]	0.362*** [0.07]	0.494** [0.248]	0.486** [0.245]	0.49* [0.243]	0.382*** [0.077]	0.386*** [0.069]	0.405*** [0.055]									
Situación económica y política de España regular	-0.046 [0.067]	-0.042 [0.067]	-0.069 [0.063]	0.111 [0.086]	0.107 [0.087]	0.102 [0.092]	0.04 [0.155]	0.033 [0.159]	-0.085 [0.12]									
Situación económica y política de España buena o muy buena	-0.158 [0.223]	-0.161 [0.22]	-0.227 [0.223]	0.005 [0.287]	0.023 [0.284]	0.007 [0.278]	0.18 [0.282]	0.142 [0.287]	-0.09 [0.232]									
Soltero	-0.358*** [0.083]	-0.355*** [0.082]	-0.357*** [0.079]	-0.657*** [0.042]	-0.651*** [0.043]	-0.65*** [0.042]	-0.486*** [0.076]	-0.487*** [0.074]	-0.506*** [0.065]									
Viudo, separado o divorciado	-0.355*** [0.1]	-0.35*** [0.098]	-0.353*** [0.096]	-0.403*** [0.122]	-0.391*** [0.111]	-0.389*** [0.104]	-0.559*** [0.187]	-0.555*** [0.176]	-0.566*** [0.175]									
Creyente (religión católica)	0.089 [0.07]	0.096 [0.068]	0.085 [0.071]	0.037 [0.179]	0.048 [0.177]	0.045 [0.179]	-0.042 [0.09]	-0.033 [0.087]	-0.014 [0.069]									
Creyente de otra religión	-0.085 [0.083]	-0.082 [0.084]	-0.088 [0.084]	0.004 [0.102]	0.011 [0.104]	0.01 [0.106]	-0.551** [0.275]	-0.549* [0.287]	-0.617* [0.271]									
Jubilado o pensionista	-0.064 [0.083]	-0.066 [0.082]	-0.073 [0.081]	0.274*** [0.096]	0.269*** [0.099]	0.264*** [0.1]	-0.079 [0.186]	-0.089 [0.195]	-0.112 [0.203]									
Parado	-0.228*** [0.063]	-0.222*** [0.064]	-0.227*** [0.064]	-0.104 [0.082]	-0.108 [0.075]	-0.106 [0.07]	-0.323 [0.202]	-0.316 [0.197]	-0.322 [0.215]									
Otra situación laboral	-0.062 [0.098]	-0.062 [0.099]	-0.066 [0.097]	0.298* [0.162]	0.288 [0.177]	0.286 [0.178]	-0.323*** [0.049]	-0.342*** [0.058]	-0.342*** [0.032]									
Estudios: primaria o inferior	-0.252 [0.16]	-0.246 [0.157]	-0.247 [0.156]	-0.087 [0.204]	-0.09 [0.212]	-0.09 [0.222]	-0.229 [0.182]	-0.189 [0.175]	-0.165 [0.165]									
Estudios: grado inicial, ESO, EGB o grado medio	-0.18 [0.153]	-0.169 [0.152]	-0.161 [0.153]	-0.025 [0.101]	-0.007 [0.115]	-0.004 [0.123]	-0.206** [0.089]	-0.164** [0.072]	-0.113* [0.051]									

Variables independientes	Coeficientes asociados a las variables independientes											
	Noviembre 2011			Junio 2016			Noviembre 2019					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Estudios: Bachillerato, BUP o grado superior	0.009 [0.177]	0.005 [0.176]	0.017 [0.176]	0.355** [0.17]	0.352** [0.173]	0.355* [0.187]	0.317** [0.128]	0.355*** [0.136]	0.317** [0.128]	0.355*** [0.136]	0.429*** [0.128]	0.429*** [0.128]
Estudios universitarios	0.298* [0.175]	0.286* [0.173]	0.296* [0.174]	0.708*** [0.221]	0.709*** [0.214]	0.714*** [0.229]	0.412** [0.2]	0.448** [0.193]	0.412** [0.2]	0.448** [0.193]	0.532*** [0.185]	0.532*** [0.185]
Identificación partidista	0.909*** [0.052]	0.875*** [0.051]	0.831*** [0.054]	1.035*** [0.15]	1.016*** [0.152]	1.004*** [0.141]	1.066*** [0.042]	1.033*** [0.038]	1.066*** [0.042]	1.033*** [0.038]	0.917*** [0.045]	0.917*** [0.045]
Eje ideológico: Izquierda	0.339*** [0.067]	0.312*** [0.067]	0.293*** [0.065]	0.342 [0.275]	0.325 [0.275]	0.315 [0.261]	0.177** [0.082]	0.159** [0.068]	0.177** [0.082]	0.159** [0.068]	0.09 [0.063]	0.09 [0.063]
Eje ideológico: Centro	0.173*** [0.049]	0.186*** [0.05]	0.182*** [0.052]	0.048 [0.127]	0.063 [0.132]	0.063 [0.135]	-0.062 [0.142]	-0.015 [0.133]	-0.062 [0.142]	-0.015 [0.133]	0.067 [0.163]	0.067 [0.163]
Eje ideológico: Derecha	0.748*** [0.122]	0.734*** [0.123]	0.701*** [0.124]	0.527** [0.242]	0.517** [0.244]	0.517* [0.296]	0.574* [0.328]	0.592* [0.323]	0.574* [0.328]	0.592* [0.323]	0.669* [0.37]	0.669* [0.37]
Eje ideológico: Extrema derecha	0.667*** [0.131]	0.614*** [0.132]	0.593*** [0.128]	0.713* [0.371]	0.713* [0.374]	0.71 [0.441]	0.801 [0.668]	0.749 [0.671]	0.801 [0.668]	0.749 [0.671]	0.878 [0.652]	0.878 [0.652]
Valoración del Gobierno regular	-0.006 [0.047]	0.014 [0.048]	0.01 [0.051]	-0.228* [0.134]	-0.218* [0.129]	-0.215 [0.189]	-0.055 [0.117]	-0.077 [0.107]	-0.055 [0.117]	-0.077 [0.107]	-0.118* [0.05]	-0.118* [0.05]
Valoración del Gobierno buena o muy buena	0.433*** [0.089]	0.458*** [0.089]	0.287*** [0.091]	0.049 [0.288]	0.057 [0.291]	0.04 [0.444]	0.71*** [0.145]	0.679*** [0.133]	0.71*** [0.145]	0.679*** [0.133]	0.505*** [0.098]	0.505*** [0.098]
Valoración de la oposición regular	0.024 [0.05]	0.012 [0.05]	-0.054 [0.059]	0.126 [0.16]	0.118 [0.163]	0.093 [0.135]	— <sup>2</sup>	—	—	—	—	—
Valoración de la oposición buena o muy buena	-0.009 [0.106]	-0.017 [0.107]	-0.179 [0.111]	0.185 [0.292]	0.177 [0.29]	0.11 [0.38]	—	—	—	—	—	—

2. Esta variable no está disponible para los CIS referidos a estas elecciones.

Variables independientes	Coeficientes asociados a las variables independientes									
	Noviembre 2011			Junio 2016			Noviembre 2019			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	
Confianza en el Gobierno regular	—	—	-0.063 [0.072]	—	—	-0.012 [0.038]	—	—	—	0.341* [0.177]
Confianza en el Gobierno buena o muy buena	—	—	0.346*** [0.094]	—	—	0.055 [0.226]	—	—	—	0.781*** [0.164]
Confianza en la oposición regular	—	—	0.12* [0.052]	—	—	0.039 [0.117]	—	—	—	0.247*** [0.063]
Confianza en la oposición buena o muy buena	—	—	0.352*** [0.105]	—	—	0.128 [0.233]	—	—	—	0.341*** [0.083]
Constante	0.782*** [0.117]	0.943*** [0.118]	0.94*** [0.118]	0.605** [0.305]	0.705** [0.289]	0.69*** [0.26]	0.438 [0.103]	0.585*** [0.105]	0.433*** [0.149]	7.089
Número de observaciones	23.899			5.105			7.089			
Pseudo R2	0.0912	0.0993	0.1016	0.1005	0.1045	0.1056	0.1003	0.1128	0.1191	

Nota: los coeficientes asociados a las variables independientes se deben interpretar como el cambio en el *logit* de la variable dependiente asociado al cambio de una unidad adicional en la variable predictora, manteniéndose constante el resto de las variables (i.e. *ceteris paribus*). Los asteriscos representan la significatividad del coeficiente, tal que (\*) significativo al 0.1; (\*\*) significativo al 0.05; (\*\*\*) significativo al 0.01. Los errores estándar se incluyen entre paréntesis.

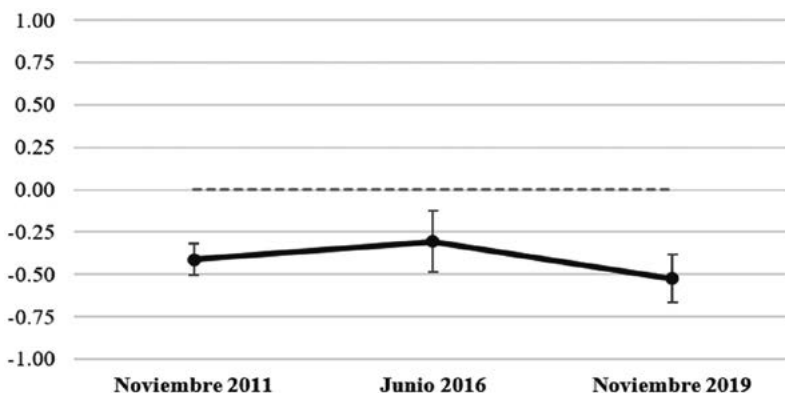
Fuente: elaboración propia.

El gráfico 2 presenta los coeficientes asociados a nuestra variable explicativa principal (*liberal*) para cada uno de los modelos. Estos coeficientes han de ser interpretados como la diferencia en la probabilidad de votar que el modelo asocia al hecho de autodefinirse como liberal, en comparación con la adscripción a cualquier otra ideología. Esto es, el efecto específico atribuido a la ideología liberal. La línea horizontal punteada marca el valor 0, para el cual concluiríamos que no existen diferencias significativas en el comportamiento electoral independientemente de si el individuo se autoidentifica como liberal o no. Si así fuera, el modelo estimaría que, para las últimas elecciones, el efecto de la ideología sobre la probabilidad de votar no es significativo. Sin embargo, nuestro análisis muestra que identificarse como liberal sí lleva aparejada una menor probabilidad de los ciudadanos que se identifican como tal de acudir a las urnas en las elecciones estudiadas. Esto es, aun teniendo en cuenta los diversos factores que influyen en la participación electoral, comprobamos que la probabilidad de no haber votado en las tres elecciones estudiadas es superior para aquellos electores que se identifican con la ideología liberal.

Los resultados (ver gráfico 2) señalan que el efecto negativo de la ideología liberal sobre la probabilidad de votar se redujo en junio de 2016 con respecto a las elecciones anteriores. Concretamente, en las elecciones de 2016 la probabilidad de voto asociada al hecho de ser liberal fue de 30,6 puntos porcentuales inferior (ver coeficiente igual a  $-0,306$  en la tabla 5 y en el gráfico 2) con respecto a aquella asociada al resto de votantes ideologizado. Esta diferencia fue de 41,3 para las elecciones de 2011 (ver coeficiente igual a  $-0,413$  en la tabla 5 y en el gráfico 2). Posteriormente, el efecto negativo de la ideología liberal sobre la participación electoral se exacerbó en las elecciones de noviembre de 2019, tal y como nos muestra el coeficiente inferior a  $-0.5$  (ver tabla 5 y gráfico 2). Esta cifra nos revela que, para estas elecciones, definirse como liberal implica una probabilidad de votar que es más de 50 puntos porcentuales inferior a aquella de quien se identifica con cualquier ideología distinta a la liberal.

#### GRÁFICO 2.

COEFICIENTE (ODD-RATIO) ASOCIADO A LA VARIABLE EXPLICATIVA *LIBERAL*



Fuente: elaboración propia.

Los datos de la tabla 5 muestran que, además de identificarse como liberal, existen otras variables que influyen en la probabilidad de participar en las elecciones generales del período estudiado. El sexo es significativo y positivo en favor de las mujeres para las elecciones de noviembre de 2019. En cuanto a la edad, tener más edad parece incidir positivamente en la participación, de forma especial para los mayores de 79 años en comparación con los ciudadanos de 18 a 29 años. Además, nuestro análisis sugiere que tienen una mayor probabilidad de votar quienes poseen estudios superiores, tienen una situación económica personal regular, buena o muy buena, y quienes trabajan.

Estar casado también influye positivamente en la participación electoral. Y, respecto a la religiosidad, solo se aprecian diferencias significativas para las elecciones de noviembre de 2019, cuando los creyentes de una religión diferente a la católica participaron en menor medida que el resto de los electores. También se detecta el efecto positivo que tiene la identificación partidista sobre la probabilidad de votar. A su vez, tener una confianza buena y muy buena, tanto en el Gobierno como en la oposición, habría contribuido positivamente a la probabilidad de acudir a las urnas para las elecciones de 2011 y 2019. En cuanto a la ubicación en la escala izquierda-derecha, encontramos que quienes se sitúan en la extrema izquierda son más propensos a abstenerse. Por su parte, los electores de derechas (incluyendo a la extrema derecha), presentaron una mayor probabilidad de acudir a las urnas que los identificados con cualquier otra posición de la escala.

Por último, en las elecciones de 2011 vivir en un municipio más grande tuvo un efecto significativo y negativo en la probabilidad de votar. En cambio, en las elecciones de noviembre de 2019, la participación fue superior entre los electores asociados a municipios de mayor tamaño.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este artículo de investigación pretende contribuir a la literatura que aborda el análisis empírico de las causas de la participación electoral en España, poniendo el foco en un grupo de electores ignorado en la literatura: los liberales.

Hasta el momento, los estudios sobre la capacidad explicativa de la ideología de los individuos en su comportamiento electoral han partido de la premisa de que no existen razones *a priori* que nos permitan pensar que un socialista o un conservador tiene menos motivos para votar y, por lo tanto, conseguir que su opción política preferida sea la ganadora en unas elecciones (Barreiro, 2002). Con base en esta investigación, creemos que los resultados obtenidos permiten abrir una brecha en la literatura especializada.

Haciendo uso de regresiones logísticas, estimamos un primer modelo en el que se incluyen como regresores las variables tradicionalmente empleadas por la literatura, además del eje izquierda-derecha como variable complementaria para medir el efecto de la ideología. Posteriormente, la incorporación en este modelo base de una variable

independiente adicional que mide de forma binaria la adscripción del encuestado a la ideología liberal no solo enriquece la capacidad explicativa del modelo, sino que nos muestra la existencia de una importante relación negativa entre la participación electoral y la ideología liberal. Los resultados apuntan que la ideología liberal lleva aparejada un mayor abstencionismo que no se puede atribuir a las demás características socioeconómicas, actitudinales y coyunturales del encuestado incluidas en el modelo.

El análisis de datos referidos a distintas elecciones nos permite añadir cierta dimensión temporal a nuestro análisis. El mayor abstencionismo de los votantes liberales atribuido a la ideología liberal se redujo en las elecciones de junio de 2016 con respecto al valor estimado para las elecciones de 2011. Sin embargo, este efecto asociado a la ideología liberal se exacerbó posteriormente en las elecciones de noviembre de 2019, donde el hecho de ser liberal implicó una probabilidad de votar inferior en más de 50 puntos porcentuales a aquella del votante de ideologías no liberales.

El liberalismo se ha relacionado históricamente con un cierto escepticismo o desconfianza hacia el poder político, una cuestión respaldada por las respuestas de los liberales a los barómetros que elabora mensualmente el CIS. Por este motivo, incluimos en un tercer modelo ciertas variables asociadas a la confianza en las instituciones políticas. Concretamente, en el Gobierno y la oposición. Los resultados se mantienen en esta nueva estimación: existe un mayor abstencionismo del votante liberal que está íntimamente ligado a su adscripción ideológica.

Las diferentes estimaciones realizadas nos permiten concluir que la ideología liberal lleva aparejada una menor participación que no se consigue explicar por las características socioeconómicas de los encuestados, como tampoco se explica íntegramente mediante su autoubicación en el eje izquierda-derecha o su grado de confianza hacia las instituciones políticas.

Sin embargo, el artículo cuenta con algunas limitaciones. En primer lugar, no disponemos de ninguna variable que nos permita medir el interés por la política de los electores o la confianza en otras instituciones políticas más allá del Gobierno y la oposición. De existir datos al respecto, la inclusión de estas variables, potencialmente relacionadas con la actitud de los liberales hacia la política, podrían ayudar a comprender de forma más minuciosa su comportamiento electoral. Asimismo, creemos que sería interesante explorar el papel que juega la satisfacción con la oferta política, pues la ausencia de un partido liberal fuerte y homologable a los de nuestro entorno podría estar tras las razones que explicasen la menor participación electoral de estos ciudadanos.

Por otro lado, los resultados plantean una pregunta de interés para futuras investigaciones: ¿qué características propias de la ideología liberal lleva a sus adeptos a abstenerse en mayor medida en las elecciones en España? Responder a esta pregunta de forma detallada precisa de un esfuerzo conjunto que permea no solo al ámbito de la investigación empírica, sino que también requiere una mayor disponibilidad de datos. En lo que se refiere a esta última cuestión, nuestro estudio presenta limitaciones debidas tanto a la escasez de trabajos previos como a la falta de una mayor disponibilidad de variables actitudinales relevantes en los barómetros del CIS comprendidos en



el período electoral estudiado. Entre ellas, resultaría interesante contar con datos relacionados con el interés por la política o la confianza en otras instituciones políticas más allá del Gobierno y la oposición. Asimismo, aspectos relacionados con la evaluación o fragmentación de la oferta disponible también podrían resultar significativos. *A priori*, creemos que hay indicios para el caso español que pueden apuntar hacia la insatisfacción con la oferta política como una posible explicación de la debilidad del voto liberal (Close y van Haute, 2019).

Una hipótesis complementaria, y que podría ser objeto de análisis en futuras investigaciones, está vinculada al análisis de otras formas de participación política. Esto es, observar si pese a que el liberal participa menos en las elecciones, esta tendencia o preferencia también se manifiesta en una menor participación política en otro tipo de manifestaciones menos convencionales. O si, por el contrario, la preferencia por actividades políticas no convencionales, tales como el boicot a servicios o productos o la resistencia al cumplimiento de obligaciones legales tales como el pago de impuestos, puede ser la forma preferida por el liberal para involucrarse en política. Tanto para las hipótesis relacionadas con la demanda como para aquellas que tienen que ver con la oferta, una mayor disponibilidad de datos elevaría de manera sustancial la calidad de las investigaciones.

Asimismo, creemos que los resultados de este análisis resultan relevantes para cualquier investigador que aborde de forma empírica el análisis de la participación en España, pues ignorar la importancia de la familia ideológica del encuestado puede reducir la capacidad del modelo de aproximar y entender el comportamiento de los votantes liberales.

### Referencias

- Anduiza Perea, Eva y Agustí Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Barnes, Samuel H., Peter McDonough y Antonio López Pina. 1985. «The Development of Partisanship in New Democracies: The Case of Spain», *American Journal of Political Science*, 29: 695-720. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111177>.
- Barreiro, Belén. 2001. *Los determinantes de la participación en las elecciones españolas de marzo de 2000: el problema de la abstención en la izquierda*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper, 171.
- Barreiro, Belén. 2002. «La progresiva desmovilización de la izquierda en España: un análisis de la abstención en las elecciones generales de 1986 a 2000», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 6: 183-205.
- Boix, Carles y Clara Riba. 2000. «Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90: 95-128. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184253>.
- Borre, Ole y Daniel Katz. 2008. «Party Identification and Its Motivational Base in a Multiparty System: A Study of the Danish General Election of 1971», *Scandina-*

- vian Political Studies*, 8: 69-111. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1973.tb00485.x>.
- Botticelli, Sebastián. 2018. «Dos concepciones liberales del Estado: Adam Smith y Friedrich Hayek», *Praxis Filosófica*, 46: 61-87. Disponible en: <https://doi.org/10.25100/pfilosofica.v0i46.6149>.
- Brody, Richard A. y Paul M. Sniderman. 1997. «From Life Space to Polling Place: The Relevance of Personal Concerns for Voting Behavior», *British Journal of Political Science*, 7 (3): 337-360. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400001022>.
- Butler, David y Donald Stokes. 1969. *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Caínzos, Miguel y Carmen Voces. 2015. «Paro y voto: ¿afecta al voto la experiencia del desempleo?», *Revista de Estudios Políticos*, 168: 115-150. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.168.04>.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. Nueva York: The University of Chicago Press.
- Castellanos Val, Lucía, Emilio Costa Reparaz y Montserrat Díaz Fernández. 2002. «Análisis de los factores determinantes de la abstención electoral en España», *Metodología de Encuestas*, 1: 24-99.
- Close, Caroline y Emilie Van Haute. 2019. *Liberal Parties in Europe*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781351245500>.
- Del Castillo, Pilar. 1990. «Aproximación al estudio de la identificación partidista en España», *Revista de Estudios Políticos*, 70: 125-141.
- Deskalopoulou, Irene. 2020. «Voting turnout in Greece: expressive or instrumental?», *European Journal of Government and Economics*, 9 (1): 26-45. Disponible en: <https://doi.org/10.17979/ejge.2020.9.1.5426>.
- Echeverría Zabalza, Javier. 1998. «Movilidad social y comportamiento electoral», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83: 237-267. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184127>.
- Feldman, Stanley y Christopher Johnston. 2014. «Understanding the Determinants of Political Ideology: Implications of Structural Complexity», *Political Psychology*, 35 (3): 337-358. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/pops.12055>.
- Font Fàbregas, Joan. 1992. «La abstención en las grandes ciudades, Madrid y Barcelona», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58: 123-142. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183559>.
- Font Fàbregas, Joan. 1995. «La abstención electoral en España. Certezas e interrogantes», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71-72: 11-40.
- Franklin, Mark, Thomas Mackie y Henry Valen. 1992. *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freire, André. 2006. «Left-Right Ideological Identities in New Democracies: Greece, Portugal and Spain in the Western European Context», *Pôle Sud*, 25: 153-173. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/pole.2006.1359>.

- Giddens, Anthony. 1994. *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Grönlund, Kimmo y Maija Setälä. 2007. «Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout», *Comparative European Politics*, 5: 400-422. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110113>.
- Hetherington, Marc J. 1998. «The Political Relevance of Political Trust», *The American Political Science Review*, 92 (4): 791-808. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2586304>.
- Hetherington, Marc J. 2005. *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691188690>.
- Inglehart, Ronald y Hans D. Klingemann. 1976. «Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension among Western Mass Publics», en Ian Budge, Ivor Crewe y Dennis Farlie (eds.), *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition*. Chichester: Wiley.
- Iyer, Ravi, Spassena Koleva, Jesse Graham, Peter Ditto y Jonathan Haidt. 2012. «Understanding Libertarian Morality: The Psychological Dispositions of Self-Identified Libertarians», *PLOS ONE*, 7 (8). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0042366>.
- Justel Calabozo, Manuel. 1994. *La abstención electoral en España, 1977-1993. Factores individuales y de contexto* [tesis doctoral]. Alvira Martín, Francisco R. (dir.), Universidad Complutense de Madrid.
- Knutsen, Oddbjørn. 1998. «Europeans Move Towards the Center: A Comparative Longitudinal Study of Left-Right Self-Placement in Western Europe», *International Journal of Public Opinion Research*, 10 (4): 292-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ijpor/10.4.292>.
- Lago, Ignacio y José R. Montero. 2010. «Participación y resultados electorales en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 130: 97-116.
- Locke, John. 2016. *Second treatise of government*. Londres: Simon and Brown. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/blau17412-025>.
- Mata López, Teresa. 2013. «The Factors of the Voting Equation: An Empirical Analysis», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 143: 47-74. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.143.47>.
- Milbrath, Lester W. 1965. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally and Company.
- Milbrath, Lester W. 1981. «Political participation», en Samuel L. Long (ed.), *The Handbook of Political Behaviour*. Nueva York: Plenum Press. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-1-4684-3878-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-4684-3878-9_4).
- Montero, José R., Ignacio Lago y Mariano Torcal. 2007. *Elecciones generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ortega, Carmen y Juan Montabes. 2011. «Identificación partidista y voto: las elecciones autonómicas en Andalucía (2004-2008)», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134: 27-54. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.134.27>.

- Pallarés, Francesc, Clara Riba i Romeva y Marta Fraile. 2007. «Variables socioestructurales y comportamiento electoral en las elecciones generales españolas», *Revista de Estudios Políticos*, 135: 109-158.
- Retortillo, Alfredo. 1995. «Los españoles y los partidos políticos: adhesiones políticas y alineamientos electorales», *Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 13: 139-158.
- Rosenstone, Steven J. 1982. «Economic Adversity and Voter Turnout», *American Journal of Political Science*, 26 (1): 25-46. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2110837>.
- Rosenstone, Steven J. y John M. Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Nueva York: Macmillan.
- Schmid, Vivien A. 2016. «The roots of neo-liberal resilience: Explaining continuity and change in background ideas in Europe's political economy», *British Journal of Politics and International Relations*, 18 (2): 318-334. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1369148115612792>.
- Smets, Kaat y Carolien van Ham. 2013. «The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout», *Electoral Studies*, 32: 344-359. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.12.006>.
- Strate, John M., Charles T. Parrish, Charles D. Elder, y Coit Ford. 1989. «Life Span Civic Development and Voting Participation», *The American Political Science Review*, 83 (2): 443-464. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1962399>.
- Tetlock, Philip E., Orié V. Kristel, S. Beth Elson, Melanie C. Green y Jennifer S. Lerner. 2000. «The psychology of the unthinkable: Taboo trade-offs, forbidden base rates, and heretical counterfactuals», *Journal of Personality and Social Psychology*, 78 (5): 853-870. Disponible en: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0022-3514.78.5.853>.
- Torcal, Mariano y Lucía Medina. 2002. «Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica», *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 57-96.
- Torcal, Mariano. y Pradeep Chhibber. 1995. «Elites, "cleavages" y sistema de partidos en una democracia consolidada: España (1986-1992)», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69: 7-38. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/40183775>.
- Tullock, Gordon. 2005. *Rent seeking society*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman y Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>.
- Weber, Christopher R. y Christopher M. Federico. 2012. «Moral Foundations and Heterogeneity in Ideological Preferences», *Political Psychology*, 34 (1), 107-126. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00922.x>.
- Wolfinger, Nicholas H. y Raymond E. Wolfinger. 2008. «Family Structure and Voter Turnout», *Social Forces*, 86. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/sof.0.0031>.
- Wolfinger, Raymond E. y Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

## APÉNDICE

Variables independientes	Coeficientes asociados a las variables independientes		
	Noviembre 2011 (modelo 3)	Junio 2016 (modelo 3b)	Noviembre 2019 (modelo 3b)
Liberal	-0.415*** [0.049]	-0.309*** [0.092]	-0.519*** [0.071]
Mujer	0.053 [0.039]	0.127 [0.131]	0.220** [0.111]
Edad entre 30 y 49 años	0.308*** [0.056]	0.228 [0.271]	0.011 [0.105]
Edad entre 50 y 69 años	0.732*** [0.077]	0.377** [0.172]	0.521*** [0.113]
Edad igual o superior a 70 años	1.045*** [0.109]	0.817*** [0.048]	0.703** [0.325]
Municipio de 2001 a 10 000 habitantes	-0.132 [0.098]	0.130 [0.329]	0.386*** [0.123]
Municipio de 10 001 a 100 000 habitantes	-0.363*** [0.075]	-0.146 [0.161]	0.242*** [0.056]
Municipio de 100 001 a 1 000 000 habitantes	-0.349*** [0.097]	-0.156 [0.104]	0.089 [0.098]
Municipio con más de 1 000 000 habitantes	-0.379*** [0.105]	-0.114*** [0.033]	0.293*** [0.089]
Situación económica personal regular	0.248*** [0.074]	0.401 [0.336]	0.505*** [0.027]
Situación económica personal buena o muy buena	0.364*** [0.069]	0.491 [0.244]**	0.408*** [0.056]
Situación económica y política de España regular	-0.068 [0.063]	0.113 [0.086]	-0.079 [0.114]
Situación económica y política de España buena o muy buena	-0.231 [0.223]	0.018 [0.279]	-0.085 [0.225]
Soltero	-0.335*** [0.079]	-0.654*** [0.043]	-0.506*** [0.071]
Viudo, separado o divorciado	-0.353*** [0.096]	-0.394*** [0.105]	-0.568*** [0.175]
Creyente (religión católica)	0.084 [0.071]	0.053 [0.173]	-0.008 [0.071]
Creyente de otra religión	-0.086 [0.084]	0.014 [0.103]	-0.602** [0.273]
Jubilado o pensionista	-0.072 [0.081]	0.262** [0.101]	-0.109 [0.203]
Parado	-0.225*** [0.064]	-0.105 [0.072]	-0.318 [0.216]
Otra situación laboral	-0.066 [0.097]	0.289 [0.174]	-0.336*** [0.032]
Estudios: primaria o inferior	-0.248 [0.156]	-0.083 [0.220]	-0.157 [0.160]
Estudios: grado inicial, ESO, EGB o grado medio	-0.163 [0.154]	0.004 [0.121]	-0.109** [0.054]
Estudios: Bachillerato, BUP, o grado superior	0.015 [0.176]	0.365** [0.186]	0.429*** [0.120]
Estudios Universitarios	0.296* [0.174]	0.728*** [0.236]	0.536*** [0.180]
Identificación partidista	0.837*** [0.053]	1.003*** [0.142]	0.919*** [0.043]

Variables independientes	Coeficientes asociados a las variables independientes		
	Noviembre 2011 (modelo 3)	Junio 2016 (modelo 3b)	Noviembre 2019 (modelo 3b)
Eje ideológico: Izquierda	0.299*** [0.065]	0.327 [0.259]	0.089 [0.058]
Eje ideológico: Centro	0.180*** [0.052]	0.071 [0.137]	0.076 [0.159]
Eje ideológico: Derecha	0.689*** [0.123]	0.516* [0.288]	0.679* [0.371]
Eje ideológico: Extrema derecha	0.577*** [0.128]	0.697 [0.438]	0.893 [0.656]
Valoración del Gobierno regular	-0.006 [0.050]	-0.196 [0.160]	-0.116 ** [0.048]
Valoración del Gobierno buena o muy buena	0.267 [0.091]***	0.055 [0.418]	0.499*** [0.103]
Valoración de la oposición regular	-0.031 [0.059]	0.124 [0.130]	—
Valoración de la oposición buena o muy buena	-0.158 [0.112]	0.134 [0.371]	—
Confianza en el Gobierno regular	-0.405*** [0.076]	-0.079 [0.203]	-0.455*** [0.061]
Confianza en el Gobierno buena o muy buena	-0.371*** [0.093]	-0.012 [0.191]	-0.775*** [0.193]
Confianza en la oposición regular	-0.253*** [0.076]	-0.116 [0.185]	-0.593*** [0.135]
Confianza en la oposición buena o muy buena	-0.306*** [0.104]	-0.059 [0.227]	-0.310*** [0.104]
Constante	1.628*** [0.158]	0.802** [0.373]	1.525*** [0.198]
<i>Número de observaciones</i>	23.899	5.105	7.089
<i>Pseudo R2</i>	0.1013	0.1048	0.1178

Presentado para evaluación: 17 de diciembre de 2021.

Aceptado para publicación: 11 de noviembre de 2022.

## IRUNE ARIÑO LANGARITA

iarino@ufm.edu

Graduada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra. Ha trabajado como analista y asesora política en centros de investigación y pensamiento, para el Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en la actualidad, para una empresa de creación de contenidos audiovisuales sobre política internacional. Ha sido docente en centros de América Latina como la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala) y la Universidad del Desarrollo (Chile). En los últimos años se ha especializado en el análisis de algunas de las cuestiones que plantea el feminismo desde la filosofía aplicada.

NATALIA MARTÍN FUENTES<sup>3</sup>

nataliamartinfuentes@gmail.com

Graduada en Administración y Dirección de Empresas y máster en Análisis Económico y Empresarial por la Universidad de Málaga. Actualmente compagina su trabajo como analista en el Banco Central Europeo con estudios de doctorado a tiempo parcial en la Universidad de Málaga (UMA). Cuenta con experiencia en docencia e investigación (UMA), así como en consultoría financiera. Sus áreas de interés incluyen la macroeconomía, la economía monetaria y financiera, así como la regulación y supervisión bancaria.

EDUARDO FERNÁNDEZ LUIÑA

efernandez@ufm.edu

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Ha compaginado su vida como profesor en la Universidad Francisco Marroquín con el trabajo en distintos *think tanks*. Ha trabajado activamente para el Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP), Liberty Fund y el Instituto Juan de Mariana de Madrid. Desde hace años, se ha especializado en política iberoamericana, en concreto en los procesos democráticos y las políticas públicas en dicha región.

---

3. El contenido y las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad única de los autores y no reflejan necesariamente aquellas del Banco Central Europeo o del Eurosistema.

---

# Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador

*Analysis of the process of institutionalizing citizen participation in Ecuador*

PABLO PAÑO-YÁÑEZ

Universidad de Cuenca (Ecuador)

FERNANDA PACHECO-LUPERCIO

Universidad de Cuenca (Ecuador)

DOLORES SUCOZHAÑAY-CALLE

Universidad de Cuenca (Ecuador)

## **Cómo citar/Citation**

Paño-Yáñez, P., Pacheco-Lupercio, F. y Sucozhañay-Calle, D. (2023). Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 93-117.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.04>

## **Resumen**

El proceso constituyente ampliado vivido en Ecuador desde 2007 para la aprobación de su nueva Constitución y su posterior aplicación, generó importantes expectativas en el ámbito específico del desarrollo democrático mediante la implementación de los denominados sistemas de participación ciudadana a nivel municipal. Este artículo ofrece un análisis cualitativo basado en fuentes documentales y en información extraída de entrevistas y grupos de discusión con políticos, técnicos y ciudadanos, con el fin de comprender las características y logros del proceso de institucionalización de la participación ciudadana y evaluar su calidad democrática. Pese a buenas prácticas en el ámbito de la participación social, los resultados ofrecen un escenario de democracia débil altamente instituida, con avances poco significativos en términos de democracia participativa y directa planteadas en su Constitución.

*Palabras clave:* participación ciudadana, calidad democrática, democracia participativa.

## **Abstract**

The extended constitutional process Ecuador has undergone since 2007 for the approval of its new Constitution and its subsequent application generated high expectations in the specific area of democratic development as the so-called citizen participation systems were implemented at



the local level. This article offers a qualitative analysis based on documentary sources and information extracted from interviews and discussion groups with politicians, technicians and citizens, to understand the characteristics and achievements of the process of institutionalization of citizen participation and to assess its democratic quality. In spite of the good practices in the area of social participation, the results offer a scenario of highly institutionalized weak democracy, with little progress in terms of the direct and participatory democracy established in its Constitution.

*Keywords:* citizen participation, democratic quality, participatory democracy.

---

## INTRODUCCIÓN

Desde 1990 mediante triunfos electorales, confluyeron en América Latina un conjunto de Gobiernos denominados progresistas en países como Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina y Uruguay. La presencia de estos Gobiernos coincidió con la demanda de una mayor participación en las decisiones políticas por parte de diversos sectores sociales organizados. Todo esto derivó en cambios en la estructura de la organización política, entre los cuales se planteó explícitamente la ampliación de la inclusión de las mayorías en las principales instancias de participación ciudadana. Así, se plantearon nuevas arquitecturas institucionales para ampliar la participación ciudadana de las bases que constituían las mayorías sociales.

En ese contexto continental y poniendo el foco en el caso de Ecuador, un equipo de investigación del Departamento Interdisciplinario de Espacio y Población y la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca, a través de su Dirección de Investigación (DIUC), realizó una investigación en los cantones Cuenca, Cañar y Nabón para analizar el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2008 hasta 2017, durante el cual el país vivió un cambio por la superación de la aguda crisis económica y política anterior. Dicha investigación fue planteada en torno a cuestiones relacionadas con la forma en que se había realizado ese proceso de organización e implementación de la institucionalización de la participación ciudadana en los Gobiernos autónomos descentralizados municipales en Ecuador, así como caracterizar y evaluar los niveles de profundización de la democracia planteados y alcanzados respecto a los ambiciosos parámetros democratizadores planteados por su nueva Constitución aprobada en 2008.

De la mano de un proceso constituyente socialmente valorado como plural y democrático, cuyo resultado fue la promulgación de esa nueva Constitución —que incluyó elementos altamente innovadores como los derechos de la naturaleza, la plurinacionalidad, el buen vivir y menciones explícitas a la democracia directa y comunitaria—, se inicia un proceso que generó amplias expectativas de cambio social. Así, en la Constitución vigente la participación ciudadana se constituye en un eje fundamental para la función pública, la cual ha sido formalizada tanto por la vía jurídica

como por la formulación de políticas públicas. Sin embargo, a pesar de la creación de este tipo de canales institucionales, aún en la actualidad no se puede hablar de una participación activa ni significativa de la ciudadanía. Teniendo en cuenta que de acuerdo con la Constitución la ciudadanía debe ser partícipe directa en el proceso de toma de decisiones en las instancias locales, esta investigación considera fundamental comprender las formas y cauces de participación, así como las valoraciones de los diferentes actores sociales implicados en dicha implementación: ciudadanos, políticos y servidores públicos.

Dos conceptos principales emergen de la presente investigación, sobre los cuales se fundamentan sus resultados. El primero es el de sistema de participación comprendido como la unidad de análisis e implementación de los señalados procesos institucionales de participación ciudadana y su marco legal y reglamentario, para observar el uso y vivencia ciudadana de este y los logros o no en términos de democratización de la política local. El segundo pilar conceptual fundamental es la calidad democrática, aplicada al campo de la política local, en relación con la profundización democrática hacia sus versiones participativa y deliberativa, más allá de que sigan enmarcadas en el campo de la democracia representativa. Correspondería, pues, no a la calidad democrática formal nacional, sino a aquella calidad democrática local desde su perspectiva participativa-deliberativa como condición real para la profundización de la primera. El desglose de este concepto respecto a la deliberación existente en los procesos, los tipos de participación ciudadana o sus impactos en términos del poder popular o la interculturalidad a los que se refiere la Constitución, plantea una operativización innovadora que permite evaluar la profundidad de la democratización alcanzada en los ámbitos locales. Finalmente, como resultado de interpretación se acotan dos escenarios diferenciados de institucionalización de la participación: el primero está fundamentado en una democracia fuerte con presencia significativa de lo instituyente; el segundo es uno de más baja calidad democrática y de fuerte presencia de lo instituido.

El artículo se desarrolla mediante un marco teórico-conceptual centrado en elementos de democracia participativa y calidad democrática, seguido de la metodología de la investigación, para finalizar con los resultados y conclusiones obtenidas.

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EVALUACIÓN DE SU CALIDAD

El marco teórico-conceptual utilizado para la presente investigación pasa por dar cuenta de los debates sobre: a) la institucionalización de la participación ciudadana respecto a la calidad democrática; b) la composición desagregada de esa calidad democrática, así como su definición para ámbitos locales y, finalmente, c) la democracia resultante en el contexto de Ecuador como Estado nación con una propuesta constitucional que contempla tres formas de democracia —representativa, directa y comunitaria— para su promoción.

El primer debate se podría sintetizar en visiones positivas y negativas de los procesos de institucionalización en los ámbitos social y político, en general, y de la democracia, en particular. Referirse a las instituciones nos remite a un debate histórico que desde los estudios antropológicos en diversas sociedades y culturas (Boas y Malinowski, entre otros) se instaló en las ciencias sociales. Posteriormente, obras maestras desde la sociología como las de Elias (2016) o Castoriadis (2010) lo abordaron en profundidad para las sociedades modernas. Lascoumes y Le Galès definen la institucionalización como el «proceso que reposa sobre dinámicas por las cuales aparecen reglas y procedimientos; se desarrollan hasta el punto de construir un espacio social propio y producir comportamientos en quien las ha generado y quien las ingresa» (2009: 98). Por lo demás, podemos definir la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales que forman parte de la política institucionalizada, a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público (Parés, 2009).

Ya desde el ámbito latinoamericano, Tello (2012) valora positivamente la institucionalización como la capacidad de legitimación de los procesos políticos en la medida que se orienten a la constitución de relaciones sociales no discriminatorias y que allanen el camino de liberación humana. Por otra parte, Santos y Avritzer (2004) constatan que los recientes procesos de democratización incorporaron un elemento institucionalizador de la participación que se tradujo en nuevos mecanismos de participación ciudadana de acuerdo a la democracia participativa. En la medida que las materializaciones de la democracia participativa han correspondido en algún caso a Gobiernos regionales (o de estados como el caso de Kerala en India), pero muy mayoritariamente a municipios o similares, referirse en la práctica a institucionalización de la participación ciudadana es hacerlo especialmente al ámbito local. En términos aplicados al caso de Ecuador y otros, corresponde a los procesos de incorporación y establecimiento de, al menos, un cierto sistema de participación ciudadana (SPC).

En contraste, Cunill (1995) señala que pese al discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, esta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta de que, en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia y corporativizarían el aparato estatal, limitando aún más su *publicación*.

Otro debate constitutivo respecto a la institucionalización es aquel entre lo instituido e instituyente ampliamente tratado. Las instituciones como parte de la vida social tienen un peso fundamental y se basan en la síntesis objetivada de prácticas sociales pasadas; sin ella, cada proceso habría de partir de cero, impidiendo la condensación de las experiencias. Frente a ello, lo instituyente se asocia a las prácticas directas y presentes, contextualizadas y dinámicas de los sujetos, muchas veces en contradicción y conflicto, y que aportan e introducen cambios e innovación constante en el

mundo social. Ambas son una combinación necesaria, aunque como señala Dussel (2006), lo instituido muchas veces está ya apropiado por unos sectores respecto a otros en lo que es el ejercicio desigual del poder. Y es por ello que lo instituido habitualmente se ha impuesto como la única cara de la política y el poder, invisibilizando y descalificando a lo instituyente como componente central de la vitalidad política-social. En ese sentido, Dussel (í.d.) diferenciará entre *potestas* y *potentia* como presentes en la política, aludiendo a la habitual concepción naturalizada de la política como la primera, más instituida, olvidando la segunda, lo más instituyente, que también la constituye.

Refiriéndonos a algunos casos analizados, Arzaluz Solano (2013) aborda los procesos de institucionalización de la participación en municipios de México. Presenta el proceso de cambio institucional y el rol de la participación ciudadana en el Gobierno local, y entre sus resultados enfatiza en el cambio y cómo ha instituido una nueva práctica de gobierno. El papel del Estado como promotor de la participación ciudadana es documentado en Suárez (2017) y Signorelli (2017), quienes analizan la implantación de presupuestos participativos como dispositivos para fortalecer la participación ciudadana local. Ambos aportes rescatan la potencialidad de las prácticas ciudadanas de estos ejercicios en ciudades medias e intermedias de Uruguay y Argentina y enfatizan las debilidades de los procesos, como la alta dependencia de recursos públicos, los diferentes niveles de las capacidades técnicas de los Gobiernos locales y la falta de articulación de los presupuestos participativos con las otras instancias de la vida municipal. Allegretti *et al.* (2011) lo abordan comparativamente en 36 municipios dominicanos, españoles y uruguayos, señalando los logros y carencias que esos procesos de institucionalización de presupuestos participativos habrían significado para el fortalecimiento de la democracia participativa local. Se encuentra así una literatura variada sobre el tema, tanto desde los enfoques como desde los resultados de estudios de caso por países; ello deriva en múltiples aportes tanto desde los cambios en la institucionalización de las políticas de participación como de las demandas de los movimientos sociales a los Estados o participación instituyente.

Así, según se observa de las experiencias en general y de la literatura sobre ellas, en el ámbito local se observan dos tipos genéricos de institucionalización de la participación ciudadana: por una parte, aquel que denominamos como de bajo perfil democrático, altamente instituida y de baja relevancia e impacto de la participación; por otra, un segundo tipo de alto perfil democrático que da mayor cabida a lo instituyente y, por tanto, implica una mayor profundización de la democracia previamente existente.

Respecto al segundo debate respecto a la calidad de la democracia aparece diferenciado entre su tratamiento a nivel nacional o local. Existe importante teorización sobre la calidad de la democracia de los Estados nación modernos. Autores como O'Donnell (1997), Morlino (2007), Duhem (2006) y otros realizaron numerosos estudios sobre la calidad de la democracia en el ámbito nacional. Munck (2002), Barreda (2011) y Tusell (2015) coinciden en la complejidad del concepto de *calidad de la democracia* y en la dificultad que hasta ahora ha existido para definirla. Los dos primeros autores se remiten a la iniciativa tomada por Diamond y Morlino (2005, citado por García Ayala

y Montalván Romero, 2011) para intentar brindar un concepto operacionalizable de calidad de sistemas democráticos nacionales. Estos últimos intentan definir la calidad de la democracia analizando uno a uno los componentes del término (í.d.). Para acercarse al concepto de calidad presentan tres definiciones: una procedimental, una de contenido y una de resultado. La primera presenta la calidad como fruto de un proceso controlado y exacto, que se logra usando un método recurrente y preciso; la segunda, condiciona la calidad a los elementos con que está constituido; la tercera, ve la calidad como resultado y está relacionada con la satisfacción que un consumidor final tiene de un producto (í.d.).

De las ordenaciones de Diamond y Morlino (í.d.) surgen categorías como: Estado de derecho, participación, competencia, rendición de cuentas (vertical y horizontal), libertad, igualdad y reciprocidad que, a la hora de operativizarlas, fueron comprobadas mediante ámbitos menores. Asimismo, estos mismos autores elaboraron una amplia clasificación de ámbitos donde abordar la calidad democrática: en la vida electoral, en la vida interna de los partidos políticos, en la formación de leyes, en la Administración de la justicia, en el trato institucional de la opinión pública, de la sociedad civil, de la cultura cívica y, finalmente, en relación con lo local y también en los objetos de nuestro estudio: la participación ciudadana y los Gobiernos locales. No obstante, corresponde fundamentalmente a indicadores formales que, aunque alguno aluda a participación ciudadana, en ningún caso superan el ámbito de la democracia representativa, como el existente en el ámbito nacional a nivel mundial.

Recogiendo parte de lo anterior, pero desde una perspectiva diferente centrada en la profundización o radicalización democrática, autores como Brugué (2009) o Santos y Avritzer (2004) plantean el concepto de calidad democrática aplicado especialmente a ámbitos locales y a modelos de democracia participativa, deliberativa u otras.

La propuesta constitucional vigente en Ecuador y las posteriores leyes para operativizarla, remiten a tres tipos de democracia: representativa, directa y comunitaria, de las cuales, tal como se ha enfatizado, las dos últimas permiten una superación de la representativa históricamente presente en el país, y que se vincula con el ámbito local. Necesariamente, la profundización democrática pasa en primera instancia por lo local, definido como aquel en que todos los ciudadanos habitan o residen. La información, formación, opinión, decisión, etc., sobre los aspectos que afectan cotidianamente a las personas se sitúan en lo local y de ahí la responsabilidad de las instituciones locales de implementarla como búsqueda de ampliación de la restringida democracia representativa dominante de inspiración liberal. El nivel representativo queda aún como mecanismo principal y articulador del tránsito de lo estatal a lo local y a la inversa. Las instancias nacionales se mantienen en la dinámica representativa canalizada a través de los partidos políticos, mientras en el ámbito local se propone e intenta implementar también la directa y comunitaria.

Se define el sistema de participación ciudadana como el conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación que interactúan de manera articulada para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y transparencia (Vivanco y Mendieta, 2016). La

figura de sistema hace alusión a una totalidad compleja, cuyos componentes se relacionan de forma dinámica; así, la participación ciudadana comprendida desde un enfoque sistémico, refiere la interrelación de procesos, mecanismos y actores.

La participación como práctica no es reciente. Se comprobó que, de manera previa a la institucionalización de la participación ciudadana en los tres casos de estudio, funcionaban previamente variadas experiencias de participación social y comunitaria. La Constitución de la República, así como las normas nacionales y locales respecto a la participación ciudadana, han intentado regular su institucionalización sobre la base de los mecanismos e instancias precedentes. De esta forma, ocurre una suerte de adaptación de las formas tradicionales de participación a otras más funcionales para la reorganización del Estado, que establece la participación ciudadana como función y práctica obligatoria en todos los niveles de gobierno.

En la medida que en las tres últimas décadas emergió en instituciones locales la implementación de políticas de democracia participativa, fueron apareciendo tras ellas algunos ejemplos concretos de evaluación de su calidad. Autores como Ganuza y Francés (2012) o Parés (2009) inician evaluaciones específicas en casos de estudio, especialmente de políticas o mecanismos concretos como los presupuestos participativos.

Para los presentes casos de estudio se identificó un marco de evaluación para distintos ámbitos y mecanismos de participación ciudadana a nivel local, especialmente vinculados a la democracia participativa (directa) promovida por instituciones locales, e inspirándonos en algunas de las experiencias señaladas se recurrió a la construcción de indicadores para evaluarlos. En concreto, la calidad democrática se desagregó y aplicó a los siguientes ámbitos: a) tipo y formas de participación; b) reglas de los procesos; c) mecanismos y políticas públicas locales; d) existencia o no y tipo de deliberación; e) proceso de toma de decisiones; f) transparencia, y g) impacto transformador. Este último quedaba compuesto de los siguientes elementos: mejora de la cultura política, grados y tipos de empoderamiento y poder popular, justicia social, distribución de recursos y mejora de la cultura organizacional. Todos estos últimos ámbitos constituían aspectos ya no solo procedimentales, sino que daban cuenta de la capacidad transformadora de nuevas formas democráticas y, por ello, permitían evaluar si contribuían a una mayor calidad de ella.

Como otro campo relevante que abordar aparece el de la democracia resultante de los procesos de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador en función de su calidad democrática. Más allá de las modalidades genéricas propuestas a nivel constitucional (representativa, directa y comunitaria), interesaba poder evaluar su real materialización en el ámbito local bajo la pregunta de si había contribuido o no a la profundización democrática, tal cual se perseguía en la última Constitución, así como cuáles habían sido sus características.

En la medida que la calidad democrática local es baja, remite a un modelo de democracia débil (Brugué, 2009), basada en la representatividad de ciertas figuras más que en la participación ampliada de la mayoría, fundamentada en una alta procedimentalización de los procesos y, principalmente, consultiva. En contraste con ella y con unas dosis altas de calidad democrática se encuentra una democracia fuerte (id.),

caracterizada por alta presencia real de democracia directa o participativa así como comunitaria, donde alcanza mayor relevancia la práctica vinculante de las decisiones ciudadanas, con prácticas deliberativas habituales y que, por ello, tiene traducciones en experiencias locales diversas denominadas por Santos y Mendes (2017) como *demo-diversidad*.

Finalmente, para la comprensión de este último aspecto cabe introducir una perspectiva diacrónica de tipo histórico que permita cierta contextualización de los procesos sociopolíticos que ha vivido la sociedad ecuatoriana y que, por tanto, se preguntan acerca del arraigo histórico del ideal y los mecanismos democráticos, así como sus limitaciones y ordenaciones alternativas que han existido y persisten de tipo no democrático. La tradición colonial y poscolonial concreta (tanto de tipo externo histórico como interno desde su independencia) vivida en los territorios de sierra de la zona sur del país, aunque ampliable a la totalidad del territorio ecuatoriano, remite a una fuerte implementación de prácticas caudillistas y clientelares, no inclusivas en la tradición política, con importantes sectores excluidos de sus sistemas de funcionamiento hasta tiempos muy recientes (mujeres, indígenas, afrodescendientes, etc.), y a la vez estrechamente articulado funcionalmente con un sistema económico altamente jerarquizado y desigual, con escasos o inexistentes derechos para sus trabajadores. Ello otorga un referente histórico-estructural que se contrastará con los resultados para interpretar correctamente los alcances de la democratización obtenida y su calidad en el Ecuador reciente. Relevantes condicionantes históricos demuestran una tradición cultural estatal y social poco democrática, con desarrollo desde la colonia hasta la actualidad caracterizado por una sociedad principalmente jerárquica y vertical, una muy aguda y naturalizada desigualdad, gran arraigo de mentalidades racista, patriarcal y clasista muy poco habituada a vías de negociación no violentas. Se ajusta a las pautas que señala Santos (2019) de que en su versión neocolonial sus sociedades se han seguido rigiendo principalmente por parámetros arraigados históricamente de apropiación y violencia. Derivado del contraste anterior se constata como a nivel sociocidadano existe mucho más arraigada una cultura de la movilización que de la deliberación democrática.

## METODOLOGÍA

Precisamente por la profundidad y matices que se requerían para captar información sobre la percepción de elementos como la calidad democrática o el funcionamiento del sistema de participación, el enfoque con el que se abordó esta investigación es cualitativo, con un diseño metodológico de estudio de casos múltiples. Este enfoque se usa con el objeto de comprender al sujeto social en su propio contexto y realidad (Berger y Luckmann, 2001; Swanborn, 2010). Además, la investigación es de tipo descriptiva y explicativa, en tanto se buscó describir, relacionar e interpretar las variables identificadas que son constitutivas del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. Este estudio aborda tres planos para el análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana. El primer plano es el *nacional-legal*,

que abarca la normativa nacional en la cual se plantea la participación ciudadana. El segundo es el plano *local-institucional*, mientras que el tercero es el *local-ciudadano*.

La selección de los casos de estudio se basó, tal como sugieren Yin (2009) y Bonache (1999), en razones teóricas y prácticas antes que estadísticas. Así, para esta investigación se tomaron criterios sustantivos como: a) ubicación geográfica: se seleccionaron municipios tanto del área urbana como rural; b) tamaño: se seleccionaron municipios grandes, medianos y pequeños, y c) interculturalidad: se incluyeron municipios con componentes indígenas y mestizos. Con base en estos criterios los casos seleccionados fueron los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de Cuenca, Nabón y Cañar, todos ellos del sur del país.

### *Recolección de datos*

Los datos fueron recolectados a través de técnicas cuantitativas y cualitativas en los tres planos antes mencionado. Así, en el plano nacional-legal se recopilaron las normativas referentes a la temática de investigación, desde la Constitución de Ecuador de 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), hasta ordenanzas locales vigentes en cada uno de los casos de estudio. En el plano local-institucional se recogió información secundaria referida al modelo de gestión y las metodologías usadas en los mecanismos de participación ciudadana de los GAD. Adicionalmente, se recopilaron datos sobre la situación del GAD respecto a la marcha de sus procesos participativos institucionales. Para completar esta información, se levantaron de primera mano entrevistas a autoridades y funcionarios de cada uno de los GAD. Por último, para abordar el plano local-ciudadano se realizaron tres grupos de discusión con ciudadanos en cada uno de los municipios estudiados. Estos se conformaron de la siguiente manera:

- GAD de Cañar: 1) un grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta, provenientes de los sectores urbano y rural, pertenecientes a organizaciones sociales (juntas de riego, asociaciones rurales, asociaciones de vecinos); 2) otro grupo conformado por hombres y mujeres adolescentes y jóvenes, provenientes de los sectores urbano y rural, y 3) un último grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta y adultos mayores, provenientes de los sectores urbano y rural, no pertenecientes a organizaciones sociales.
- GAD de Cuenca: 1) un grupo conformado por jóvenes hombres y mujeres, provenientes de los sectores urbano y rural; 2) otro grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta, provenientes de los sectores urbano y rural, pertenecientes a organizaciones sociales, y 3) un último grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta y adultos mayores, dirigentes de barrios de los sectores urbano y rural.
- GAD de Nabón: 1) un grupo conformado por mujeres jóvenes y adultas, provenientes del sector rural, pertenecientes a organizaciones sociales (juntas de



riego, asociaciones rurales, vinculados a órganos y programas del gobierno autónomo indígena, asociaciones de vecinos); 2) otro grupo conformado por hombres y mujeres, en edad adulta y jóvenes, provenientes de los sectores urbano y rural, y 3) un último grupo conformado por hombres y mujeres, de edad adulta y adultos mayores, provenientes del sector urbano.

TABLA 1.  
DETALLE DE TÉCNICAS Y UNIDADES DE OBSERVACIÓN

Plano	Técnica empleada	Unidad de Observación
Nacional-legal	Revisión de datos secundarios	Constitución de Ecuador de 2008, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, COOTAD, Ordenanzas Municipales
	Revisión de datos secundarios: Ficha <i>Insti-PC</i>	Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural de Cañar y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Cuenca y Nabón
Local-institucional	Entrevistas	GADICC Cañar: 9 entrevistas (alcalde, 4 concejales y 4 técnicos municipales)
		GAD Cuenca: 9 entrevistas (3 concejales y 6 técnicos municipales) GAD Nabón: 6 entrevistas (alcalde, 2 concejales y 3 técnicos municipales)
Local-ciudadano	Grupos de discusión	Ciudadanía: 9 grupos de discusión (tres por caso, cuya muestra fue obtenida en base a 4 variables sociodemográficas: edad, género, residencia y tipo de organización)

Fuente: elaboración propia.

### *Análisis de los datos*

La estrategia de análisis temático fue aplicada tanto a los datos primarios como secundarios. El análisis temático es definido como un «método para el tratamiento de la información en investigación cualitativa, que permite identificar, organizar, analizar en detalle y reportar patrones o temas a partir de una cuidadosa lectura de la información recogida, para inferir resultados que propicien la adecuada comprensión/interpretación del fenómeno en estudio» (Braun y Clarke, 2006). Para el análisis de los datos secundarios, los documentos seleccionados fueron leídos varias veces para obtener un entendimiento profundo de los mismos. Posteriormente, se codificaron utilizando el *software* ATLAS.ti 8.0.

El análisis de los datos primarios implicó tres momentos: procesamiento y codificación, análisis por cada uno de los casos abordándolos como casos simples y, finalmente, ejecución del análisis cruzado de los casos para generar conclusiones teóricas. A continuación, se detalla cada uno de estos momentos.

- a) PROCESAMIENTO Y CODIFICACIÓN. Los datos de entrevistas y grupos de discusión fueron transcritos. La generación y definición de los códigos se realizó en tres momentos: 1) codificación abierta, en la que se generaron códigos descriptivos a partir de la lectura de las entrevistas; 2) los códigos identificados fueron retroalimentados desde la teoría, y 3) generación del libro de códigos final, previamente revisado por los investigadores. La codificación se realizó en el *software* ATLAS.ti 8.0, el mismo que permite la construcción de modelos mediante redes semánticas y el establecimiento de búsquedas para recuperación de textos sobre operadores lógicos, semánticos y de proximidad (Penalva *et al.*, 2015).
- b) ANÁLISIS POR CASO DE ESTUDIO. Cada caso fue analizado como un caso simple. Se identificó y analizó la relación existente entre los procesos de institucionalización de la participación y el ejercicio ciudadano. Se analizó la perspectiva institucional (objetivo 1) y la ciudadana (objetivo 2) sobre el proceso de institucionalización de la participación.
- c) ANÁLISIS CRUZADO DE CASOS. Con el uso de matrices comparativas se realizó un análisis cruzado de casos para generar una interpretación no solo de cómo el fenómeno opera bajo ciertas condiciones, sino también para entender cómo funciona este bajo otros contextos y condiciones (Stake, 2005).

## RESULTADOS: GESTIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### *La institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador*

Ecuador cuenta con una legislación que auspicia y promueve la participación ciudadana en la gestión de lo público. La Constitución de la República, aprobada en el año 2008, garantiza los derechos relativos a la participación ciudadana en las diferentes funciones del Estado y en todos los niveles de gobierno. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, expedida en el año 2010, regula la promoción de iniciativas de participación en el ciclo de la gestión pública, promueve los mecanismos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y democracia digital, así como también determina la obligatoriedad en la presupuestación participativa.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), también expedido en el año 2010, enfoca la participación ciudadana en la gestión de los Gobiernos autónomos descentralizados, correspondientes a los diferentes niveles de gobierno. Este Código manda en su artículo 304 que «los Gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias» (Asamblea Nacional, 2015). Entre otras funciones, este sistema debe deliberar sobre: las prioridades de desarrollo; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de

desarrollo y de ordenamiento territorial; elaborar presupuestos participativos de los Gobiernos; participar en la definición de políticas públicas, e impulsar mecanismos de participación ciudadana. El SPC estará integrado por autoridades y representantes institucionales, así como también por representantes de la ciudadanía.

En correspondencia con los cuerpos legales descritos, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, expedido en el año 2010, regula el funcionamiento de los consejos de Planificación y determina que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán mediante participación ciudadana (Asamblea Nacional, 2010), so pena de sanciones para las autoridades que lo incumplan.

El artículo 238 de la Constitución de la República de Ecuador señala que los gobiernos autónomos descentralizados son los concejos municipales, que, junto a otras instituciones, conforman la organización territorial del Estado ecuatoriano. Estos gobiernos gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y entre sus principios y funciones está la participación ciudadana. Es por ello que las municipalidades cuentan con ordenanzas y modelos de gestión respecto a la participación ciudadana y sus procesos, en cumplimiento de sus atribuciones.

### *La participación ciudadana a nivel municipal*

La construcción de políticas municipales de participación ciudadana ha sido diversa en los casos de estudio analizados. En el cantón de Cañar, además de contar con ordenanzas para regular el funcionamiento del sistema de participación ciudadana y el mecanismo de participación de la silla vacía, se construyó un modelo de gestión participativa intercultural, concebido como un sistema que integra varios componentes, enfoques y fases que se interrelacionan para construir una Administración sustentada en la articulación y coordinación del Gobierno local, la sociedad civil y las instituciones públicas (GADICC, 2017). Se trata de una propuesta teórica y metodológica para gestionar el desarrollo cantonal y promover la participación, sustentándose en las prácticas propias de organización y participación social de las comunidades campesinas e indígenas y de las organizaciones sociales (íd.), recuperando el referente andino de participación, organización y trabajo comunitario, y con un mayor componente instituyente (Dussel, 2006); por ello, se respetan las expresiones organizativas y las instancias que históricamente ya han venido funcionando. El modelo de gestión participativo intercultural tiene cuatro componentes: a) la planificación participativa; b) el sistema de participación ciudadana; c) el presupuesto participativo, y d) la innovación institucional.

En el cantón de Nabón se construyó en el año 1999 el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal, en el que se institucionaliza un proceso de participación de la población. Este plan ha sido actualizado por las posteriores Administraciones municipales, en correspondencia con el marco jurídico nacional, vigente en materia de participación. El modelo de gestión está orientado al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a

impulsar formas de organización y espacios de encuentro con el sector público. Actualmente, la municipalidad cuenta con una ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana, aprobada en el año 2014.

En el cantón de Cuenca, la municipalidad, en articulación con la Universidad de Cuenca, ejecutó un proceso de construcción participativa del sistema de participación ciudadana entre los años 2015 y 2018. Sin embargo, el GAD municipal ya contó con procesos participativos anteriores, como por ejemplo los presupuestos participativos rurales. Así también se ha regulado el funcionamiento de mecanismos de participación como la silla vacía y la comisión general.

### *Los sistemas de participación ciudadana: implementación más allá de la norma*

En los cantones de Cañar, Cuenca y Nabón, el proceso de conformación de los SPC se centró en acciones político-legislativas como la construcción de un modelo de gestión con componente de participación ciudadana y la elaboración de ordenanzas que norman el funcionamiento del SPC y de los mecanismos de participación ciudadana. Así, se buscó dar cumplimiento al mandato constitucional y legal, al conformar un sistema de participación ciudadana regulada por acto normativo, con una estructura y denominación propia, encargado de: organizar la participación ciudadana en la deliberación sobre las prioridades de desarrollo; la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; la elaboración de presupuestos participativos de los Gobiernos; participar en la definición de políticas públicas, e impulsar mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, con base en la legislación vigente, el sistema se integra por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

En el cantón de Cuenca, desde 2008, y bajo aprobación del Concejo Cantonal, existe la «Ordenanza que regula la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón de Cuenca» y, desde 2015, se cuenta con una metodología para la implementación del sistema de participación ciudadana, aunque su ordenanza está pendiente de aprobación. En Nabón, bajo la influencia de prácticas comunitarias ancestrales, en 2014 el Concejo Cantonal aprobó la «Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social». Finalmente, en el cantón de Cañar desde 2013, entró en vigor el Sistema de Participación Ciudadana y Procesos de Planificación Participativa, que se constituye en un eje articulador del modelo de gestión participativa cantonal.

De esta forma, los SPC se encuentran constituidos formal y legalmente, aunque su funcionamiento no refleja un carácter sistémico y dinámico, incorporado a la gestión local. En los tres casos estudiados hay prácticas de participación ciudadana; sin embargo, estas suelen responder a actividades concretas o a procesos que responden de manera parcial al ciclo de la gestión de lo público. Se han identificado factores que dificultan alcanzar un funcionamiento sistémico de la participación: limitada capacidad institucional de los GAD municipales; presupuestos insuficientes; falta de

involucración de todos los actores interesados en la definición de la política pública de participación, y resistencia al cambio por una afianzada cultura política sustentada en el desequilibrio del poder.

Otro aspecto importante que considerar es que en los cantones analizados la transición de las expresiones de participación social a aquellas que corresponden a la oferta estatal (participación ciudadana) ha ubicado como protagonistas a las organizaciones históricas pertenecientes a los diferentes territorios, aunque limitando sus funciones a través de una mediación político-técnica. Los mecanismos y espacios están diseñados para integrar a la ciudadanía en general, en correspondencia con la cultura política local, y los representantes de organizaciones cumplen el rol de ser intermediarios entre las autoridades y la población; por tanto, a pesar de que las convocatorias son amplias, quienes mayoritariamente participan en los espacios de toma de decisiones son dirigentes. Ello conlleva la existencia de una «participación representada», que acoge como sus principales actores a los líderes o dirigentes, quienes asumen la delegación por parte del resto de la población. Este aspecto nos remite, según lo señalado por Brugué (2009), a una calidad democrática de perfil bajo.

Por otra parte, se comprueba que la participación ciudadana coexiste con otras formas de participación social, comunitaria y política. Prácticas como la organización política, la participación electoral, el activismo social, la gestión comunitaria, los procesos autónomos de movilización social y las diversas formas organizativas que siguen presentes en la vida nacional y local, influyen sobre la experiencia de la participación ciudadana local en los tres casos de estudio.

### *Cómo se organiza la gestión de la participación ciudadana: equipos y capacidades municipales*

Como se ha constatado, existen variadas prácticas de participación ciudadana, entre las que se distinguen los procesos asamblearios en diferentes niveles territoriales para la planificación participativa y el ejercicio permanente de rendición de cuentas por parte del alcalde —incluido un programa radial semanal en uno de los casos (Cañar)—.

En cuanto a procesos identificables, la ciudadanía reconoce la existencia de prácticas de participación ciudadana, que son las que institucionalmente han sido denominadas *sistemas de participación ciudadana*. Tanto políticos y técnicos, así como la ciudadanía, se refieren a las mismas experiencias, aunque en los discursos se percibe que la figura sistema de participación no ha sido suficientemente asimilada por ambas perspectivas como un concepto aplicable a nivel político y social.

Al analizar los procesos de implementación de los sistemas de participación se ha identificado que los GAD municipales no cuentan con servidores especialistas en la gestión de la participación. También se señala la ausencia de procesos específicos de evaluación de la participación. Asimismo, la tendencia apunta a cuantificar la asistencia a eventos, pero no la incidencia sustantiva o toma de decisiones como proceso.

Se aprecia con claridad que la norma por sí sola no es suficiente y la participación ciudadana debe trabajarse como política pública en sentido estricto.

### *La percepción de políticos, técnicos y ciudadanos respecto a la efectividad de los SPC*

Respecto a la efectividad de los SPC, los actores políticos, técnicos y ciudadanos han expresado no sentirse satisfechos con lo conseguido hasta ahora. En el caso de los actores institucionales, se percibe la interferencia de intereses individuales y electorales, que no solo afectan a los procesos participativos, sino que amenazan la gobernabilidad; también señalaban la falta de capacidades por parte de la ciudadanía para tomar las decisiones más acertadas para el desarrollo territorial. Conciben también que existe una falta de compromiso por parte de la ciudadanía y que la *cultura de la queja* prevalece a los esfuerzos institucionales por democratizar la gestión pública.

Por otro lado, actores ciudadanos han señalado que la desconfianza en los mecanismos de participación ciudadana se sustenta en experiencias en las que se han sentido vulnerados y engañados, pues no se les otorga un real poder de decisión. La participación se centra en acciones de tipo informativo, en las que muy habitualmente se les socializa decisiones ya tomadas. En otros casos, cuando participan en deliberaciones y priorizaciones, la participación no se extiende a la ejecución de proyectos, por lo que se sienten instrumentalizados, más aún cuando los resultados no reflejan la propuesta ciudadana.

En la medida que un sistema con un enfoque participativo funciona u opera a partir de una construcción colaborativa entre los diversos actores territoriales para que se involucren en los procesos de la gestión institucional, dichos actores deben ser activa en la toma de decisiones de la política pública que implementará en cada territorio. En los casos de estudio se confirma que la ciudadanía está presente en ciertos ámbitos en los que es consultada, y que, en ocasiones, incluso llega a la toma de decisiones. Sin embargo, la discontinuidad en la participación genera desconfianza en la población, pues no refleja una participación sistemática, sostenida ni relevante en los asuntos municipales.

### *Acerca de los sujetos de la participación ciudadana*

Los sujetos de la participación ciudadana en los cantones estudiados son organizaciones de base territorial, cuya existencia precedía a la institucionalización de los SPC. Los Gobiernos autónomos descentralizados han buscado la incorporación de organizaciones legitimadas por la ciudadanía, en una suerte de enlace entre las formas de la participación social histórica y los más recientes procesos institucionales de participación ciudadana.

Específicamente, en los casos de Cañar y Nabón los sujetos del sistema de participación ciudadana son principalmente las organizaciones comunitarias —indígenas o

campesinas— las que han adaptado su funcionamiento a los nuevos esquemas de participación. También participan organizaciones barriales, gremios, juntas de agua u otras asociaciones de diverso tipo, en menor medida.

En los mencionados cantones, la participación comunitaria y sus formas organizativas se identificaron como centrales. Así, en los procesos convocados por el GAD municipal tienen relevancia las organizaciones comunitarias, de composición indígena y/o campesina. Además, es interesante conocer cómo desde la perspectiva ciudadana se reconocen ciertos problemas en quienes están participando; por ejemplo, se considera que existe una limitada participación juvenil, derivada de la falta de interés en la política y en el trabajo agropecuario, ausencia de sus hogares por estudios o trabajo fuera del cantón, además de una primacía en el liderazgo por parte de personas adultas, muy habitualmente varones.

En el caso de Cuenca, la lógica es diferente. Al ser un cantón mucho más grande y con mayor población urbana, los protagonistas de la participación ciudadana son las organizaciones barriales, pues el diseño de su política pública de participación está orientado principalmente a incorporar la participación de habitantes de territorios urbanos, y aunque también se incorpora la participación comunitaria, las parroquias rurales son autónomas y cuentan con sus propios procesos de participación ciudadana.

En los tres casos de estudio se ha encontrado una coincidencia: los sujetos de los SPC son actores territoriales, la mayoría hombres adultos que han sido designados como representantes de las organizaciones comunitarias o barriales. La participación de jóvenes y mujeres es limitada, pues, aunque estos actores son parte de las organizaciones, los SPC se concentran en la dirigencia de esas organizaciones de base.

Desde las *perspectivas institucional y ciudadana*, existe una coincidencia en identificar la relación que existe entre la participación y las necesidades materiales de la población. Es decir, a mayor necesidad de este tipo, es mayor el nivel de organización y participación de los ciudadanos. En el caso de Cañar y Nabón, las necesidades se concentran principalmente en el territorio rural, mientras que en Cuenca se evidencia en una mayor participación de barrios populares urbano-periféricos.

### *La participación a través del mecanismo de representación*

Los SPC están diseñados para otorgar un papel protagónico a los dirigentes de comunidades, barrios y organizaciones, como representantes de las unidades mínimas de planificación y participación, que son las parroquias y barrios, respectivamente. Así, los procesos de participación no incorporan a la ciudadanía en general, sino apuntan al dirigente barrial o comunitario. El líder formal es quién establece la interlocución con la institucionalidad y, por ello, la calidad de esta relación queda sujeta al mayor o menor funcionamiento democrático interno de las organizaciones.

Los actores políticos, técnicos y ciudadanos reconocen la importancia del rol de los dirigentes, ya que el papel del liderazgo es bien valorado y propuesto como necesario, pues se entrega a ellos la responsabilidad de la participación en representación de las

comunidades y barrios. Sin embargo, también se señala que varios de estos líderes han mantenido durante años este rol y se plantea la necesidad de un cambio generacional (o de persona) en la dirigencia, aunque en contraste con aquello, también se ve una falta de predisposición a asumir este reto tanto a nivel individual como en determinados grupos poblacionales, específicamente mujeres y jóvenes.

Al escuchar tanto la perspectiva institucional como a ciudadanas y ciudadanos de los casos estudiados, se reconoce que la participación delegada al dirigente establece límites para una real deliberación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Así, ambas perspectivas han señalado una crítica a esta representación y se plantea que la participación debería ser más activa y no solo de los dirigentes, sino también de la población en general. Se señala que estas formas de delegación, si es que no se cuenta con la suficiente democracia interna y transparencia de las organizaciones, puede potencialmente ser susceptible de generar desconfianzas e, incluso, reproducir e incurrir en prácticas clientelares. También este aspecto nos remite, según lo señalado por Brugué (2009), a una calidad democrática baja.

Aunque el ideal de la participación apunte a la incorporación de la ciudadanía en general, también es destacable que actores políticos, técnicos y ciudadanía han coincidido en una «falta de empoderamiento ciudadano» que se traduce en un rol pasivo por parte de la población al carecer de capacidades para activar mecanismos de participación. Se debe a la existencia de la señalada *cultura de la queja*, que como expresión de la cultura política existente provoca que las personas no establezcan criterios propios de decisión, no tomen posesión de los espacios para la democratización de lo público y se concentren en la crítica negativa.

## RESULTADOS: CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS SPC DESDE LAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONAL Y CIUDADANA

Tal cual se señalaba, para la evaluación del proceso de institucionalización de la participación se recurrió al concepto de calidad democrática, desglosado en seis ítems: grado de autonomía de la participación; tipo y formas de participación; toma de decisiones; transparencia; reglas de los procesos; existencia y tipo de deliberación, e impactos transformadores. Este último pretende abordar aspectos más consecuentes y se desagrega a su vez en otros seis: mejora de la cultura política; mejora de la cultura organizativa; distribución de recursos; grados y tipos de empoderamiento-poder popular, y criterios de justicia social.

En primer lugar, se aprecia en términos generales una presencia y manifestación poco significativa de la mayor parte de estos indicadores, lo que parece indicar la existencia de baja calidad democrática como resultado del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador en la última década. Ello, no obstante, muestra algunos énfasis y particularidades según indicadores, tipo de actores informantes y casos de estudio que a continuación se analizan en mayor detalle. La ordenación que respecto a estos resultados parece ofrecer mayor relevancia sería aquella entre



territorios con comunidades indígenas (Nabón y Cañar) respecto al caso de no contar con ella (Cuenca, con su carácter predominantemente urbano).

En ningún caso resultan relevantes los mecanismos de traspaso significativo de la toma de decisiones de la institución a la ciudadanía. Tal cual se señalaba en el punto con anterioridad, se confirma la existencia habitual de representación de líderes de los territorios, pero como parte de un modelo todavía jerárquico y poco horizontal de ejercer la toma de decisiones.

También resulta ausente o mínima la recurrencia a prácticas deliberativas para esa toma de decisiones u otras instancias de los procesos con participación ciudadana: más allá de lo que pueda ocurrir en ciertas comunidades locales, la deliberación no está planteada como estrategia (de hecho, tampoco se aprecian metodologías que recurran a ella como dinámica) y por ello su práctica no tiene presencia en el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana. Los espacios con participación de la ciudadanía en los municipios estudiados se desarrollan casi exclusivamente en un nivel informativo, como por ejemplo los eventos de socialización de políticas o propuestas de los Gobiernos descentralizados, cuyo objetivo es dar a conocer una determinada acción, aunque en ciertos casos reciban una retroalimentación desde la población.

Los tipos y formas de participación muestran resultados diversos respecto a su calidad democrática. Más allá de la totalidad de posibilidades dentro de la participación ciudadana que se propone para los sistemas de participación, tres de ellas reciben mención especial por políticos, técnicos y ciudadanía. Por una parte, la silla vacía, sobre la que existe una percepción común de baja utilización y baja utilidad, dificultad para su uso, así como de su impacto, constituiría uno de los ejemplos en este campo de muy baja calidad democrática debido a su infrautilización. En contraste, para los mecanismos de presupuestación (presupuestos participativos) y planificación participativa (elaboración participativa de los planes de ordenación territorial) se menciona la existencia de buenas prácticas, en diferente medida según los casos de estudio, o alusiones positivas por la potencialidad que permitiría su práctica continuada. En el siguiente apartado se aludirá a este aspecto para casos que reúnen niveles más significativos de calidad democrática.

Asimismo, en los casos estudiados las reglas de los mecanismos y procesos con y para la participación ciudadana no contaron con instancias democráticas para su construcción y, por tanto, la ciudadanía no intervino en su definición. Sin que se conozca explícitamente, en muchos casos derivados de las normativas superiores no hubo presencia de la ciudadanía en su adaptación a los contextos socioculturales de los territorios. Aun así, para el caso de Nabón se señala la existencia de reglas propias dentro de ciertas comunidades, se deduce que indígenas.

En cuanto a la transparencia, tal cual es real la práctica de rendición de cuentas comprendidas como las instancias formalmente definidas para su materialización, también presenta un perfil bajo. Los procedimientos de rendición de cuentas son básicamente unidireccionales de institución a ciudadanía y cerrados (no caben preguntas ni debate en ellas), lo cual resta real transparencia. Por tanto, aun tratándose de un indicador que se cumple mediante estas rendiciones, su calidad no sería elevada debido a

que tiene un carácter mucho más procedimental que propiamente político y menos aún deliberativo. Se comprueba así la institucionalización de estas rendiciones como instrumento de transparencia, pero no sería muestra de una elevada calidad democrática.

Respecto al indicador de grado de autonomía de la participación, los resultados son más diversos, lo que en ocasiones se podría asociar a calidad democrática más elevada. Tal cual hemos visto, los sistemas de participación ciudadana se adoptan desde mandatos nacionales superiores (arriba-abajo), y estos, a su vez, pretenden ser instalados en población y territorios que, en ocasiones (Nabón y Cañar), muestran formas previas de práctica de la participación. Cabría cierto debate conceptual respecto a si se la puede denominar o no como *participación ciudadana*, pero más allá de eso, los resultados muestran la interacción de ambos componentes. En este contexto, vemos que, según territorios las prácticas de participación pueden mostrar niveles de autonomía significativos por parte de la ciudadanía, no directamente influidos por las instituciones públicas ni otras como partidos políticos, y en las que existiría cierto nivel de toma de decisiones. Esto último sí parece remitir a mayores niveles de calidad democrática en los casos donde esa autonomía cobra mayor relevancia.

Tras la referencia de los primeros cinco indicadores, corresponde analizar los componentes de los impactos transformadores que se muestran como un indicador que evalúa acerca de los resultados de los procesos. También, en este el nivel de calidad democrática resulta básicamente bajo sin muestras muy relevantes de ella, pero en casos y ámbitos particulares también señala mejores desempeños.

Por una parte, la distribución (redistribución o predistribución) de los recursos no parece mostrar, según los datos e informantes, cambios significativos a través de la práctica de participación ciudadana. Solo para el caso de Nabón aparecen explicitados mecanismos que apunten a ella, así como que se observen en algunos territorios. Ni tan siquiera en los casos de presupuesto participativo y la definición de planes de ordenación territorial (PDOT), que desde la participación ciudadana tendrían mayor incidencia en este campo, muestran logros significativos en este sentido. En directa relación aparece el indicador de la explicitación y aplicación de criterios de justicia social a la hora de poner en práctica los SPC. Existen alusiones a temas de género, minorías, infancia y adolescencia, capacidades diferenciadas o medioambiente a nivel de espíritu o visión de los sistemas y mecanismos, pero propiamente los procesos no los traducen normativamente ni logran ser regentes en las aplicaciones de mecanismos de participación ciudadana.

El tema del poder popular aparece explícitamente mencionado en la Constitución y también en las normativas que se refieren a participación ciudadana. A la hora de buscar sus traducciones en los sistemas y prácticas de participación ciudadana locales estudiadas, este desaparece como tal tanto en su mención como en resultados. Algo que podríamos identificar como similar podría ser el empoderamiento ciudadano, al que sí se hace mención en ciertos casos. Especialmente en Nabón y Cañar se alude a ciertas implementaciones que lo estarían generando por parte de sectores ciudadanos, especialmente en zonas rurales y/o indígenas. Los alcaldes de ambos municipios lo señalan incluso como procesos más amplios y anteriores a la Constitución de 2008,

que buscaron cambiar estructuras de poder local. Por tanto, sin existir grados significativos de empoderamiento ciudadano en los procesos, sí se señalan ciertas prácticas en territorios específicos que, según la ordenación de Brugué (2009), se pueden identificar como calidad democrática alta, así como con cierta presencia de prácticas instituyentes (Dussel, 2006).

Respecto a los indicadores de cultura organizativa y política, tampoco los nuevos sistemas parecen mostrar, al menos hasta el presente, impactos transformadores significativos. Se insiste mucho desde las instituciones en que los espacios y formas propuestos por las normativas no logran un dinamismo importante. Sin embargo, en este sentido sí aparece un factor importante que podemos identificar como permanencia de otros tipos previos de organización o la fusión entre aquel y el nuevo que se proponen con los nuevos sistemas de participación. En la consulta sobre la participación ciudadana en sus localidades, desde sectores tanto políticos, técnicos como ciudadanos, especialmente de Cañar y Nabón, aluden a existencia de cabildos, asambleas comunitarias, reuniones comunitarias, mingas o Gobiernos comunitarios como espacios organizativo-culturales vigentes en ciertos territorios, nuevamente para casos siempre rurales campesinos y/o indígenas. Sin poder profundizar en este estudio en su relevancia, se podrían inscribir como indicadores de calidad democrática, al menos para los microterritorios (comunidades) donde operan.

Otro aspecto en este campo tendría que ver con grupos o sectores sociales. Tal cual aparecían en otros apartados, dos se destacan por alusiones: jóvenes y mujeres. Mientras se reitera en los tres casos las dificultades para lograr la participación de jóvenes, mostrándose desajustes entre los formatos del sistema institucional y su llegada a este sector etario, se aprecia algo opuesto respecto al sector mujeres, aunque se trate de una denominación muy genérica. Por una parte, se señala su alta presencia en los espacios de participación ciudadana, con una media mayor que la de varones. A partir de ahí, y para los casos de Nabón y Cañar, se señala el crecimiento de representantes mujeres en los espacios de participación. En el caso de Cuenca, se percibe también una mayor participación de mujeres urbanas, pues en este municipio el sistema de participación ciudadana se ha concentrado en el territorio urbano (pese a la existencia de parroquias también rurales), siendo sus principales actores los dirigentes barriales, entre los que destaca la presencia de mujeres.

Así, pese a confirmarse una calidad democrática poco relevante también en este indicador, se podría estar asistiendo a un proceso de su fortalecimiento, expresado en espacios microlocales de democracia directa, así como a otro nivel, por la creciente presencia femenina no solo en participación, sino en cargos y liderazgos de estos mecanismos.

## CONCLUSIONES

La implementación institucional de sistemas de participación ciudadana a nivel local tuvo un origen centralizado desde el Gobierno nacional, con una orientación de

arriba-abajo que se ha traducido en ser altamente legalista, formalizada y procedimentalista, y que ha encontrado numerosos obstáculos. Sin embargo, a la vez resulta relevante que el SPC recoge formas históricas de participación preexistentes en los diferentes territorios, al recoger y adaptar la experiencia previa de participación social. Su conformación se materializó especialmente en acciones político-legislativas sin haber logrado aún un carácter sistémico ni sistemático incorporado a la gestión local. En ese sentido, se hace evidente la incompletud en la implementación de los SPC, aunque no tanto en lo legal como especialmente en su arraigo en el funcionamiento institucional y de práctica y confianza ciudadana.

Al analizar los sujetos de la participación ciudadana, en lugares con una fuerte influencia indígena y campesina, las organizaciones comunitarias son consideradas como actores importantes; algo que no ocurre cuando el cantón tiene un mayor nivel de urbanización. En este caso, no se identifican sujetos de participación, sino más bien espacios de participación como las asambleas. Además, la participación de los actores se realiza a través de la representación, la cual desde la perspectiva institucional es cuestionada, pues se plantea que debería haber una participación más activa y no solo de los dirigentes. Por el contrario, la ciudadanía reconoce la importancia del rol de los representantes e identifica que en varios casos es necesario un cambio generacional. Por las razones abordadas, en las organizaciones existe una limitada participación juvenil, lo que retrasa esta renovación. Por otra parte, pareciera apreciarse una emergente presencia femenina, no ya solo en la participación de base donde ha sido habitual, sino asumiendo también mayor número de cargos de representación.

Pese a la existencia de algunas excepciones, su perfil bajo resulta sistemático para todos los indicadores formales de valoración de la calidad democrática. También resulta significativa la apreciación ciudadana mayoritaria respecto a la insatisfacción con los logros, ya que no les otorgaría reales poderes de decisión sobre los aspectos públicos debatidos, así como la percepción de cierta instrumentalización de la ciudadanía. Y ello traducido en manifestaciones múltiples como el no aumento de la capacidad de la ciudadanía en la toma de decisiones, la falta real de fomento de la deliberación o la ausencia de procedimientos que garanticen la autonomía de la ciudadanía y la posibilidad de disentir; incluso se aprecia la práctica habitual de socializaciones unidireccionales de la institución hacia la ciudadanía ajenas a la existencia de contradicciones y de una práctica democrática realmente deliberante.

Resultados parecidos se aprecian en términos de evaluación de calidad democrática. Ni la cultura organizativa-política, ni la justicia social, ni el poder popular o empoderamiento ciudadano, ni la distribución de recursos evidencian, salvo unos pocos casos concretos, una profundización de calidad democrática. En varios casos se constata que la interacción entre la participación sociopolítica y la participación ciudadana reproduce la cultura política que concentra la actoría en determinados líderes y dificulta la incorporación de la ciudadanía en general. Sin embargo, como situación más excepcional se aprecia para ciertos casos de comunidades locales la articulación de

la participación ciudadana con otras prácticas comunitarias, organizativas de participación social y política que habría potenciado su práctica, traducándose en mayores niveles de autonomía local.

Todo ello arroja como resultado del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el ámbito local un alto desfase y falta de sintonía entre la propuesta valórica de la Constitución y su materialización institucional y ciudadana. La existencia de unos objetivos que marquen la democratización de la vida local municipal no aparecen explicitados a nivel institucional, situación que pareciera guardar relación con la dinámica del Gobierno central de no concebir ni promover una participación ciudadana que no fuera funcional a su proceso gubernamental (Santos, 2018: 205) y, por ello, que contemple un claro acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones y la deliberación, incluido el disenso democrático como posibilidad.

En una interpretación ampliada a nivel histórico y estructural, consideramos que la real ampliación y profundización de una participación ciudadana que resulte democratizadora y democratizante se ve limitada entre dos tendencias:

- Por una parte, su *funcionalización* característica más reciente durante aproximadamente las últimas dos décadas de la mano de fenómenos como su procedimentalización, burocratización, regulación, bajo peso de la democracia participativa, baja promoción de la movilización y la creatividad social; todo lo cual se habría traducido en importante desmovilización de la ciudadanía.
- Por otra, su *desarraigo histórico* a nivel institucional, marcado por elementos como su baja tradición histórico-cultural (más allá de algunos casos indígenas de comunitarismo tal cual se contempla en este estudio, pero en el plano social). El debate sobre la democracia y, de su mano, la participación social y ciudadana en sociedades como Ecuador, muestra esa dualidad entre prácticas construidas socialmente, que son las que señalan ciertas muestras de avance y calidad democrática, y otras institucionales que no han aportado nada al avance real ni calidad democrática.

Ello acerca a la constatación de que lograr un mayor y real arraigo democrático pasa por iniciativas múltiples de carácter político y sociocultural de mucho más largo alcance y profundidad que la implementación de los SPC.

El proceso de institucionalización de la participación ciudadana para los casos analizados remite a un cierto fortalecimiento de la democracia representativa en mucho mayor medida que la comunitaria o directa, también citadas en la Constitución y otras normativas. Ello determina un alto peso de lo instituido y mínimo de lo instituyente, con énfasis respecto a la ciudadanía de lo consultivo y no de lo decisorio-vinculante, así como la falta de énfasis en la deliberación y en la construcción colectiva. Se correspondería con una participación ciudadana que caracteriza una democracia débil, similar a la anteriormente existente y que, por ello, mínimamente habría permitido el crecimiento de la denominada como democracia fuerte o fortalecimiento democrático según el desarrollo de su calidad democrática.

*Referencias*

- Allegretti, Geovani, Vicente Barragán, Daniel Chavez, Patricia García-Leiva, Virginia Gutiérrez-Barbarrusa, Javier Navascués y Pablo Paño. 2011. *Investigación comparada de procesos de presupuestos participativos en R. Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA; Diputación de Málaga.
- Arzaluz Solano, Socorro. 2013. «La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local», *Gestión y Política Pública*, 22 (1): 161-202.
- Barreda, Mikel. 2011. «La calidad de la democracia. Un estudio comparado de América Latina», *Revista Política y Gobierno*, 18 (2): 265-295.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 2001. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bonache Pérez, Jaime. 1999. «El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 3: 123-140.
- Braun, Virginia y Victoria Clarke. 2006. «Using thematic analysis in psychology», *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Brugué, Joaquim. 2009. *Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa en Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Castoriadis, Cornelius. 2010. *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- Cunill, Nuria. 1995. «La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2 (4): 1-20.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Duhem, Mónica. 2006. «La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia», *El Cotidiano*, 21 (140): 58-66.
- Dussel, Enrique. 2006. *20 tesis de política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Elias, Norbert. 2016. *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ganuzza, Ernesto y Francisco Francés. 2008. «¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación», *Revista Internacional de Sociología*, 66 (49): 89-113. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2008.i49>.
- García Ayala, Luis y Natanael Montalván Romero. 2011. «La calidad de la democracia: un análisis a sus problemas conceptuales», *Polítai*, 2 (2): 106-114.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2009. *Sociologie de l'action publique*. París: Armand Colin.
- Morlino, Leonardo. 2007. «Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias», *Revista de Ciencia Política*, 27 (2): 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001>.

- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen. 2002. «Conceptualizing and measuring democracy. Evaluating Alternative Indices», *Comparative Political Studies*, 35 (1): 5-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041400203500101>.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Madrid: Paidós.
- Parés, Marc. 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Penalva, Clemente, Antonio Alaminos, Francisco Francés y Oscar Santacreu. 2015. *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas.ti*. Cuenca: PYDLOS Ediciones.
- Santos, Boaventura. 2018. *Democracia y transformación social*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Santos, Boaventura. 2019. *El fin del imperio cognitivo. La afirmación de las epistemologías del Sur*. Madrid: Trotta.
- Santos, Boaventura y Leonardo Avritzer. 2004. «Introducción: para ampliar el canon democrático», en Boaventura Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, Boaventura y José Mendes (eds.). 2017. *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Ciudad de México: Akal.
- Signorelli, Gisela. 2017. «Presupuesto participativo en ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe: los casos de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo (2012-2016)», *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 6 (7): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.30972/dpd.571203>.
- Stake, Robert E. 2005. *Multiple Case Study Analysis*. Nueva York: Guilford Publications.
- Suárez, Mariano. 2017. «La importancia estratégica de los presupuestos participativos en los gobiernos locales de Córdoba, Gualeguaychú, Paisandú y Montevideo», *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 6 (7): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.30972/dpd.571204>.
- Swanborn, Peter G. 2010. *Case study research: What, why and how?* Los Angeles: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781526485168>.
- Tello, Edgar. 2012. *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Tusell, Alex. 2015. «La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países», *Revista Política y Sociedad*, 52 (1): 179-205. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v1.n52.45786](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45786).
- Vivanco, Lorena y Mónica Mendieta. 2016. «La participación ciudadana: una visión sistémica en el marco del ordenamiento territorial en el Ecuador», en Juan Cordero (ed.), *Autonomías y desarrollo territorial y urbanístico: memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y planificación territorial*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Yin, Robert. 2009. *Case study research. Design and methods*. California: Sage.

Presentado para evaluación: 13 de marzo de 2021.

Aceptado para publicación: 13 de diciembre de 2022.

### PABLO PAÑO YÁÑEZ

pablo.panoy@ucuenca.edu.ec

Nacido en Chile, ha desarrollado su formación y desempeño entre España y América Latina. Doctor en Antropología Social por la Universidad de Barcelona. Su experiencia ha avanzado desde el análisis de fenómenos de transformación y resistencia sociocultural de pueblos indígenas hasta la democracia participativa, con importante dedicación a las metodologías participativas de investigación y acción orientadas a políticas públicas y grupos y movimientos sociales. En los últimos años ha centrado su docencia, trabajo técnico e investigación, entre otros temas, en los presupuestos participativos y democracia participativa. Actualmente es docente titular e investigador para las carreras de Sociología y Género y Desarrollo de la Universidad de Cuenca en Ecuador, investigador de diversas temáticas y proyectos locales nacionales e internacionales (economías étnicas, economía circular, prescripción social para temas de soledad y aislamiento social, masculinidades...), así como miembro del grupo Antígona Procesos Participativos, y cofundador del grupo de trabajo CLACSO Procesos y Metodologías Participativas.

### FERNANDA PACHECO LUPERCIO

fernanda.pacheco@ucuenca.edu.ec

Directora de la carrera de Sociología de la Universidad de Cuenca, Ecuador. Integrante del grupo de investigación Estudios Interdisciplinarios de Género. Socióloga por la Universidad de Cuenca (2009), magíster en Antropología por la Universidad de Cuenca (2019). Magíster en Gestión y Desarrollo Social por la Universidad Técnica Particular de Loja (2015). Tiene experiencia en proyectos de investigación e intervención social en temas de democracia y participación ciudadana, seguridad ciudadana, violencia de género, activismos feministas y memoria social.

### DOLORES SUCOZHANAY-CALLE

dolores.sucozhanay@ucuenca.edu.ec

Docente de la Universidad de Cuenca en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, posee un doctorado en Psicología Organizacional por la Universidad Católica de Lovaina. Es facilitadora e instructora de procesos socioorganizacionales y sociopolíticos en organizaciones públicas y privadas. Actualmente, es directora del Departamento Interdisciplinario de Espacio y Población-DIEP de la Universidad de Cuenca. Sus áreas de investigación son liderazgo, gestión de cambio y de actores involucrados, análisis de impactos sociales, sostenibilidad y economía circular.



# El poder político subnacional en Argentina (1983-2019): trayectorias políticas previas y atributos personales en clave de género

*Subnational political power in Argentina (1983-2019):  
Previous political trajectories and personal attributes  
from a gender perspective*

MARIANA RULLI

Universidad Nacional de Río Negro, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad (Argentina)

FLORENCIA GALLINGER

Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)

## **Cómo citar/Citation**

Rulli, M. y Gallinger, F. (2023). El poder político subnacional en Argentina (1983-2019): trayectorias políticas previas y atributos personales en clave de género. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 119-137. Doi: <https://doi.org/10.21308/iecp.61.05>

## **Resumen**

La literatura académica sobre la participación política de las mujeres se ha centrado en el acceso, las condiciones y la trayectoria política en los poderes legislativos a nivel nacional. Más escasos han sido los estudios sobre los niveles subnacionales. Este artículo realiza una contribución al estudio de los atributos personales, sociales, la pertenencia político-partidaria y la trayectoria pública previa en clave de género de las personas que ocuparon los máximos cargos ejecutivos provinciales en la Argentina. La estrategia metodológica cuantitativa implementada —no solo descriptiva, sino también inferencial— ha permitido demostrar asociaciones y relaciones entre variables con significancia estadística. Los principales hallazgos indican que no existen diferencias significativas en cuanto a la edad, pero sí respecto de la cantidad de hijos e hijas y el nivel educativo. Respecto de las trayectorias políticas previas se observa que las mujeres han ocupado principalmente bancas en los poderes legislativos y los varones cargos en los poderes ejecutivos.

*Palabras clave:* gobernadores, subnacional, mujeres, trayectoria política, Argentina.

## **Abstract**

The academic literature on women's political participation has focused on access and its conditions and, political trajectory in legislative branches at the national level, whereas studies

focused on sub-national levels have been more scarce have. This article contributes to the study of the personal and social attributes, the political-party membership and the previous public trajectory in terms of gender of the people who held the highest provincial executive positions in Argentina. The quantitative methodological strategy implemented —not only descriptive but also inferential— has helped to demonstrate associations and relationships between variables with statistical significance. The main findings indicate that there are no significant differences in terms of age but in the number of children and educational level. Regarding previous political trajectories, it is observed that women have mainly held seats in the legislative branches and men have occupied seats in the executive branches.

*Keywords:* governors, subnational, women, political trajectory, Argentina.

---

## INTRODUCCIÓN

En 2021 se cumplieron treinta años de la sanción de la pionera Ley de Cupo Femenino en Argentina, que en 1991 inauguró una nueva etapa a escala global en relación con los derechos políticos de las mujeres. A partir de la primera década del siglo XXI, se produjo un incremento sin precedentes históricos del acceso de las mujeres a espacios de decisión política, especialmente a los cargos legislativos. Desde que en el año 2000 algunas provincias argentinas comenzaran a aprobar leyes de paridad para las listas de candidaturas a las elecciones legislativas subestatales, veintiuno de los veinticuatro estados subnacionales ya disponían de este tipo de legislación en julio de 2022. Mientras tanto, a nivel nacional la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política se aprobó en 2017.

Así las cosas, a pesar de haber logrado que el 39% de bancas sean ocupadas por mujeres en la Cámara de Diputados nacional, derribando así el techo de cristal del 30% en gran parte de las legislaturas de las provincias argentinas, las mujeres continúan siendo excluidas de los espacios de poder más relevantes, como son las autoridades de los bloques y comisiones legislativas (Schwindt-Bayer, 2010; Barnes, 2014; Atenea, 2017, 2021), de los cargos políticos y/o ejecutivos más poderosos, de los espacios de liderazgo y decisión de los partidos políticos (Atenea, 2021) y también de los espacios de poder informales.

En el ámbito ejecutivo, el acceso de las mujeres ha sido sustancialmente menor. Desde la transición a la democracia en 1983, la primera y única mujer electa presidenta fue Cristina Fernández en 2007, reelecta en 2011 hasta 2015. En el cargo de vicepresidenta, la primera mujer fue Gabriela Michetti entre 2015-2019, y Cristina Fernández para el período 2019-2023. A nivel provincial, desde 1983, tan solo siete mujeres fueron electas gobernadoras: la primera fue Fabiana Ríos en Tierra del Fuego (2007-2015), y le siguen Lucía Corpacci en Catamarca (2011-2019), Claudia Ledesma Abdala en Santiago del Estero (2013-2017), María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires (2015-2019), Rosana Bertone en Tierra del Fuego (2015-2019), Alicia Kirchner en Santa Cruz (2015-2019 y 2019-2023) y Arabella Carreras en la provincia

de Río Negro<sup>1</sup>. A nivel local, solo el 12,25 % de los cargos ejecutivos municipales de todo el país son ocupados por mujeres (Atenea, 2021).

La agenda y literatura académica sobre el acceso y participación política de las mujeres se ha concentrado especialmente en los estudios sobre los poderes legislativos, por un lado, con mayor desarrollo en el ámbito nacional y en menor medida sobre las legislaturas subnacionales y locales, por el otro. Por el contrario, los estudios sobre el acceso de las mujeres a los cargos en el poder ejecutivo (electivos o no) son más escasos y recientes (Lodola, 2017; Barnes *et al.*, 2019), a pesar de que estos cargos (gubernaciones, intendencias y algunos ministerios provinciales) son mucho más codiciados que las bancas en los Parlamentos nacionales (Micozzi, 2013). En un país federal como Argentina, el cargo de gobernador o gobernadora es muy poderoso por varias razones: el acceso al control de recursos fiscales, la descentralización administrativa y de las principales políticas sociales como salud y educación, la cercanía e influencia en la vida cotidiana de la ciudadanía, así como también el poder de designación de las personas candidatas a otros cargos electivos, la capacidad de los gobernadores y/o gobernadoras de influir en el comportamiento de los legisladores nacionales de su partido en el Congreso Nacional (Kikuchi y Lodola, 2014) y su influencia en las políticas nacionales y en el balance de poder político entre gobernadores/as y presidente/a (Bonvecchi y Lodola, 2011), entre otras. Sin embargo, a pesar de la importancia del cargo, los estudios sobre las características sociales, reclutamiento político y carreras políticas de las personas que han accedido al máximo cargo ejecutivo provincial no se han realizado desde una perspectiva de género, es decir, incluyendo en el análisis a las mujeres que han ocupado el cargo.

De este modo, con el objetivo de realizar una aportación en el vacío en las investigaciones sobre la participación política de las mujeres y sin buscar explicar la infrarrepresentación de las mujeres en estos cargos, este artículo ofrece un estudio estadístico (descriptivo e inferencial) sobre los atributos personales y sociales (edad, sexo, nivel educativo), su pertenencia político-partidaria y de sus trayectorias políticas previas de las personas que accedieron al poder ejecutivo subnacional en Argentina entre 1983 y 2019.

El artículo está organizado en cinco secciones, siendo la primera esta introducción. En la segunda, se presenta el estado del arte sobre los estudios de participación política de las mujeres y la importancia de realizar estudios sobre la participación política de las mujeres a escala subnacional, especialmente sobre el cargo ejecutivo máximo. En la tercera sección, se describe la estrategia metodológica del estudio. En la cuarta, se presenta el análisis y los principales hallazgos en dos grandes subsecciones: una en la que se presenta el análisis de los resultados sobre los atributos personales, los atributos sociales y la pertenencia político-partidaria de las personas que alcanzaron el cargo ejecutivo máximo a nivel provincial teniendo en cuenta el sexo; otra en la que se presenta el análisis de los resultados respecto de la trayectoria previa (inmediatamente anterior a

---

1. En las provincias hubo un total de 20 vicegobernadoras desde 1983 a 2019. Elva Roulet fue la primera vicegobernadora de Buenos Aires en 1983. En la actualidad (2019-2023) resultaron electas 6 mujeres como vicegobernadoras.

asumir la jefatura de Gobierno subnacional y las trayectorias en el poder ejecutivo y legislativo en todos los niveles del Estado). Finalmente, en las conclusiones se resumen los principales hallazgos y se proponen líneas de investigación para futuros estudios.

## LOS ESTUDIOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La literatura académica sobre las desigualdades de género en la participación política se ha concentrado, especialmente, en el estudio de los poderes legislativos y, en su mayoría, a nivel nacional. Algunos estudios analizan las diferencias e impactos de las leyes de cupo y paridad en relación con las características de los sistemas electorales (Archenti, 2002; Archenti y Tula, 2013, 2017; Franceschet y Piscopo, 2008; Hernández Monzoy, 2011; Jones *et al.*, 2012); otros sobre cuáles han sido los factores y condiciones que propiciaron los orígenes de las reformas electorales inclusivas y/o que promueven la igualdad (Caminotti y Del Cogliano, 2019); otros sobre cómo las élites de los partidos políticos han realizado un «cumplimiento minimalista» de las leyes de cuotas, incluyendo estrictamente el porcentaje mínimo de mujeres en las listas (Archenti y Tula, 2017, Franceschet y Piscopo, 2014), y otros más que han analizado la representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales a partir de los diferentes impactos de las leyes inclusivas de género debido a la diversidad del federalismo electoral (Caminotti y Freidenberg, 2016). También hay estudios que se han dedicado a indagar cómo el incremento del acceso de las mujeres (representación descriptiva), especialmente en los poderes legislativos, ha permitido que los intereses de estas se encuentren representados o si favorece el tratamiento de temas relacionados con los derechos humanos de las mujeres (representación sustantiva) (Perkins y Fowlkes, 1980; Philips, 1995; Pitkin, 1967).

Algunas investigaciones han estudiado las características socioeconómicas, trayectorias y carreras políticas de las mujeres que han logrado ingresar en los Parlamentos desde una perspectiva regional y comparada a nivel nacional (Schwindt-Bayer, 2011), así como a escala subnacional (Caminotti *et al.*, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016; Canelo, 2011; Granara, 2014; Lodola, 2009) y local (Archenti y Albaine, 2012; Barrera Bassols y Massolo, 1998; Massolo, 2007). También hay estudios que analizan cómo influyen los lazos familiares en legisladores/as para el ingreso en los Parlamentos latinoamericanos y su relación con las leyes de cuotas. Más escasos son los estudios sobre la participación de las mujeres en los cargos ejecutivos de alto nivel jerárquico a escala nacional (Escobar-Lemmon y Taylor Robinson, 2005, 2016; Barnes y Jones, 2018), y más recientes —y en crecimiento— aquellos que se dedican a estudiar el acceso y las características de las mujeres que acceden a cargos ministeriales en los gabinetes subnacionales (Barnes *et al.*, 2019). Y, a pesar de que el cargo de gobernador o gobernadora es uno de los más poderosos y codiciados en el federalismo argentino (Micozzi, 2013), la mayoría de los estudios han sido realizados sin incluir en el análisis de las mujeres que llegaron a serlo. Mucho más escasas son las investigaciones sobre el acceso de las mujeres al poder judicial (Bergallo, 2010).

En términos de las barreras invisibles, menos prolíferos han sido los estudios sobre los estereotipos culturales y las severas limitaciones y pobreza de tiempos debido a las desiguales responsabilidades de cuidados que obstaculizan la presencia y participación de las mujeres en el espacio público. Es decir, estudios que profundicen e indaguen sobre las barreras vinculadas a la desigual distribución entre géneros de los trabajos domésticos y de cuidados —desde un enfoque de derechos humanos (Pautassi, 2007) y la perspectiva de la economía feminista (Rodríguez Enríquez, 2015)— que obstaculizan el acceso, la permanencia y la participación efectiva de las mujeres en los espacios de poder, desde sus propias voces y experiencias, son escasos y recientes (Rulli, 2022). Por último, otras líneas de investigaciones se han dedicado a estudiar, en nuestra región, el acoso y la violencia política por razones de género y cómo inciden en las oportunidades y actividad política de las mujeres (Albaine, 2014; Archenti y Albaine, 2013; Martelotte, 2018).

Como se ha mencionado, a pesar de que Argentina haya sido uno de los estados federales más descentralizados del mundo (Smith y Revell, 2016) y que la diversidad del federalismo electoral argentino (Caminotti y Freidenberg, 2016) ofrece un laboratorio fértil para analizar las condiciones de acceso de las mujeres en todos sus poderes y niveles, la agenda académica —y también política— se ha demorado en estudiar el acceso de las mujeres a puestos ejecutivos, especialmente, a nivel subnacional (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2005, 2016; Arriola y Johnson, 2014; Atenea, 2021). Los estudios que analizan las características de las personas que alcanzan el mayor cargo ejecutivo subnacional no estudiaron a las mujeres por ser pocos casos. Según Lodola (2017), los gobernadores varones argentinos comparten ciertas credenciales sociales o características deseables con las élites legislativas, pero, a su vez, presentan ciertas características particulares en las que difieren, especialmente respecto de las modalidades de las carreras políticas previas antes de acceder al cargo. Sin embargo, las mujeres que han accedido al cargo han sido insuficientemente estudiadas.

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El diseño metodológico se basa en una estrategia cuantitativa —descriptiva e inferencial— para el estudio del universo, esto es: todas las personas que resultaron electas por medio del voto popular para ocupar el máximo cargo ejecutivo provincial entre 1983 y 2019 en las provincias argentinas y la ciudad autónoma de Buenos Aires (a partir de 1996). En primer lugar, se realizó una descripción exhaustiva de las características de la población (incluyendo proporciones, promedios y medias) a partir de las siguientes dimensiones y variables:

- *Atributos personales* (edad y cantidad de hijos)
- *Atributos sociales* (nivel educativo, campo disciplinar y universidad)
- *Pertenencia político-partidaria* (partido político)
- *Trayectoria política* (trayectoria pública previa inmediatamente anterior al asumir el cargo, cargos ocupados anteriormente)

En segundo lugar, se realizaron una serie de test de estadística inferencial con el objetivo de identificar asociaciones, dirección e intensidad. En todos los casos se ha buscado, especialmente, establecer y describir relaciones entre las distintas variables y el sexo de la persona que ocupa el cargo.

La información empírica para el estudio realizado proviene de una base de datos inédita que contiene datos biográficos y sobre las carreras políticas y que incluye en todos los mandatos al mayor cargo del ejecutivo subnacional y todas las personas que ocuparon alguna vez ese cargo entre 1983 y 2019. Para la realización del estudio y el análisis se han considerado a *las gobernadoras y los gobernadores en activo* (Lodola, 2017), que se corresponden con todos los individuos que fueron electos para el cargo de gobernador o gobernadora durante el período 1983-2019. Asimismo, se toma como unidad de análisis el mandato; esto significa que aquellas personas que fueron reelectas son consideradas cada uno de los mandatos en los que ocuparon el cargo.

La hipótesis que ha guiado nuestro estudio ha sido que *los atributos personales, sociales y políticos de las mujeres y los varones que lograron ser gobernadores y/o gobernadoras son diferentes, así como las trayectorias políticas previas (niveles y poderes del Estado) que desarrollan antes de acceder al cargo.*

## LOS/AS GOBERNADORES/AS ARGENTINOS/AS ENTRE 1983 Y 2019

Entre 1983 y 2019, un total de 261 personas electas ocuparon el máximo cargo ejecutivo electivo subnacional; de estas, únicamente 11 fueron mujeres —el 4,2%— y 250 hombres —el 95,8%<sup>2</sup>—. Esta abismal diferencia entre la cantidad de casos por género dificulta la posibilidad de realizar pruebas de asociación, típicas de la estadística inferencial. Sin embargo, los resultados de esta investigación continúan siendo pertinentes dado que se trabaja con la totalidad de la población en lugar de trabajar con una muestra a partir de la cual se realizan inferencias sobre los parámetros de la población. Al mismo tiempo, de los 261 mandatos, 165 alcanzaron el cargo bajo el sello del Partido Justicialista (PJ) —el 63,5%—, 44 casos con la Unión Cívica Radical (UCR) —el 17%—, un único caso con el partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI), 5 casos con Propuesta Republicana (PRO) —el 2%—, y 46 casos pertenecientes a partidos políticos provinciales —el 17,6%—.

Sin embargo, entre los 261 mandatarios la distribución de estas características no fue completamente aleatoria o equitativa durante los 36 años objeto de estudio. En cuanto a la identidad partidaria, el sistema de partidos argentino estuvo caracterizado hasta 2001 por la presencia de dos grandes partidos políticos tradicionales y de alcance nacional que lograron reponerse y presentarse a los comicios después de la violenta dictadura cívico-militar (1976-1983): el PJ y la UCR. Durante todos esos años, estos dos partidos políticos (solos o en coalición), pero especialmente el PJ, concentraron

---

2. Ninguna de las personas se ha identificado como trans o no binarias.

los cargos políticos electorales más importantes: presidencia, bancas en el Congreso Nacional, gobernaciones y la jefatura de la CABA (Tula y De Luca, 2011).

En diciembre de 2001 se desató una crisis económica, política y social en el país, que implicó la renuncia anticipada del presidente y varios meses de inestabilidad institucional. La crisis política se manifestó en una profunda crisis institucional y de representación y en reclamos por reformas políticas tanto a nivel nacional como en las provincias. El impacto de la crisis en términos políticos se refleja en los cambios en el sistema de partidos a partir de 2001 y en los Ejecutivos provinciales a partir del 2003 al calor de las consignas populares del «que se vayan todos». En las elecciones legislativas nacionales de 2001, la mitad del electorado no cumplió con la obligación de votar o votó en blanco. En 2003, cinco provincias cambiaron de color partidario en sus gobernaciones y seis cambiaron en 2007. Asimismo, se implementaron varias reformas políticas y en los sistemas electorales con un fuerte impacto en los partidos políticos como la aprobación de las internas abiertas y simultáneas en junio de 2002 (í.d.).

De esta manera, a partir de las elecciones nacionales y provinciales de 2003 aparece un sistema de partidos en transformación con desprendimientos de los dos partidos políticos tradicionales y creación y surgimiento de nuevos partidos políticos como el ARI y el PRO, que alcanzaron bancas en el Congreso Nacional, en las legislaturas provinciales y locales.

Análogamente, en lo que respecta al género de los/as mandatarias, a partir de las elecciones de 2007 comienza la muy lenta irrupción de las mujeres en los poderes ejecutivos, con el triunfo de Fabiana Ríos en Tierra del Fuego.

Es en este contexto de evolución y cambio de las características que encarnan los gobernadores en el que se enmarca nuestro estudio sobre las cualidades que distinguen a las mujeres gobernadoras de sus contrapartes varones.

## ¿QUIÉNES Y CÓMO SON LOS/AS GOBERNADORES/AS ARGENTINOS/AS?

### *Los atributos personales*

#### EDAD

Las personas que por medio de elecciones directas han accedido al cargo de gobernador o gobernadora entre 1983 y 2019, tienen en promedio casi 53 años (52,64) al asumir el mandato. Los varones un poco más, con 53 años (52,72), mientras que las mujeres quedan por debajo, con 51 años (50,91)<sup>3</sup>. Sin embargo, estas diferencias en

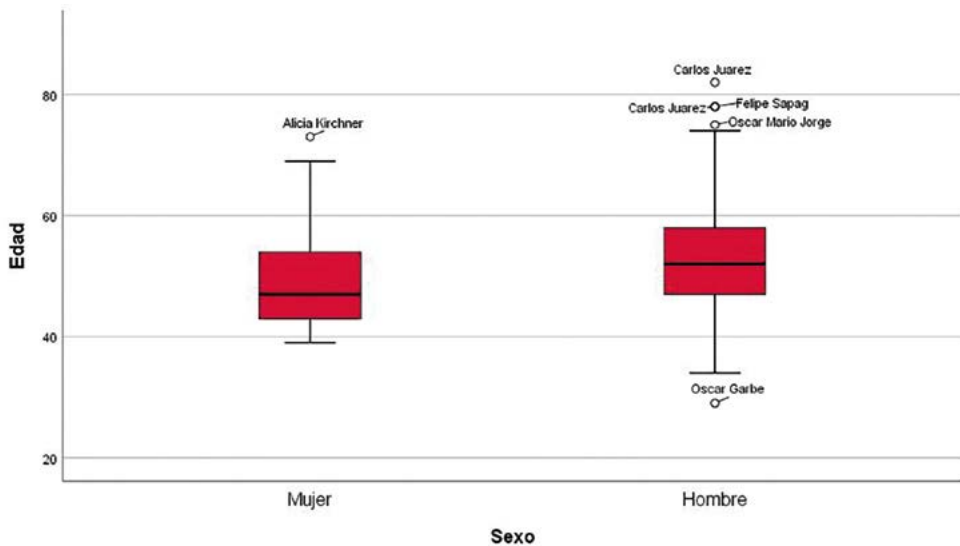
---

3. Los porcentajes se modifican al observar comparativamente las variables *edad al asumir el mandato vs. edad al asumir el primer mandato*. En la segunda variable hay una mayor concentración en la categoría de *hasta 49 años*. Esto da cuenta de que parte del envejecimiento tras 2003 puede deberse a la reelección de los mismos mandatarios en los cargos.

los promedios de edad según sexo no son significativas estadísticamente<sup>4</sup>. Al analizar por franjas etarias se observa que la franja entre 29 y 49 años es la que concentra la mayor proporción en ambos sexos (43,8%): en varones es el 43% de los casos y en las mujeres el 63%. La franja que va de 50 a 59 años representa alrededor del 34,2% y en aquellas personas mayores de 60 años el 21,9%. Estos resultados respecto de la variable *edad* no son diferentes de lo que nos indican los estudios sobre las mujeres en los poderes legislativos en América Latina. Según Schwindt-Bayer (2011:12-13), la edad de los legisladores y las legisladoras en Argentina no difiere: el promedio es alrededor de los 50 (el promedio de las mujeres es 51 años y en varones es 52 años) y las diferencias tampoco son significativas estadísticamente.

GRÁFICO 1.

EDAD AL ASUMIR EL MANDATO DE GOBERNADOR/A SEGÚN SEXO (1983-2019)



Fuente: elaboración propia.

Al analizar la variable *edad* según partido político al que pertenecen los gobernadores y las gobernadoras, se observa que en todos los partidos políticos, menos en el caso del PJ, las mujeres son notablemente más jóvenes que los varones al acceder al cargo. El PJ, que concentra el 62,5% de los/as gobernadores/as (el 63% de los varones y el 50% de las mujeres), presenta variaciones en la edad de acceso al cargo: los varones peronistas alcanzan el mayor cargo del Ejecutivo provincial a los 52,4 años, mientras que las mujeres lo hacen 6 años más tarde, a los 58,6. Respecto de los otros partidos políticos (ARI, PRO y partidos políticos provinciales) los varones acceden al cargo con

4. Se realizó una comparación de medias con una prueba *T student* para muestras independientes. La diferencia de medias obtenida fue de -1,810, aunque no es estadísticamente significativa.



54,5 años y las mujeres más jóvenes. Tanto en el caso del ARI como del PRO, que solo han tenido una mujer gobernadora, la edad de las mujeres al asumir en el cargo es de 43 años y 42 años, y en el caso de Juntos Somos Río Negro 49 años.

## HIJOS E HIJAS

En los últimos años, los estudios sobre los obstáculos y barreras que enfrentan las mujeres a la hora de acceder y ejercer cargos de poder han comenzado a indagar cómo la desigual y asimétrica distribución sexual de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados afectan negativamente las oportunidades y la actividad política de las mujeres (Rulli, 2022).

Según nuestro estudio, las mujeres que han alcanzado la gobernación de un estado subnacional tienen, en promedio, un hijo o hija menos que sus pares varones, siendo esta diferencia estadísticamente significativa<sup>5</sup>: las mujeres tienen dos hijos y los varones tres. Más aún, en el caso de los gobernadores varones, la cantidad de hijos cuenta con una mayor dispersión, la cual va de 0 a 10, mientras que en las gobernadoras aquel rango se reduce a 0 a 3 hijos.

Comparando con las élites legislativas nacionales, entre las/os legisladores en el Congreso Nacional, el promedio de hijos e hijas en las mujeres es 2 y en varones es 3,4 (Schwindt-Bayer, 2011). Sin embargo, el promedio de hijo e hijas de las mujeres políticas (tanto de las gobernadoras como de las legisladoras nacionales) es más bajo que la media nacional: la tasa de fecundidad global en 1991 era de 2,9, es decir, de casi tres hijos y/o hijas por mujer (INDEC, 2020). Por tanto, las mujeres que accedieron al cargo máximo ejecutivo provincial tenían menos hijos y/o hijas que sus pares varones y una tasa de fecundidad menor a la de las mujeres en general y a nivel nacional, aún cuando se podría considerar que las mujeres con mayor nivel educativo, como es el caso de las gobernadoras electas, suelen tener menos hijos y/o hijas que las mujeres de menor instrucción.

### *Los atributos sociales*

#### NIVEL EDUCATIVO, UNIVERSIDAD Y CAMPO DISCIPLINAR

Respecto del nivel educativo de los gobernadores y las gobernadoras, el 80 % alcanza el nivel universitario. En el caso de los varones, el 80,7 % es universitario, el 7 % de los casos tiene posgrado y el 8,4 % nivel secundario. Por el contrario, en el caso de las mujeres gobernadoras todos los casos superaron el nivel superior: el 63,6 % con título universitario y el 36,45 % con posgrado.

Las trayectorias laborales de las mujeres están delimitadas por el fenómeno de las *paredes de cristal*, muros invisibles que segmentan el desarrollo educativo y ocupacional

---

5. Esta conclusión se alcanzó a través de comparación de medias de muestras independientes.

de las mujeres y las concentran en sectores menos dinámicos y peor remunerados de la economía. Esta segregación surge a partir de dinámicas sociales, estereotipos y roles socialmente construidos que comienzan en la infancia, y se ilustra en la feminización de áreas como el trabajo doméstico, la educación y la salud. Estos patrones de segmentación horizontal se reproducen en la educación superior: en las universidades argentinas se observa que las mujeres representan la mayoría de las inscritas en las áreas de humanidades y artes (60%), ciencias sociales (59,6%) y ciencias médicas y de la salud (74,6%), mientras que los varones son una mayoría en las áreas de ingenierías y tecnologías (66,5%), ciencias naturales y exactas (59,8%) (ONU Mujeres, 2020). Esta segmentación horizontal también se ve reflejada en la trayectoria educativa de los/as gobernadores/as: por un lado, los gobernadores universitarios son en su gran mayoría abogados o se dedican a áreas estereotipadamente masculinas como ingeniería, medicina o contabilidad. Solo dos gobernadores estudiaron ciencias sociales. Por otro lado, de las gobernadoras, todas universitarias, cinco han realizado sus estudios en el campo de las ciencias sociales y humanidades (dos son abogadas)<sup>6</sup> y dos en las ciencias médicas y de la salud<sup>7</sup>.

#### PERTENENCIA POLÍTICO-PARTIDARIA

En cuanto a los partidos políticos, se observa que el 45,5% de las gobernadoras pertenecieron al PJ (o alguna de sus variaciones) y el 36% a los otros partidos políticos (ARI, PRO, partidos provinciales); ninguna de ellas a la UCR. Estos porcentajes prestan cierta consistencia con la distribución de cargos de gobernador o gobernadora totales que adquiere cada partido: el PJ cuenta con el 63% de los/as gobernadores/as totales, y los partidos provinciales con el 18%. Sin embargo, cuando nos adentramos a la composición específica de cada partido, encontramos que solo el 3% de todos los Ejecutivos subnacionales que obtuvo el PJ fueron ocupados por mujeres, y solo el 9% fueron ocupados por mujeres en los otros partidos.

#### ¿TODOS LOS CAMINOS CONDUCEN A ROMA?

##### *La puerta de acceso: cargo inmediatamente anterior*

Para analizar el cargo previo inmediatamente anterior fueron excluidas todas las personas que no tenían cargos anteriores, que representan el 10,9% de los casos. Luego de esta exclusión, observamos cuáles son los cargos que fueron ocupados previamente y que presentan mayor proporción: en primer lugar se encuentran los cargos en el poder ejecutivo provincial, que representan el 50,7% de los casos (gobernador el

6. Alicia Kirchner es licenciada en Trabajo Social y doctora, Claudia Ledesma es abogada y escritora, María Eugenia Vidal es politóloga y Arabela Carreras es licenciada en Letras.

7. Fabiana Ríos es farmacéutica y Lucía Corpacci es médica cirujana.

35,7% y vicegobernador el 15%); en segundo lugar se sitúan los cargos en el poder legislativo nacional, que representan el 23,5% de los casos (senador nacional el 13,6% y diputado nacional casi el 10%), y en tercer lugar observamos que el 8,9% de los gobernadores/as previamente ocuparon el cargo máximo en el poder ejecutivo municipal (intendentes o intendentas).

Ahora bien, afirmar que para ser gobernador o gobernadora hay que acreditar como posición inmediatamente anterior (en un 35,7% de los casos) el cargo de gobernador es, aunque coherente porque hace referencia a la reelección<sup>8</sup>, endogámico. Si dejamos fuera estos casos de reelección, es decir, consideramos únicamente los casos en que son gobernadores por primera vez —o por vez no consecutiva—, se observa que el 83,9% de los gobernadores llega al Ejecutivo provincial después de haber tenido un cargo en:

- el Ejecutivo provincial: 33,6% (vicegoberación y cargo no electivo);
- el Congreso Nacional: 36,5% (diputados/as y senadores/as);
- el Ejecutivo municipal: 13,9% (intendente/a).

Y los tres principales cargos son: vicegobernador/a, diputado/a y senador/a.

Al observar la trayectoria inmediatamente anterior al cargo de gobernador o gobernadora diferenciando según sexo, se evidencia que el 90,9% de las gobernadoras mujeres acreditan alguna posición en el poder ejecutivo o legislativo en el momento previo al cargo de gobernadoras (por encima de la media en 81,6%), mientras que en el caso de los varones el 81,2% de los casos cuenta con alguna posición. Esta leve diferencia permanece sin significatividad estadística<sup>9</sup>. Al igual que en los datos generales, fueron excluidos los casos de reelección donde el cargo inmediatamente anterior era el propio de gobernador o gobernadora<sup>10</sup>, y nos encontramos con que el 62,5% de las gobernadoras mujeres se *catapultó* al cargo de gobernadora desde la vicegoberación o desde el Congreso Nacional. En cambio, para los gobernadores varones, los cargos ejecutivos territoriales y con capacidad de administrar recursos fiscales —como intendente, vicegobernador y ministerios— tienen un mayor peso (40,1%), seguidos por las posiciones en el Congreso Nacional (30,3%).

En síntesis, se observan tres puertas de acceso para las mujeres: la primera de ellas es el Congreso Nacional, la segunda el Ejecutivo provincial y la tercera las consideradas *outliers*, que incluyen los ministerios nacionales o sin cargos previos.

8. La reelección, al menos la reelección única, actualmente está permitida en 22 provincias.

9. Las pruebas realizadas son de proporción phi, V de Cramer, Q de Yule y prueba exacta de Fisher.

10. Si se desagrega el conjunto de casos «con cargo» según cada una de las posiciones, se evidencia que el 63,7% de las gobernadoras fue —inmediatamente antes de ocupar el ejecutivo provincial— o gobernadora (es decir que fue reelecta) o vicegobernadora o senadora nacional, mientras que los gobernadores que ocuparon las mismas posiciones representan el 52% de los casos de varones con cargos.

Por otro lado, en el caso de los varones las principales puertas de acceso al cargo de gobernador son: el Ejecutivo provincial y municipal, es decir, aquellos cargos con poder territorial; el Congreso Nacional y, por último, aquellos que no poseían cargos antes de alcanzar la máxima posición electiva en el poder ejecutivo subnacional.

TABLA 1.  
PORCENTAJE DE CARGOS INMEDIATAMENTE ANTERIORES SEGÚN SEXO

Mujeres		Varones	
Congreso Nacional (diputadas y senadoras)	38	Ejecutivo provincial o municipal (vicegobernación, ministerio o intendente)	40,1
Ejecutivo provincial (vicegobernación o ministerio)	38	Congreso Nacional (senadores o diputados)	30,3
Outliers (ministerios nacionales o sin cargos)	25	Sin cargos previos	16,1

Fuente: elaboración propia.

### *Trayectoria previa*

Antes de llegar a la jefatura subnacional, los gobernadores/as tienen una experiencia media de casi tres años en cargos electivos y no electivos. En la comparación entre varones y mujeres, la diferencia es mínima y no es estadísticamente significativa.

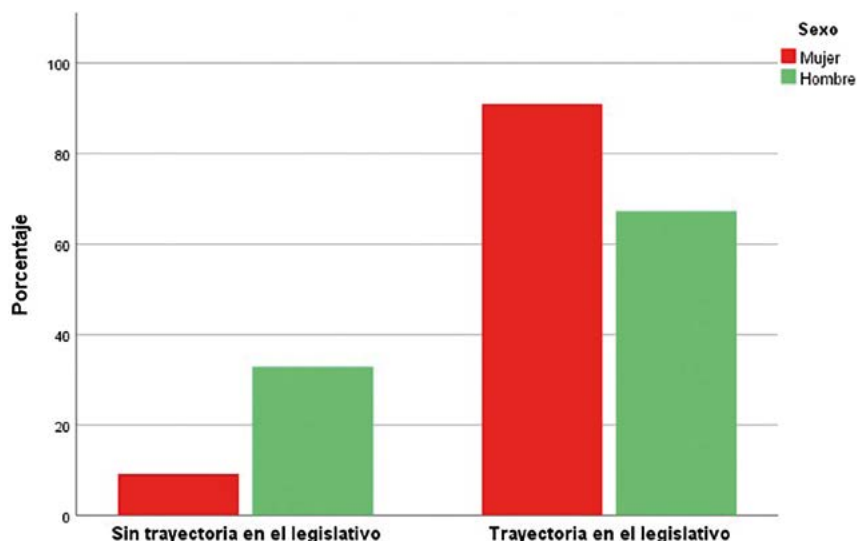
Al analizar las trayectorias de los gobernadores y las gobernadoras entre 1983-2021 nos encontramos con que el 90% de las gobernadoras tuvo algún cargo legislativo previo al ejecutivo provincial —teniendo en cuenta los tres niveles—, mientras que solo el 67% de los varones tiene una trayectoria que implica algún nivel de los poderes legislativos. Esto no solo da cuenta de la importancia de las leyes de cupo primero y de paridad después a la hora de promover el acceso de las mujeres en el poder legislativo (en todos sus niveles), sino que también refleja la diferencia entre los patrones de acceso al poder según el sexo.

Es decir, que dentro del grupo de gobernadoras, aquellas que tienen una trayectoria vinculada al poder legislativo se encuentran sobrerrepresentadas. Especialmente si tenemos en cuenta que las mujeres no ocupan el 63,3% de las bancas del Congreso Nacional y que difícilmente llegan a ocupar —solo en algunas provincias— números cercanos al 45,5% de las bancas del legislativo provincial. Nuevamente se refuerza la importancia de las leyes de acción afirmativa y paridad que permitieron que las mujeres accedieran al poder legislativo, y una vez que lo han alcanzado puedan acceder a los cargos en Ejecutivos subnacionales.

Al desagregar la trayectoria legislativa según niveles (nacional, provincial y municipal), se evidencia que las mujeres que lograron ser gobernadoras acumulan un mayor porcentaje de cargos en cada uno de los niveles. Sin embargo, esta diferencia de

GRÁFICO 2.

## TRAYECTORIA EN LOS PODERES LEGISLATIVOS SEGÚN SEXO



Fuente: elaboración propia.

trayectorias no es estadísticamente significativa<sup>11</sup>. Por ejemplo, mientras las mujeres representan solo el 5,1% del total de los casos de quienes fueron parlamentarios/as nacionales antes de ser gobernadores/as, de todas las gobernadoras el 63,3% pasó por el legislativo nacional. En cambio, de todos los gobernadores, solo el 51,6% pasó por el legislativo nacional —a pesar de representar el 94,9% de los casos de gobernadores/as que previamente habían sido diputados/as o senadores/as.

En el legislativo provincial la situación es similar. Las mujeres representan solo el 6,9% del total de quienes fueron legisladores/as provinciales antes de ser gobernadores/as, pero de todas las gobernadoras el 45,5% pasó por el legislativo provincial. En cambio, de todos los gobernadores, solo el 26,8% pasó por el legislativo provincial —a pesar de representar el 93,1% de los casos de gobernadores/as que previamente habían tenido una banca en el Parlamento provincial—. En el legislativo municipal la tendencia es similar.

Las proporciones se invierten cuando se analiza el poder ejecutivo: el 54,5% de las gobernadoras acredita algún cargo ejecutivo electivo —contemplando los tres niveles—, mientras que el 70,4% de los hombres ocupó algún cargo ejecutivo electivo. Esta diferencia entre proporciones no es estadísticamente significativa<sup>12</sup>, pero en

11. Los test realizados fueron V de Cramer/phi, Q de Yule, prueba de Fisher. La prueba Z no se puede realizar por falta de casos.

12. Fueron realizados los mismos test que para el caso del poder legislativo mencionados en la nota al pie anterior.

términos descriptivos la situación es similar: cuando se incorporan los cargos ejecutivos no electivos, se observa que el 81,8% de las gobernadoras y el 84,8% de los varones tiene alguna trayectoria por el ejecutivo.

Al desagregar los datos por niveles del poder ejecutivo, las mujeres representan el 8,7% del total de los casos que pasaron por el Ejecutivo nacional antes de ser gobernadores o gobernadoras, pero de todas las gobernadoras el 36,4% pasó por el Ejecutivo nacional, mientras que de todos los gobernadores, el 16,8% pasó por el legislativo nacional —a pesar de representar el 91,3% de los casos de gobernadores que previamente habían participado del Ejecutivo nacional—.

En el caso del Ejecutivo provincial la situación es similar: las mujeres representan solo el 4,5% del total de los casos que fueron gobernadores/as o vicegobernadores/as provinciales antes de ser (nuevamente) electas gobernadoras, pero de todas las mujeres que fueron gobernadoras, el 72,7% ya había ocupado algún cargo en el Ejecutivo provincial (electivo o no). En cambio, de todos los hombres que fueron gobernadores, solo el 68,4% pasó por el Ejecutivo provincial —a pesar de representar el 95,5% de los casos de gobernadores/as que previamente habían sido parte del poder legislativo provincial—. En el nivel municipal las proporciones se invierten. De las gobernadoras solo el 27,3% accedió al Ejecutivo provincial (no electivo), mientras que el 32,4% de los gobernadores accedió al Ejecutivo electivo o no.

## CONCLUSIONES

Los estudios sobre la participación política de las mujeres se han concentrado principalmente en analizar el acceso de las mujeres, especialmente en el poder legislativo a partir de la aprobación de leyes de cupo, primero, y de paridad, después. Si bien, en principio se concentraron a nivel nacional, lentamente comenzaron a avanzar investigaciones sobre la participación en los estados provinciales y más escasos a nivel municipal. Respecto de las trayectorias y las carreras políticas, los estudios se han focalizado en aquellas personas, mujeres y varones, que han accedido también a los Parlamentos y, en menor cantidad, a los poderes ejecutivos, tanto para los cargos electivos como para la conformación de los gabinetes de gobierno. Esta investigación, entonces, propone tres contribuciones: primero, realiza un aporte al conocimiento a través de la incorporación de la perspectiva de género al estudio sobre los atributos personales, sociales y pertenencia político-partidaria de las personas que ocuparon el máximo cargo ejecutivo provincial en la Argentina, como así también sobre sus trayectorias públicas previas. Segundo, a partir de la implementación de una estrategia metodológica cuantitativa no solo descriptiva, sino también inferencial, se ha procurado demostrar asociaciones y relaciones entre variables con significancia estadística. Y tercero, ofrece datos inéditos recolectados y sistematizados en una base de datos actualizada que unifica todos los casos de las personas que accedieron al cargo de la gobernación provincial entre 1983 y 2019 y que puede seguir explotándose para futuras investigaciones.

Sobre los atributos personales de las personas que accedieron a las gobernaciones provinciales hallamos que las diferencias de edad entre varones y mujeres no son significativas estadísticamente, aunque existen variaciones entre las personas mandatarias de los distintos partidos políticos. Más estudios que indaguen sobre otros factores, como la reelección, y que contribuyan a la explicación de estas diferencias son necesarios. Respecto de la cantidad de hijos e hijas, el principal resultado es que existe una diferencia estadística significativa según sexo. Esto es, las mujeres que llegan a ser gobernadoras tienen, en promedio, un descendiente menos que los varones. Estudios más profundos que indaguen sobre cómo las desigualdades de género existentes en la distribución de los trabajos domésticos y de cuidados impactan en perjuicio de las mujeres en su actividad y sus carreras políticas son necesarios.

Sobre el nivel educativo, al igual que el promedio general de país, encontramos que las mujeres gobernadoras poseen mayor nivel educativo que los varones: todas las mujeres gobernadoras tienen título universitario, mientras que los gobernadores varones universitarios son el 80,7% del total. Asimismo, los gobernadores/as del país han sido en su mayoría profesionales del derecho, las ciencias económicas y de las ciencias médicas, en ese orden. Sin embargo, el estudio del campo disciplinar de las personas que alcanzaron el máximo cargo ejecutivo provincial refleja el mismo fenómeno de segregación horizontal según sexo que existe en las trayectorias educativas a nivel general: los varones se concentran en las áreas estereotipadas como masculinas (derecho, ingeniería, contabilidad y medicina), mientras que las mujeres en aquellas vinculadas a las ciencias sociales, humanidades y medicina (solo dos de ellas son abogadas).

En relación con la pertenencia político-partidaria de las gobernadoras/es en Argentina, podemos afirmar que gran parte de las mujeres que alcanzaron alguna gobernación provincial pertenecen al PJ, que representa el 63% de los casos totales. Pero al analizar dentro de cada partido, encontramos que las mujeres son menos en el PJ que en los otros partidos que tuvieron mujeres gobernadoras.

La puerta de acceso, es decir, el cargo inmediatamente anterior que ocuparon las personas que alcanzaron la gobernación provincial, presenta diferencias considerables según sexo. En el caso de las mujeres se observan tres puertas de acceso: la primera de ellas es el Congreso Nacional; la segunda el Ejecutivo provincial, y la tercera las consideradas *outliers*, que incluyen los ministerios nacionales o sin cargos previos. Mientras, en el caso de los varones las principales puertas de acceso al cargo son el Ejecutivo provincial y municipal, es decir, el poder territorial; el Congreso Nacional y, por último, aquellos que no poseían cargos antes de alcanzar la máxima posición electiva en el poder ejecutivo subnacional. Por otra parte, respecto de la trayectoria pública previa (es decir, todos los cargos públicos ocupados alguna vez antes de llegar a ser gobernador/a, electivos o no) nos encontramos que en las mujeres predominan los cargos legislativos (en todos los niveles), mientras que en los varones los ejecutivos (también en todos sus niveles).

Estos hallazgos nos permiten demostrar dos cuestiones relevantes: en primer lugar, que las leyes de cupo y de paridad han permitido que mayor cantidad de mujeres

ocuparan bancas en los Parlamentos y, a su vez, esa puerta de acceso les permitió después alcanzar un sillón en los Ejecutivos provinciales, aunque en escasas oportunidades. Los varones construyen su poder y sus carreras políticas en el territorio, con el control de los recursos fiscales y la cercanía e influencia directa en la vida cotidiana de la ciudadanía.

## AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen los comentarios y aportes recibidos de Julieta Lenarduzzi.

### *Referencias*

- Albaine, Laura. 2014. «Participación política y violencia de género en América Latina», *Pensamiento Americano*, 7 (13): 95-112.
- Archenti, Nélica. 2002. «Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género», en Vázquez, S. (comp.), *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Archenti, Nélica y Laura Albaine. 2012. «Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011», *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 6 (2): 227-247.
- Archenti, Nélica y Laura Albaine. 2013. «Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador», *Revista Punto Género*, 3: 195-219. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-0417.2013.30275>.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. 2013. «¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina», *Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. Seminario de Investigación*, 9: 2-16.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula. 2017. «Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America», en Tomas Dosek et al. (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America. Crossing Boundaries of Gender and Politics in the Global South*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95009-6>.
- Arriola, Leonardo y Martha C. Johnson. 2014. «Ethnic Politics and Women's Empowerment in Africa: Ministerial Appointments to Executive Cabinets», *American Journal of Political Science*, 58 (2): 495-510. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ajps.12075>.
- Atenea. 2017. *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: PNUD, IDEA, ONU Mujeres.
- Atenea. 2021. *Rompiendo techos de cristal, consolidando la paridad como principio democrático en Argentina: avances y desafíos pendientes*. IDEA Internacional, ONU Mujeres y PNUD Argentina.
- Barnes, Tiffany D. 2014. «Women's Representation and Legislative Committee Appointments: The Case of the Argentine Provinces», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2): 135-163.



- Barnes, Tiffany D., Tomás Ciocci y Débora Lopreite. 2019. «Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)», *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 39 (1): 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000100023>.
- Barnes, Tiffany D. y Mark Jones. 2018. «Women's Representation in the Argentine National and Subnational Governments», en Leslie Schwindt-Bayer (ed.), *Women, Representation, and Politics in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851224.003.0007>.
- Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo. 1998. *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*. El Colegio de México. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv4w3tkp>.
- Bergallo, Paola. 2010. «Igualdad de oportunidades y representatividad democrática en el Poder Judicial», en Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (comps.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México DF: Editorial Fontamara.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola. 2011. «The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina», *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (2): 179-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjq024>.
- Caminotti, Mariana y Natalia del Cogliano. 2019. «El origen de la «primera generación» de reformas de paridad de género en América latina. Evidencia de Argentina», *Política y Gobierno*, 26 (2): 205-218.
- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. «Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (228): 121-144. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3).
- Caminotti, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetto. 2014. «Desigualdades persistentes. Una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)», en Nérida Archenti y María Inés Tula (eds.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Canelo, Paula. 2011. «Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989», *PolHis*, 4 (7): 140-153.
- Escobar-Lemmon, María, y Michelle Taylor-Robinson. 2005. «Women Ministers in Latin American Government: Where and Why?», *American Journal of Political Science*, 49 (4): 829-844. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00158.x>.
- Escobar-Lemmon, María y Michelle Taylor-Robinson. 2016. *Women in Presidential Cabinets: Power Players or Abundant Tokens?* Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190491420.001.0001>.
- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo. 2008. «Gender Quotas and Women's Substantive Representation. Lessons from Argentina», *Politics and Gender*, 4 (3): 393-425. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000342>.

- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo. 2014. «Sustaining Gendered Practices? Power, parties, and Elite Political Networks in Argentina», *Comparative Political Studies*, 47 (1): 85-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414013489379>.
- Granara, Aixa. 2014. «Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011», *América Latina Hoy*, 66 (17): 115-143. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh201466115143>.
- Hernández Monzoy, Andira. 2011. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México DF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.1.9961>.
- Jones, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian. 2012. «Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina», *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32 (2): 331-357. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>.
- Kikuchi, Hirokazu y Germán Lodola. 2014. «The effects of gubernatorial influence and political careerism on senatorial voting behavior: The Argentine case», *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2): 73-105. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600203>.
- Lodola, Germán. 2009. «La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil», *Desarrollo Económico*, 49 (194): 247-286. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.03>.
- Lodola, Germán. 2017. «Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina», *Colombia Internacional*, 91: 85-116.
- Martelotte, L. 2018. *Violencia política contra las mujeres en Argentina: experiencias en primera persona*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Massolo, Alejandra. 2007. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- Micozzi, Juan Pablo. 2013. «Ellos los representantes, nosotros los representados. Reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea», *Revista SAAP*, 7 (2): 401-411.
- ONU Mujeres. 2020. *Perfil país de género Argentina 2021*. Argentina: ONU Mujeres.
- Pautassi, Laura C. 2007. *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal.
- Perkins, Jerry y Diane L. Fowlkes. 1980. «Opinion representation versus social representation or why women can't run as women and wind», *American Political Science Review*, 74 (1): 92-103. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1955649>.
- Philips, Anne. 1995. *The politics of presence. The political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

- Rodríguez Enríquez, Corina María. 2015. «Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad», *Nueva Sociedad*, 256: 1-15.
- Rulli, Mariana. 2022. «Madres y/o políticas: entre el derecho a participar y el derecho al cuidado», en Laura Pautassi, *Géneros, justicia y políticas públicas*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal Culzoni.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2010. *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199731954.001.0001>.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2011. «Women who win: Social backgrounds, paths to power, and political ambition in Latin American legislatures», *Politics and Gender*, 7 (1): 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X10000541>.
- Smith, Heidi Jane M. y Keith D. Revell. 2016. «Micro-Incentives and Municipal Behaviour: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico», *World Development*, 77: 231-248. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.018>.
- Tula, María Inés y Miguel de Luca. 2011. «Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner», en Andrés Malamud y Miguel de Luca, *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Presentado para evaluación: 13 de diciembre de 2021.

Aceptado para publicación: 15 de febrero de 2023.

MARIANA RULLI

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

Doctora en Ciencias Sociales de la FLACSO. Politóloga (UBA), magíster en Familias y Sociedad (especialización en Género) por la Universidad de Barcelona, magíster en Diseño y Gestión de Políticas Sociales. Profesora adjunta de Ciencia Política e investigadora de la Universidad Nacional de Río Negro. Ha sido consultora internacional en temas de género y derechos humanos para ONU Mujeres, PNUD, UNRISD, IDEA Internacional, BID, CLACSO y el CFI en Argentina. Ha sido becaria del CONICET, DAAD y Fulbright. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto Max Planck de Heidelberg, en el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación en Desarrollo Social (UNRISD) en Ginebra y en la Universidad de Barcelona.

FLORENCIA GALLINGER

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

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella (Argentina).

---

# Espectadores multipantalla. El sentimiento de los mensajes en Twitter durante los debates electorales

*Multiscreen viewers. The sentiment of messages on Twitter during the electoral debates*

ESTEFANÍA AGÜERO-MERINO

Universidad de Burgos

## Cómo citar/Citation

Agüero-Merino, E. (2023). Espectadores multipantalla. El sentimiento de los mensajes en Twitter durante los debates electorales. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 139-164. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.06>

## Resumen

Este artículo analiza el sentimiento de los mensajes publicados en la red social Twitter durante los debates de las elecciones de Galicia y País Vasco en el 2020. Se trata de comprobar si hay un sentimiento negativo dominante y si varía cuando interviene el candidato a la reelección —competición electoral—, si difiere cuando intervienen partidos de los extremos ideológicos —cámaras de eco— y si ante un tema que afecta a ambos electorados por igual se produce la misma reacción. Se demuestra que en el País Vasco importa más quién interviene —más competición electoral—, mientras que en Galicia son los temas los que motivan la conversación en Twitter.

*Palabras clave:* análisis de sentimientos, twitter, elecciones autonómicas, debates electorales.

## Abstract

This article analyzes the sentiment of messages posted on the social network Twitter during the electoral debates in for the regional elections held in Galicia and the Basque Country in 2020. The aim is to test whether a dominant negative sentiment exists in the messages and whether this varies when the candidate for re-election intervenes —election competition—, whether it differs when parties from the ideological extremes intervene —echo chambers—, and whether the same reaction occurs when the issue at stake affects both electorates equally. It is shown that in the Basque Country it is more important who intervenes —more electoral competition—, while in Galicia the issues are the ones that motivate Twitter conversations.

*Keywords:* sentiment analysis, Twitter, regional elections, electoral debates.

---

## INTRODUCCIÓN

Los últimos meses han sido especialmente extraños en la vida de cualquier persona: la crisis multinivel provocada por el SARS-CoV-2 ha repercutido en todos los aspectos de la sociedad, y muchas cosas que se asumían como normales ya no lo son, o no de la misma forma. Aunque Galicia y País Vasco preveían celebrar elecciones autonómicas en abril de 2020, se produjo un aplazamiento de estas convocatorias al mes de julio, en medio de una pandemia. Es difícil valorar cuánto ha cambiado la COVID-19 a la sociedad en términos electorales, pero sí está claro que las campañas que conocíamos no podían desarrollarse de la misma forma: por ejemplo, aparecieron los mítines en YouTube y las quedadas con los líderes en foros *online*, lo que revela cómo internet ha ido ganando terreno a los foros tradicionales.

Hace años que desde la disciplina de la ciencia política se estudia el papel de las tecnologías 2.0, en general, y las redes sociales, en particular, en la política y más concretamente en las convocatorias electorales. La nueva normalidad invita a pensar cómo se van a vivir estas campañas en redes, qué mensajes se recogen en estas y, en este caso, cómo se viven los debates electorales en la conversación *online*. El interés de este análisis reside en el excepcional momento que se está viviendo, ligado al que aún hoy sigue siendo el acontecimiento electoral que más miradas concentra: el debate electoral. Se trata de un análisis de las conversaciones que tuvieron lugar en Twitter durante los principales debates electorales de las últimas elecciones gallega y vasca, un análisis de sentimiento de los mensajes ligados a estos debates, con el fin de extraer conclusiones que permitan conocer más a fondo a los espectadores y potenciales votantes.

De esta conversación en Twitter no se analiza la totalidad de mensajes producidos al respecto de los debates que se analizan aquí. Se ha recopilado una cantidad de mensajes que suponen una muestra significativa para ver cómo es la reacción manifiesta de los espectadores durante los debates. Se pone el foco en las intervenciones del candidato a la reelección, la reacción a temas concretos de especial interés general en el momento del debate o si estos usuarios reciben el efecto de cámaras de eco que condicionan sus mensajes en redes sociales. Esta conversación de Twitter, diferente a la que se tendría cara a cara, conserva peculiaridades, pero es una muestra efectiva de la opinión espontánea de los ciudadanos, y por ello merece ser analizada.

Analizamos los debates electorales celebrados en Galicia y País Vasco durante las elecciones autonómicas de 2020. Estos tuvieron lugar en unas circunstancias excepcionales en la historia democrática española, pues estuvieron condicionadas por las medidas preventivas y regulaciones sanitarias provocadas por la COVID, que obligaron a celebrar las campañas de forma diferente a cómo conocíamos hasta ahora —actos presenciales con limitación de aforo, distancia interpersonal, limitación de gestos entre candidatos y ciudadanos, entre otras medidas excepcionales—. También ocuparon un espacio relevante nuevos temas que hasta entonces no habían alcanzado tanta fuerza en el debate público electoral como la sanidad, las competencias territoriales, la educación o la generación de empleo y el cuidado a los trabajadores.

Entre las redes sociales que acaparan mayor volumen de usuarios, se ha seleccionado Twitter porque en uso que se hace de la misma es común el diálogo político, bien de forma exclusiva en y entre cuentas muy específicas que comentan los contenidos políticos de forma continuada, bien porque las circunstancias invitan a que, con un coste de participación muy bajo, cualquiera pueda adherirse a la conversación política o lanzar sus ideas de forma puntual. Twitter, no siendo una muestra perfecta de la población (Barbera y Rivero, 2015), es un potente altavoz en términos políticos. Por ello, cabe analizar cómo se reciben los debates electorales en esta red social en un momento en que la comunicación impersonal y las decisiones políticas tenían una relevancia especial.

Este artículo analiza de forma específica las conversaciones que se produjeron en Twitter durante los grandes debates electorales televisados enmarcados en las campañas electorales gallega y vasca. Estos dos debates permitirán comprobar cómo es la conversación en redes durante los mismos, el uso de la doble pantalla, así como la reacción a diferentes estímulos —partidos de extrema derecha/izquierda, el candidato a la reelección o el tema más relevante a nivel mundial— y el comportamiento comparado de los diferentes electorados. Para ello, se analizará el propio debate, teniendo en cuenta el momento en que tuvo lugar cada intervención, para comprobar los sentimientos que los debates despertaron y transmitieron a sus espectadores en diferentes momentos.

En un contexto único, se analiza cómo es la reacción de los votantes ante los estímulos que perciben del debate, bien sea la aparición del candidato a la reelección, que se trate un tema de importancia crucial durante los últimos meses o que aparezca un líder de un partido ubicado en un extremo ideológico. El planteamiento es determinar si hay algún sentimiento —negativo— que domine las interlocuciones en Twitter. De esta forma, se pretende vislumbrar cómo es la competición electoral a través de los mensajes en Twitter, y ver si en ese momento de aumento de la polarización, la presencia de cámaras de eco tiene alguna repercusión sobre la forma en cómo se opina sobre el debate, dando lugar a más negatividad.

A través de este análisis se pretende comprobar si la competición electoral cala en usuarios activos de Twitter, de tal forma que se pueda determinar a través de sus mensajes y en función de cómo reaccionen a unos estímulos u otros si los niveles de competitividad varían de un territorio a otro. Se trata de describir las dinámicas durante los últimos debates electorales más que explicar las causas de los diferentes sentimientos —negativo, positivo o neutral— y/o su variación en diferentes momentos del debate. No se busca alcanzar un alto grado de validez externa, ya que los resultados no son automáticamente extrapolables a otros debates con una presencia significativa de usuarios multipantalla. Se trata de un análisis descriptivo del sentimiento de los mensajes en Twitter con una validez interna corroborada, respaldada en unos datos sólidos y originales. Por otra parte, y aunque el estudio de la relación entre las redes sociales y la política es cada vez más amplio, los estudios sobre el sentimiento de los mensajes en Twitter durante los debates electorales aún no han sido suficientemente explotados y en España quedan aspectos por tratar, como el que aquí se aborda.

La pregunta que plantea este artículo es: ¿cuál es el sentimiento de los mensajes en Twitter durante los debates electorales? Se tratará de responder a esta pregunta analizando tuits descargados simultáneamente a los debates electorales. Se tratarán para limpiarlos y dejar solo los que tienen interés analítico (eliminando el ruido) para someterlos a ese análisis que muestre si el sentimiento negativo domina en la conversación en Twitter. Respecto a las hipótesis, el análisis verificará esas reacciones por momentos, tras categorizar la base de datos en función al tiempo, para ver si se dan reacciones diferentes en función del candidato que interviene, del partido que tiene voz en ese momento y del tema que se trata. Conocer más sobre estos mensajes permitirá conocer más sobre los votantes, sobre lo que transmiten y si, viendo el sentimiento de forma agrupada, se puede percibir cómo el sistema de partidos se refleja en el comportamiento de los votantes.

## MARCO TEÓRICO

### *El elemento estrella de las campañas electorales: los debates*

Las campañas electorales son un elemento imprescindible dentro de las convocatorias electorales. Regulado por ley<sup>1</sup>, en España a cada cita electoral le precede un periodo de quince días previos a la votación en los que los candidatos pueden acercarse a la ciudadanía con el fin de demandar su voto y convencerles de que son la mejor opción. Aunque parece que actualmente las campañas no terminan y que la realidad política absorbe a los ciudadanos en un continuo ruego del voto, no han perdido fuelle y siguen acaparando todas las miradas antes de los días claves de la campaña. Martínez i Coma (2008: 8) señala que es el momento en que los partidos cuentan con todos los medios para conseguir el voto y, aunque actualmente la campaña parece no terminar nunca, ningún momento acapara tal atención electoral como la campaña.

La influencia de campañas electorales en el voto ha sido un objeto de estudio habitual, desde teóricos clásicos como Lazarsfeld a estudios centrados en el caso español, como el realizado por Martínez i Coma (í.d.). Los pioneros en el estudio de las campañas electorales fueron Lazarsfeld *et al.* (1944), pertenecientes a la escuela de Columbia, que en 1940 fueron los primeros en medir los efectos de las campañas electorales en el voto. Su conclusión no fue tanto que las campañas produjeran cambios muy fuertes, sino que reforzaban ideas que ya se tenían, consolidándolas. Las campañas, más que influir, activan disposiciones que con más o menos fuerza ya se tienen y no introducen nuevas percepciones que no se tuvieron.

Ferrán Martínez i Coma (2008) analizó la importancia de las campañas electorales en España. Afirmaba su influencia era limitada; pese a ello, siguen totalmente vigentes

---

1. España. 1985. «Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», *BOE*, 147, de 20 de junio de 1985.

y esto es así porque importan: los medios centran su atención en estas y los ciudadanos siguen consumiéndolas. A lo largo del tiempo, han conseguido evolucionar, transmitirse de formas diferentes e incorporar nuevos elementos que, hoy en día, se han convertido en imprescindibles, como los debates electorales, evento sobresaliente en lo que a atención respecta. Los debates, además, rompen con la exposición selectiva de los mensajes ya que, independientemente de que contribuyan a reforzar la percepción inicial del espectador de sus intereses ideológicos/partidistas, todos los mensajes de los diferentes partidos llegan a la vez sin que sea posible seleccionar exponerse a uno de ellos, aunque sí pueda retenerse solo uno de los mensajes (Canel, 1998: 52-53).

Este artículo analiza los debates electorales enmarcados dentro de dos campañas electorales autonómicas. Si bien estas podrían calificarse de menor importancia, al corresponder a una *arena* electoral ocasionalmente contaminada por la nacional, también poseen buena cantidad de competencias, unas reconocidas por el votante y otras desapercibidas para este, que hacen muy atractivo analizar cómo se reciben estos debates. Por otra parte, cabe recordar que el primer debate electoral que tuvo lugar en España, al contrario de lo que se piensa e incluso muchos conocedores de esta materia señalan, no fue el de Fraga con Morán en 1987 dentro de la campaña para las elecciones europeas (Campo Vidal, 2016: 38) o el de Aznar con González en 1993, el primero entre cabezas de lista para las elecciones generales. El primer debate electoral fue el de las elecciones autonómicas de Cataluña de 1984 televisado por TV3<sup>2</sup>).

Uno de los grandes teóricos de los debates electorales es Alan Schroeder (2008), quien ha estudiado extensamente los debates acontecidos en Estados Unidos y cuya teoría, salvando las distancias, sirve para comprender el fenómeno en el caso de España. A esta americanización en el uso de los debates en las campañas electorales se han referido muchos autores, entre ellos Anstead (2016: 5), que observa acertadamente cómo las campañas a lo largo del mundo se están americanizando progresivamente, siendo la escalada de popularidad de los debates electorales el mejor ejemplo de esto (*ibid.*: 6). Los debates que tienen lugar en España no son como los estadounidenses, pero la costumbre se *hibridiza* (*ibid.*: 7) tanto que hoy en día es difícil imaginar una convocatoria electoral sin la celebración de debates.

La razón de celebración de estos no es porque tengan un efecto significativo sobre las tendencias de los votantes en términos de cambio de preferencia del voto, ya que en muchos casos los debates refuerzan sus ideas de partida, consolidadas al verlas confrontadas con las de los adversarios electorales directos, aunque los debates sí pueden influir sobre el votante indeciso (*ibid.*: 4). Canel también señala el efecto limitado de los debates (1998: 64) al señalar cómo estos refuerzan las ideas preexistentes del votante, cuando la decisión ya está tomada hacia determinado candidato. También hay que tener en cuenta la advertencia de Schroeder (2008: 296-298) respecto al modelo electoral presidencial mayoritario estadounidense, que puede extrapolarse a

---

2. TV3-Televisió de Catalunya. 1984. «Elecciones autonòmiques 84: debat a TV3». Disponible en: <https://cutt.ly/v8UznhY>.



España: no debe trasladarse el ganador del debate al vencedor electoral. Esto es una simplificación errónea de la dinámica electoral, aunque el diálogo posterior, la agenda mediática y las conversaciones las encabeza el ganador.

También hay literatura especializada que subraya la pérdida de interés que están experimentando los debates electorales (Pérez-Curiel y García Gordillo, 2019). Sin embargo, gracias a los medios actuales las audiencias de los debates crecen tanto en directo como en las emisiones en diferido (Rodríguez-Breijo y Gallardo-Camacho, 2020). Actualmente se sigue dando importancia a quién gana, pero cada vez importa más lo que se transmite. Hoy en día, se puede conocer el sentimiento de los mensajes que se comparten en redes sociales, un acercamiento muy eficaz a lo que perciben los espectadores. Las redes sociales permiten ver qué se recibe del debate y qué provoca lo que se dice y quién lo dice. La consolidación de los debates y de Twitter como herramienta para la comunicación política hacen que este análisis sea plenamente relevante.

La literatura también ha abordado los efectos de los debates. Así, por ejemplo, García Hipola (2021) ha señalado que los debates tienen la capacidad de influir en los votantes, además de ser una herramienta muy efectiva para llegar al electorado por medio del «efecto refuerzo». En este artículo se pretende analizar qué provocan los debates en la audiencia, no si estos son capaces de generar un cambio en sus percepciones iniciales o en el voto. De acuerdo con la teoría clásica, el efecto de la campaña —y de los debates— es muy limitado, pues las tendencias partidistas y de voto muy estables, ligadas al entorno familiar, provocaban que, aun generándose influencias durante la campaña, a la larga no llegaban a ser significativas en tanto que el voto siempre se revertía hacia la primera tendencia (Campbell *et al.*, 1960). El objetivo es saber qué despiertan los debates en el votante y qué lo mueve a manifestar su opinión al exponerse a un debate electoral.

### *La relevancia de las redes sociales*

Tras someterse a todas las propuestas y mensajes del candidato durante el debate, el espectador transmite su opinión. Publicar una opinión y acceder a ella hoy en día es muy sencillo con las redes sociales. Esto hace que sea muy fácil publicar y consumir contenidos en redes sociales mientras se ve un contenido televisado, como puede ser un debate electoral. Los debates acaparan la atención de la audiencia porque son una oportunidad única para ver a los candidatos defendiéndose y ensalzándose frente a sus adversarios, y el espectador puede ver a los candidatos intercambiar argumentos de forma natural y espontánea (Schroeder, 2008: 283-284). Esto da lugar a que se consuma el debate y, paralelamente, se produzca un contenido que responde a lo que se está visionando con potencial capacidad de influencia en otros lectores o en los medios.

Andrew Chadwick (2010: 39) mostró los cambios en la circulación de conocimiento al demostrar cómo el ciclo de las noticias se compone de diversos actores: medios tradicionales y nuevos, que entendidos en su contexto forman parte imprescindible del nuevo ciclo de información política. Por ello, ver solo el debate nos

informa, pero solo es una parte del ciclo de noticias. Se debe contar con las redes sociales para comprender de qué se habla en el momento en que se producen los titulares, abarcando a todo el espectro de usuarios: blogueros, líderes de opinión, medios y ciudadanos; todos ellos componen una nueva esfera generadora de noticias e interesa ver qué se trasmite.

Las redes sociales han adquirido una importancia tangencial no solo como un elemento de comunicación entre pares iguales, también como un elemento capaz de generar información relevante que introduce temas en la agenda mediática y, como otros autores han analizado, son un generador de debate e información política. Observando esta nueva realidad es como surge el término *viewertariat*, acuñado por Nick Anstead y Ben O'Loughlin (2011). Con este término definen el uso de dos pantallas de forma simultánea, de forma que mientras se consume contenido en una —el debate— se genera de manera simultánea contenido en otra —publicaciones en redes— (*ibid.*: 441). Por otra parte, la realidad se impone a las redes sociales como un elemento fundamental en la campaña electoral. Durante la campaña, y concretamente durante la emisión de los debates electorales, las redes sociales son fuertemente usadas por líderes (Fontenla *et al.*, 2019) y medios de comunicación (Fontenla *et al.*, 2020) para mantener el debate y captar la atención, aunque sea con conversaciones unidireccionales.

Anstead y O'Loughlin ya estudiaron cómo las emisiones televisivas podían motivar la publicación de contenido en redes sociales, generándose una conversación dinámica entre lo que recibe el espectador y los comentarios que produce a ese respecto. Anstead y O'Loughlin percibieron esto en 2009 y hoy en día, con la situación actual de expansión de las redes sociales a más ámbitos, edades y usos de la vida, el consumo de contenidos audiovisuales va acompañado del uso de redes sociales para poder compartir qué se ve y la opinión que ese contenido está despertando en quien lo ve, también los debates electorales. Este será el objeto de interés en este artículo: si este espectador multipantalla describe la realidad política no apreciable a simple vista.

Esos mensajes son el objeto de estudio de este artículo, si bien es cierto que estos autores advierten de la limitada cantidad de espectadores que abarcaba este concepto (Anstead y O'Loughlin, 2011: 459). Es razonable pensar que diez años después del análisis en que se basa su teoría, la situación haya avanzado de forma paralela al incremento del uso de las redes sociales y que la cantidad de espectadores activos en dos pantallas sea mayor y abarque a una cuota de audiencia mayor (*ibid.*: 457). Ya no se trata solo de quiénes ven el debate, sino de aquellos que comparten sus reacciones inmediatas sobre lo que ven. Este es un análisis del consumo de contenidos que genera otro contenido, otra conversación. El debate generando un debate paralelo. También hay evidencia positiva del uso, en términos participativos, que supone el consumo de contenido político en dos pantallas, ya que se consigue que los ciudadanos se motiven para expresar su opinión, seguir la campaña y, por ende, informarse (Chadwick *et al.*, 2017).

En España aún no se cuenta con estudios que analicen el *viewertariat*, pero sí hay estudios cuyos resultados consiguen perfilar al usuario de redes sociales con motivaciones políticas, como el de Eva Anduiza *et al.* (2012), que analizaron cómo era la

exposición política a través de internet a comienzos de década. De este estudio se puede extraer que el perfil de quienes hacen un uso político frecuente de internet: ciudadanos jóvenes, con un nivel de estudios alto, además de tener un interés marcado en cuestiones políticas (*ibid.*: 680).

Esos jóvenes hoy se contabilizan como población adulta en una sociedad aún más digitalizada, por lo que la conclusión a la que llegaban estos autores es que el dominio de los medios tradicionales (*ibid.*: 684) ha evolucionado hacia la coexistencia de ambos medios, más aún cuando el contexto actual ha llevado a las campañas a situaciones excepcionales como los mítines vía *streaming* en YouTube o las rondas de preguntas para candidatos, sin público, en las que las inquietudes de los ciudadanos se recojan vía *online*.

El estudio de las redes sociales en contacto con la política se ha desarrollado en múltiples vértices: se han estudiado los debates en Twitter (Elmer, 2013), el uso que hacen de las redes candidatos y partidos (Aragón *et al.*, 2013; Evans *et al.*, 2014), los umbrales de participación política en Twitter (Vaccari *et al.*, 2015), así como otros han estudiado la predicción de resultados electorales con datos de Twitter (Gayo-Avello, 2013). Incluso existen revisiones de toda esta literatura, como la de Jungherr (2016), que recopila una gran cantidad de estudios para *macroanalizar* el uso de Twitter en las campañas electorales. Congosto (2015) publicó un estudio centrado en España sobre el sentimiento de los mensajes en Twitter durante la campaña de las elecciones al Parlamento Europeo en el 2014. Todos tienen una gran relevancia y mantienen aún la puerta abierta a ampliar el análisis sobre el sentimiento de los mensajes producidos durante los debates electorales autonómicos en España.

### *El sentimiento negativo*

El análisis de sentimiento está mostrándose como una técnica especialmente adecuada para el análisis político y de la situación de la opinión de la ciudadanía (Liu, 2012: 6; Ahlgren, 2016) en lo que a los sentimientos que mueven estas se refiere. Por ello, cada día se emplea más esta técnica en las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular (Hollander *et al.*, 2016). Desde hace diez años, el análisis de sentimiento se ha usado para estudiar multitud de cuestiones: así pues, cada vez son más los análisis de sentimiento que encontramos, aplicados para estudios de percepción ciudadana —que se han mostrado de especial utilidad en la época de pandemia— (Paul, 2022), de las élites (Mehmetcik y Salih, 2022), de la situación social (Suárez Estrada *et al.*, 2022) y el comportamiento electoral (Belcastro *et al.*, 2022), así como está demostrando ser de gran utilidad para el estudio de la polarización (Belcastro *et al.*, 2020).

En este artículo se emplearán tres hipótesis que pretenden ampliar el conocimiento respecto a la reacción de los ciudadanos a varios aspectos de los debates televisados: a) el candidato, b) los partidos (según se ubiquen estos en el centro o en los extremos ideológicos) y c) los temas del debate (si ambos electorados afrontan un tema común de la misma forma o lo reciben con más negatividad). Tomando como objeto de estudio los mensajes producidos en la red social Twitter durante el desarrollo de cada debate electoral

principal de las últimas elecciones gallega y vasca, se establece el sentimiento de los mensajes en Twitter como variable dependiente y se formulan tres hipótesis para determinar la influencia y cómo condicionan a los espectadores dos variables independientes: el sujeto de la intervención (hipótesis 1 y 2) y la temática del debate (hipótesis 3).

#### HIPÓTESIS 1. EL SENTIMIENTO NEGATIVO AUMENTA DURANTE LAS INTERVENCIONES DEL *INCUMBENT*<sup>3</sup>

Las elecciones son el momento en que los votantes hacen efectiva la rendición de cuentas: pueden manifestar su satisfacción o decepción con quien preside, y expresan si vuelven a confiar en este candidato o no. Por el tono en redes, cabe esperar que la reacción de los espectadores sea más negativa cuando Alberto Núñez Feijóo (Galicia) o Iñigo Urkullu (País Vasco) intervienen en el debate (Pérez-Curiel y García Gordillo, 2019: 262). Morlino (2007: 10) definió la rendición de cuentas como el mecanismo de evaluación de los ciudadanos a sus gobernantes, que garantiza que quien gobierna deba someterse a la revisión de los votantes. Hoy en día, la rendición de cuentas apenas ha cambiado y sigue haciéndose visible por la vía electoral, aunque puede percibirse en otros medios, como las redes sociales, que permiten ver cómo los ciudadanos reciben y valoran la labor del candidato que se plantea renovar el mandato.

Fiorina (1981) argumentó que los ciudadanos eran capaces de valorar las políticas y acciones del Gobierno, aunque no conocieran exactamente cuáles se habían empleado. El desconocimiento no impide al votante valorar su nivel de bienestar y su satisfacción. De acuerdo con esto, optará por una opción electoral u otra, premiando o castigando —absteniéndose o votando a otro partido—. Si el votante no está satisfecho, cuando se le presente la oportunidad de mostrar su opinión habrá más opciones de expresión de esta cuanto más bajo sea el coste de participación (y el coste de participación en redes sociales es mínimo). Este artículo analiza si se puede percibir la rendición de cuentas negativa<sup>4</sup> a través de las redes sociales teniendo en cuenta el sentimiento con el cual se reacciona a las apariciones del candidato a la reelección.

Muy próxima a la rendición de cuentas está la competición electoral, pues quien gobierna debe ensalzarse frente al resto para mantener y capturar los votos del electorado (Martínez i Coma, 2008: 8), solventando también deficiencias que hayan tenido lugar durante la legislatura y puedan dar lugar a una rendición de cuentas perjudicial —los candidatos han de mantenerse activos en campaña para evitar el voto de castigo (Alaminos y Alaminos-Fernández, 2018: 49)—. El papel de la oposición es fundamental en la rendición de cuentas (Downs, 1957), pues es quien reta al partido en el Gobierno. Y es

---

3. *Incumbent*: anglicismo de uso extendido en política para referirse al candidato que opta a la reelección en una convocatoria electoral.

4. En el consumo habitual de redes sociales se aprecia un dominio claro de la negatividad en los mensajes en Twitter. Por el convulso momento que se atraviesa, la expectativa es encontrar un dominio de la actitud crítica con la política. En caso de dominar el sentimiento positivo, la rendición de cuentas buscaría reforzar al líder/partido al que se apoya.

en el debate cuando se ve de forma directa la competición entre ambos, pues son quienes se focalizan en superar al candidato, revisando sus actos y justificando sus hechos. La oposición, más crítica en el debate y más activa en redes sociales (Jungherr, 2016), se espera que pueda incentivar más negatividad en redes contra su adversario.

#### HIPÓTESIS 2. LOS PARTIDOS UBICADOS EN LOS EXTREMOS IDEOLÓGICOS GENERAN UN SENTIMIENTO MÁS NEGATIVO QUE LOS UBICADOS EN EL CENTRO

Los grupos de afines como redes de socialización llevan años estudiándose, demostrándose que estos alejan a los no afines y que se refuerzan con ideas más próximas a sus intereses (Putnam, 2000; Van Alstyne *et al.*, 1996). Hoy los denominamos «cámaras de eco», y han alcanzado más fuerza con el crecimiento de Twitter y su uso político. Las redes sociales permiten que cualquiera pueda participar en discusiones políticas con un coste de participación mínimo, así como exponerse únicamente a mensajes de afines. Entre la variedad, escogen informarse e incluirse en redes de información que se componen de mensajes afines con su ideología (Putnam, 2000; Aiello, 2012; Barberá, 2015; Barberá *et al.*, 2015; Sunstein, 2018).

Barberá (2015, 2020) estudió si estas cámaras de eco favorecen o no la polarización. En sus análisis no halló presencia de polarización, pero sí corroboró la existencia de cámaras de eco (Barberá, 2020:4), que muchos autores señalan como parte de la polarización latente. En este artículo, tras ubicar ideológicamente a los partidos dentro del eje izquierda-derecha, se comparan las reacciones a los partidos de los extremos frente a los ubicados en el centro de ideológico. Se pretende comprobar si hay cámaras de eco que incentivan conversaciones con mayor carga negativa, ubicando los momentos del debate en los que interviene cada partido con el sentimiento correspondiente según la hora. Lo mismo sucede con un reciente estudio de Javier Lorenzo-Rodríguez y Mariano Torcal (2022) en el que no se han encontrado indicios para afirmar que las redes sociales son capaces de generar polarización.

Tanto en esta hipótesis como en la primera, la expectativa es encontrar un sentimiento negativo dominante. La literatura, sin embargo, ha demostrado que la carga de sentimiento negativo no es dominante para ningún grupo de usuarios (Boulianne, 2016: 570), e incluso entre los ciudadanos Boulianne encuentra un sentimiento dominante positivo. Se espera negatividad por las extraordinarias circunstancias actuales, enclavadas en un momento de crispación mediática sostenida que impone una dinámica en Twitter de dominio de la negatividad. Además, ya advierte Boulianne (*ibid.*: 571) que la negatividad de los mensajes debe explorarse aún con más profundidad.

#### HIPÓTESIS 3. LA CRISIS POR EL CORONAVIRUS PROVOCA EL MISMO SENTIMIENTO EN AMBAS AUDIENCIAS

Aún no se cuenta con literatura que refuerce esta hipótesis, pero la actualidad invita a estudiar qué sucede cuando se menciona en diferentes debates una crisis, como la provocada por la COVID, que ha afectado a ambos territorios por igual. Se comprueba si se producen sentimientos diferenciados entre electorados. Ambos han

compartido la presión mediática y el contexto global, pero a nivel territorial la gobernanza, las medidas y las políticas han sido ligeramente diferentes entre territorios. Los debates han tratado el tema de la COVID-19 con gran profundidad, y por la intensidad con la que se ha vivido esta cuestión en los últimos meses, resulta relevante estudiar no solo si el tema ha marcado la diferencia en cómo reacciona el electorado, sino si un tema común, que afecta a ambos territorios, genera las mismas reacciones durante el debate electoral.

## DISEÑO METODOLÓGICO

Se analizan los tuits recogidos<sup>5</sup> durante los dos grandes debates televisados enmarcados en las últimas campañas electorales gallega y vasca. Son dos elecciones simultáneas en el tiempo, pero distantes en su contexto: en Galicia el Gobierno se componía de un partido con mayoría absoluta, con previsión de revalidar la victoria electoral; mientras, en el País Vasco, aun previéndose que pudiera repetirse el ganador —como finalmente ocurrió—, la competición electoral era mayor, ya que la gobernabilidad dependía de pactos. El sentimiento nacionalista regional es fuerte en ambos territorios, con un sentimiento nacionalista independentista más fuerte en País Vasco, y en Galicia un sentimiento nacionalista que no tiende a los enunciados independentistas y, excepcionalmente, en su vertiente moderada se identifica con el Partido Popular (PP).

El sistema de partidos en ambas comunidades tampoco es el mismo. En Galicia, el dominio del Partido Popular de Galicia (en adelante, PPG) en la convocatoria electoral en 2016 fue claro: consiguió 41 escaños, tres más de los necesarios para la mayoría absoluta, lo que le reportó una cómoda mayoría parlamentaria con la que gobernar sin necesidad de pactos. El escenario en el País Vasco difería: aunque el Partido Nacionalista Vasco (en adelante, PNV) consiguió ser el partido más votado, con una diferencia de 10 escaños sobre el segundo partido, Bildu, necesitaba un socio de Gobierno al no alcanzar la mayoría absoluta. Esto obligaba a que todas las decisiones fueran pactadas entre PNV y Partido Socialista de Euskadi/Euskadiko Ezkerra (PSE-EE).

En el tiempo, el PPG nunca ha tenido grandes dificultades para obtener mayorías que le garantizaran la gobernabilidad en solitario, mientras que el PNV para gobernar siempre ha necesitado de otras formaciones. Esto dibuja una competición electoral diferente en cada autonomía. En el 2020, que se alzó con los vencedores esperados, no se dudó de que pudieran obtener la mayoría el PPG en Galicia y el PNV en el País Vasco, pero Feijóo afrontaba la campaña sin necesidad de guiños a otros partidos, reforzando

---

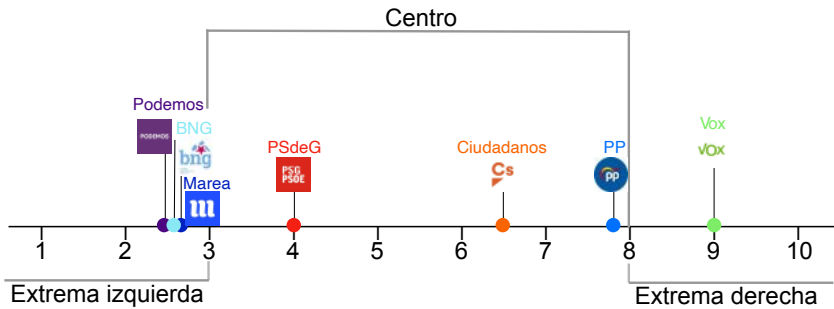
5. Durante la emisión del debate gallego, que concentró una audiencia de 127 000 espectadores (La Voz, 2020), se recogieron 80 000 tuits útiles para su análisis. En el caso del debate correspondiente al País Vasco, que reunió a 276 000 espectadores (EiTB, 2020), la cantidad de tuits recopilada fue de 50 000.

así su imagen, mientras que Urkullu era consciente de que necesitaría de un socio gubernamental —como en la anterior convocatoria electoral, su socia será Idoia Mendia, candidata del PSE-EE. La competición electoral fue más fuerte en el País Vasco. Ambos candidatos se presentaron a la reelección y se analizan en la hipótesis 1.

La hipótesis 2 tiene en cuenta la ideología de los partidos desde el punto de vista de los ciudadanos. Contrasta la reacción a los partidos situados en los extremos frente a los ubicados en el centro ideológico. Para definir a estos partidos, se toman los extremos de los ejes ideológicos: del valor 0 al 3 como extrema izquierda y del 8 al 10 como extrema derecha. Esta clasificación se realiza con la media de valoración calculada de los estudios 3286 (preelectoral País Vasco) y 3287 (preelectoral Galicia) del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

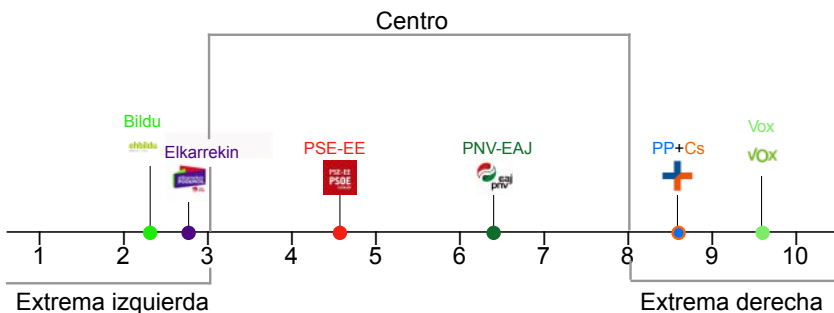
GRÁFICO 1.

UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS. GALICIA



Fuente: elaboración propia según pregunta C3, estudio 3287 (CIS).

GRÁFICO 2.

UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS. PAÍS VASCO<sup>6</sup>

Fuente: elaboración propia según pregunta C3, estudio 3286 (CIS).

6. La valoración de la coalición PP + Cs se ha realizado tomando la media de ambos partidos por separado, ya que en el momento de realización del estudio la coalición electoral no se había formado.

La reacción ante los candidatos a la reelección, la influencia de los partidos de extrema izquierda-derecha y los temas transversales a toda la campaña son los aspectos que se analizan a través de la conversación en Twitter. Durante los principales debates electorales celebrados en Galicia y País Vasco para las elecciones del 12 de julio se recopilaban tuits en directo de acuerdo con menciones específicas al debate, bien sea por nombres o *hashtags*. La recogida de datos abarcó la duración de los debates y se realizó con la librería StreamR<sup>7</sup> (Barberá, 2018), que si bien no consigue recopilar la totalidad de los tuits que se producen con los requisitos marcados, ofrece una cantidad suficiente de mensajes para analizar. Para recoger los tuits de los debates se emplean referencias muy concretas al debate, como los *hashtags* oficiales de estas emisiones, además de los nombres de los candidatos o las referencias electorales. Esto puede conllevar a recoger *ruido*, pero en una posterior limpieza detallada se pueden eliminar tuits que recojan mensajes que no hagan referencia al debate (p. ej.: la palabra «debate» nos traerá tuits sobre el debate objeto de interés, pero también puede recoger información sobre otro debate de otra materia que se esté produciendo. Esos tuits serían objeto de borrado).

TABLA 1.

## INFORMACIÓN DE LOS DEBATES

	Fecha	Participantes	Inicio	Fin	
TVG	29 de junio	7	22:00	00:46	Retransmitidos en abierto por televisión e internet
ETB	7 de julio	6	22:00	00:24	

Fuente: elaboración propia.

Tras la recogida, se estructuran los tuits en una base de datos<sup>8</sup>. Esta se somete a un filtrado para quitar mensajes que carecen de valor analítico y se han recogido colateralmente, y se crea un corpus con los mensajes válidos para poder analizar el sentimiento de estos. Cuando se realiza una recogida de este tipo, recopilando los tuits de acuerdo con unos términos de interés (como pueden ser «debate» «elecciones», etc.), pueden recogerse también otros mensajes sin valor analítico. Por ello, posteriormente se someten estas bases de datos a una limpieza para dejar solo aquellos tuits que tienen interés para la investigación, es decir: aquellos que hacen referencia al debate de forma más o menos directa y de los cuales se puede inferir que han estado expuestos a la emisión del debate.

Para la categorización como *positivo/negativo* es necesario contar con un léxico y se emplea el NRC léxico (Mohammad y Turney, 2013). A este se le aplican correcciones propias de mejora a la categorización de partida, así como incorporación de

7. Los análisis se han realizado con el *software* RStudio, versión R version 3.6.1 (2019-07-05). «Action of the Toes».

8. Los datos han sido tratados de forma anónima en todo momento, empleando en el análisis solo los mensajes sin vincular con su autor/a.



palabras propias del castellano vulgar<sup>9</sup> para perfeccionar la clasificación. Al aplicar el léxico a los mensajes, se contabilizan las palabras positivas y negativas de cada mensaje. La diferencia entre palabras positivas y negativas genera la puntuación del sentimiento: negativa en caso de ser menor que cero, positiva cuando es mayor que cero y neutra si es igual a cero. Esta puntuación se vincula con su mensaje correspondiente en la base de datos. Las palabras nuevas tenían vinculaciones negativas en su mayor parte al categorizarse los insultos como palabras negativas. Por otra parte, también se perfeccionó el léxico existente que, aunque bien hecho, contenía algunas palabras con categorización neutral cuando su connotación (positiva o negativa) era clara, mientras que otras aparecían duplicadas. También se añadieron flexiones gramaticales para algunas palabras. El objetivo de las correcciones e incorporaciones es alcanzar una mayor perfección en la categorización posterior.

Los tuits y su puntuación están clasificados según su hora de publicación y de acuerdo con quien aparecía en pantalla en ese momento, generando así variables de clasificación acordes con las hipótesis: intervención del candidato a la reelección (frente al resto), de los partidos de extremo (o los de centro), y el tratamiento del tema sanitario (o el resto de los temas). De esta forma puede realizarse el contraste de medias —t test— para ver si hay una diferencia real en la media de sentimiento por cada aspecto que analizar o hay una igualdad de medias que indicaría que el sentimiento es uniforme, independientemente del momento del debate o quién intervenga. La igualdad de medias de sentimiento mostraría una reacción indiferente en la conversación en Twitter.

La forma en cómo se clasifican los tuits, teniendo en cuenta quién intervenía, adopta la lógica de que estos son reacciones a lo que se está viendo, por lo que los tuits —y su calificación de sentimiento— debían relacionarse directamente con lo que aparecía en pantalla. Aparte del mensaje, los tuits recogidos ofrecen información como la hora exacta de publicación del tuit. Tras categorizar el sentimiento de los mensajes, se toma esa puntuación junto con la hora. Por otra parte, y dado que de cada debate se contaba con información exacta de su hora de inicio, pausas publicitarias —si las había—, inicio de los bloques y finalización, se podía realizar una sincronización exacta del momento temporal en el que se realizaba cada intervención. De esta forma, se podía relacionar el sentimiento de cada mensaje con su hora de publicación y la hora del debate<sup>10</sup>. Así, se crearon variables que categorizaran de acuerdo con las hipótesis:

— Hipótesis 1. Valor «1» si intervenía el candidato a la reelección o «0» si intervenían otros.

9. Dado el uso extendido de vulgarismos y otros descalificativos en redes sociales, estos se añadieron al léxico a fin de conseguir una precisión mayor. Por otra parte, se procedió a una segunda lectura del léxico para refinar palabras de uso común que podían tener una valoración confusa/inadecuada.

10. Dado que justo cuando interviene un candidato no es posible tuitear, ya que esta acción requiere unos minutos, se aplicaba un retraso de unos segundos para ajustar los tiempos de visionado, asimilación y publicación.

- Hipótesis 2. Valor «1» cuando intervenían partidos de los extremos ideológicos o «0» para las intervenciones del resto de partidos.
- Hipótesis 3. Valor «1» cuando se trató el bloque de sanidad y «0» en el resto de los bloques.

De esta forma, se categorizaba el sentimiento de los mensajes para análisis posteriores.

Se espera encontrar en estos resultados una tendencia negativa en los mensajes de Twitter para ambos debates, así como reacciones más negativas y diferenciadas cuando intervienen los candidatos a la reelección y cuando intervienen los partidos de los extremos ideológicos. En el caso del análisis de la temática del debate, con la atención puesta en el tema de la COVID, la expectativa es que ambas conversaciones mantengan la misma dinámica y reacción al ser una cuestión que ha alcanzado a todos por igual.

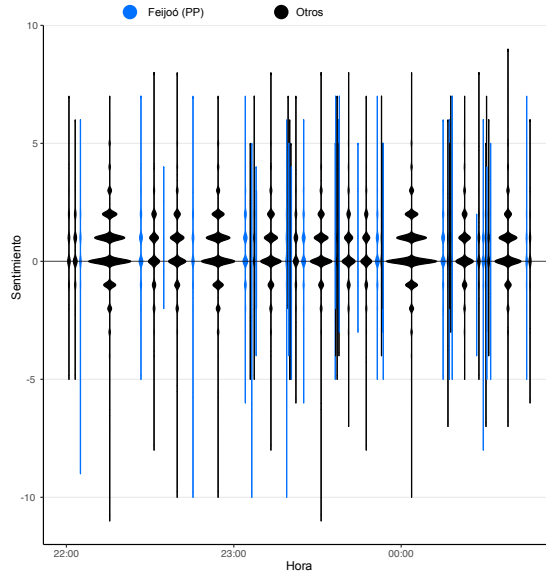
## ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Los gráficos que se presentan muestran el sentimiento de los mensajes de Twitter y el momento en que se producen, agrupados por el candidato que intervenía en ese instante —hipótesis 1 y 2— o por la temática —hipótesis 3— de ese momento del debate. El fin es generar grupos que aúnen los elementos de interés para visualizar si hay acumulaciones en la zona positiva (por encima del cero) o en la negativa (por debajo del cero). Los análisis emplean el *f test* preliminar y el *t test* para contrastar las medias. El *f test* analiza si la varianza de las variables que se contrastan es o no igual, y con arreglo al resultado de esta prueba se realiza el contraste de medias. El *t test* (o test de Welch) permite ver si las medias de las variables son iguales. Una diferencia significativa de las medias demuestra que un momento del debate genera un sentimiento diferenciado del que produce el otro estímulo. Se comprueba también si el sentimiento dominante es positivo —media positiva— o negativo —media negativa—.

### HIPÓTESIS 1. EL SENTIMIENTO NEGATIVO AUMENTA DURANTE LAS INTERVENCIONES DEL *INCUMBENT*

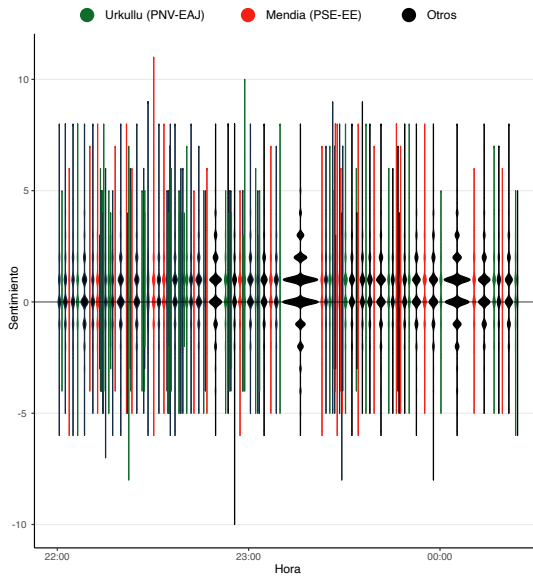
Las densidades más grandes se encuentran en la parte superior del gráfico 3, la zona del sentimiento positivo, con una presencia llamativa de la neutralidad, y picos fuertes de negatividad en algunas intervenciones. De acuerdo con el gráfico, no podría hablarse de un predominio del sentimiento negativo, y no se ven claras las desigualdades entre el sentimiento del *incumbent* y el resto. En lo que respecta al País Vasco (gráfico 4), la dinámica que se observa repite a la de Galicia: dominio de la neutralidad con tendencia y acumulación positiva. Esto descarta de inicio la primera parte de la hipótesis: que el sentimiento negativo domina. Para dar solidez a estas intuiciones, deben observarse los resultados de los test en la tabla 2.

GRÁFICO 3.  
GALICIA. EVOLUCIÓN SENTIMIENTO AGRUPANDO POR *INCUMBENT*



Fuente: elaboración propia a partir de Twitter (2020).

GRÁFICO 4.  
PAÍS VASCO. EVOLUCIÓN SENTIMIENTO AGRUPANDO POR *INCUMBENT*



Fuente: elaboración propia a partir de Twitter (2020).

TABLA 2.

F TEST Y T TEST - HIPÓTESIS 1

	Test	Coef.	p-valor	Intervalo de confianza		Media candidato reelección	Media otros
<b>Galicia</b>	F	0,9618	0,0001	0,9425	0,9816		
	T	-1,3581	0,1745	-0,0327	0,0059	0,4784	0,4918
<b>País Vasco</b>	F	1,1901	<2,2e-16	1,1737	1,2066		
	T	3,6861	0,0002	0,0171	0,0560	0,5299	0,4933

Intervalos de confianza para un nivel de confianza del 95%

Hipótesis nula f-test: ratio de las varianzas = 1

Hipótesis nula t-test: la diferencia de las medias = 0

Fuente: elaboración propia a partir de los coeficientes de sentimiento de los tuits. Twitter (2020).

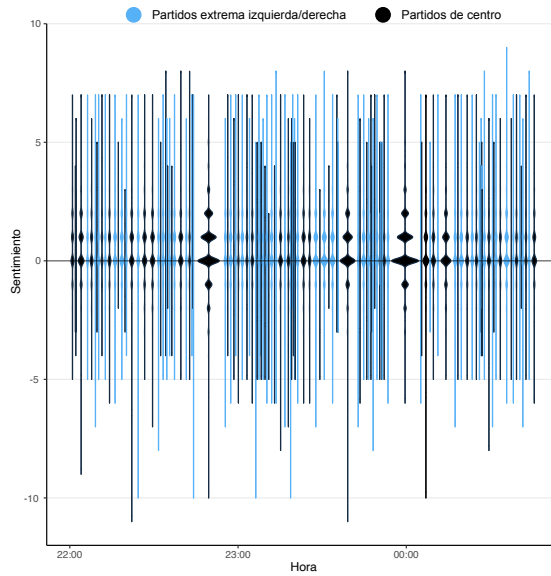
Se observa cómo la varianza del sentimiento durante la intervención del *incumbent* frente al sentimiento en otros momentos del debate es diferente de forma estadísticamente significativa para un nivel del 99,9% en ambos casos. Ello da validez a la comparación de medias, que concluye:

- En el caso de Galicia las medias no presentan diferencias significativas entre sí. No se producen diferencias en el sentimiento entre los momentos en los que interviene Feijóo y los que intervienen otros participantes en el debate. No se produce una rendición de cuentas clara y negativa.
- El País Vasco sí devuelve resultados estadísticamente significativos a un nivel de confianza del 99,9%, señalando que las medias son diferentes entre los momentos en los que intervienen bien Iñigo Urkullu o Idoia Mendia frente al resto. Quienes comentaron el debate en el País Vasco no solo reaccionaron de forma diferente cuando intervenían los *incumbent*, sino que además eran más positivos en ese momento. En este caso, si se confirma que hay un sentimiento diferenciado cuando intervienen los candidatos a la reelección, pero no de la forma que se preveía, ya que los usuarios de redes tienden a la positividad en sus mensajes.

## HIPÓTESIS 2. LOS PARTIDOS UBICADOS EN LOS EXTREMOS IDEOLÓGICOS GENERAN UN SENTIMIENTO MÁS NEGATIVO QUE LOS UBICADOS EN EL CENTRO

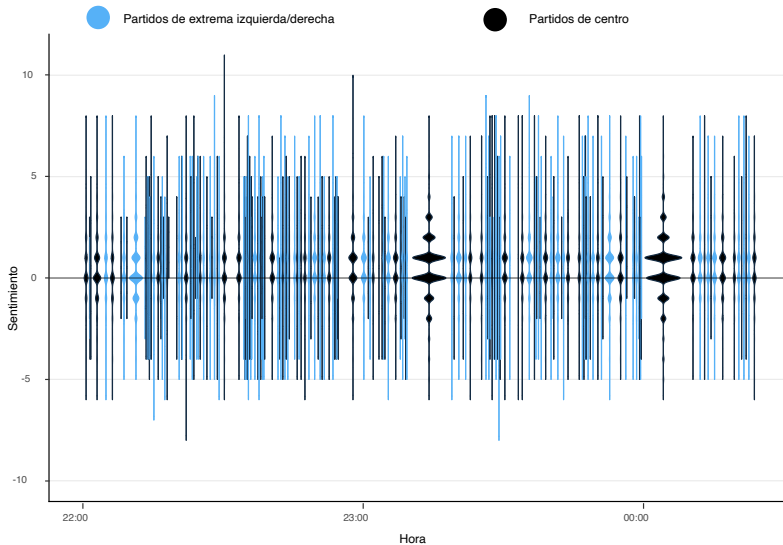
Para Galicia (gráfico 5) se observa de nuevo cómo el sentimiento tiende a concentrarse en la zona positiva, aunque se presenten de nuevo picos de negatividad en algunos momentos. Esto mismo se observa en el caso del País Vasco (gráfico 6), dado que no se aprecian acumulaciones en la zona de negatividad y se aprecian densidades de sentimiento positivo. A continuación, el análisis con los *t test* clarifica las diferencias entre bloques.

GRÁFICO 5.  
GALICIA. EVOLUCIÓN DEL SENTIMIENTO AGRUPANDO POR IDEOLOGÍA



*Fuente:* elaboración propia a partir de Twitter (2020).

GRÁFICO 6.  
PAÍS VASCO. EVOLUCIÓN DEL SENTIMIENTO AGRUPANDO POR IDEOLOGÍA



*Fuente:* elaboración propia a partir de Twitter (2020).

En el caso de Galicia se observa cómo el *f test* de varianza muestra igualdad de varianzas, lo que adelanta que las medias no tendrán diferencias significativas entre ellas, algo que confirma el *t test*. En Galicia, el sentimiento cuando intervienen líderes de partidos de extremo y cuando intervienen partidos de centro no tiene diferencias significativas y, pese a estar bastante próximo a la neutralidad, se ubican en el rango de la positividad los coeficientes de las medias. El País Vasco<sup>11</sup>, sin embargo, ofrece otros resultados que no señalan una negatividad dominante de los mensajes (las medias tienen valor positivo), pero muestran una diferencia significativa para un nivel de confianza del 99 %.

TABLA 3.  
F TEST Y T TEST-HIPÓTESIS 2

	Test	Coef.	p-valor	Intervalo de confianza		Media extremo	Media centro
<b>Galicia</b>	F	0,9966	0,6243	0,9833	1,0101		
	T	-1,4494	0,1472	-0,0220	0,0033	0,4786	0,4880
<b>País Vasco</b>	F	0,9799	0,0126	0,9644	0,9956		
	T	4,1442	3,413e-05	0,0188	0,0526	0,5314	0,4957

Intervalos de confianza para un nivel de confianza del 95%

Hipótesis nula f-test: ratio de las varianzas = 1

Hipótesis nula t-test: la diferencia de las medias = 0

Fuente: elaboración propia a partir de los coeficientes de sentimiento de los tuits. Twitter (2020).

Esto implica que cuando intervienen partidos de extremo sí hay una reacción diferente y, en este caso, más positiva que cuando lo hacen los grupos de centro. Sería un indicativo de que las cámaras de eco pueden concentrar mensajes con un sentimiento diferenciado, aunque no tengan de forma agrupada una carga negativa significativa. De nuevo, queda patente que no existe un sentimiento negativo dominante en los tuits, pero sí hay una diferencia significativa entre bloques en el caso del País Vasco, ligada a cámaras de eco de los partidos de los extremos que las emplean a su favor para ensalzarse en un clima de competición electoral más fuerte que el de Galicia.

### HIPÓTESIS 3. LA CRISIS POR EL CORONAVIRUS PROVOCA EL MISMO SENTIMIENTO EN AMBAS AUDIENCIAS

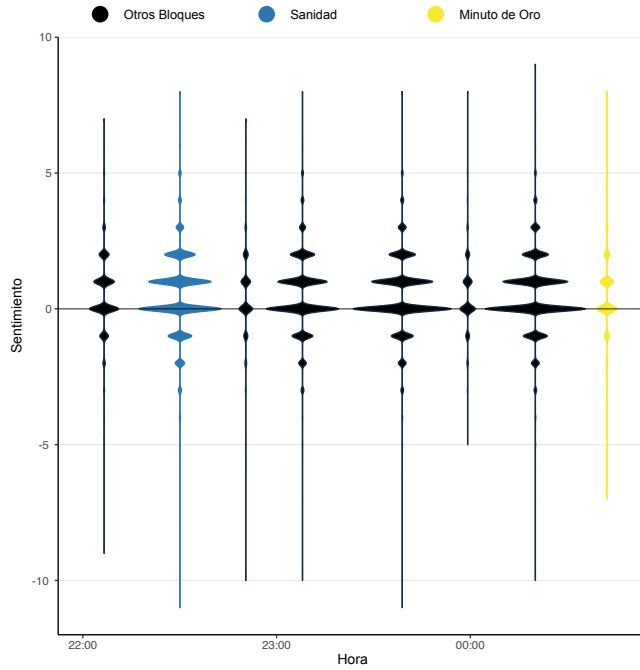
Leyendo el gráfico 7 del sentimiento agrupado por los momentos temáticos del debate de las elecciones gallegas, se observa claramente que la tendencia del sentimiento se ubica en la positividad, como ya hemos visto anteriormente. En lo que respecta al sentimiento en País Vasco, en el gráfico 8 se observa de nuevo una tendencia positiva

11. Para este análisis no se ha podido tener en cuenta adecuadamente a la formación Equo Berdeak, liderada por Joserra Becerra, ya que el CIS no preguntó a su muestra dónde ubicaban a esta formación. Por ello, se omitió del análisis para la hipótesis 2.

clara, como sucedía en casos anteriores. Los análisis de los test son la prueba definitiva para comprender qué sucede.

#### GRÁFICO 7.

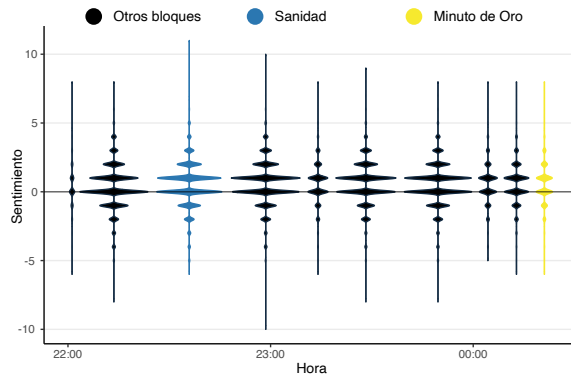
##### GALICIA. EVOLUCIÓN DEL SENTIMIENTO AGRUPADO POR BLOQUES



Fuente: elaboración propia a partir de Twitter (2020).

#### GRÁFICO 8.

##### PAÍS VASCO. EVOLUCIÓN DEL SENTIMIENTO AGRUPADO POR BLOQUES.



Fuente: elaboración propia a partir de Twitter (2020).

TABLA 4.

F TEST Y T TEST-HIPÓTESIS 3

	Test	Coef.	p-valor	Intervalo de confianza		Media sanidad	Media otros
<b>Galicia</b>	F	-1,057	3,86e-06	1,0324	1,0820		
	T	2,0405	0,0413	0,0009	0,0463	0,5118	0,4882
<b>País Vasco</b>	F	0,9847	0,2179	0,9610	1,0091		
	T	-1,4777	0,1395	-0,0458	0,0064	0,4954	0,5151

Intervalos de confianza para un nivel de confianza del 95%

Hipótesis nula f-test: ratio de las varianzas = 1  
Hipótesis nula t-test: la diferencia de las medias = 0

Fuente: elaboración propia a partir de los coeficientes de sentimiento de los tuits. Twitter (2020).

El País Vasco no muestra significatividad en ninguna prueba, por lo que no hay diferencias significativas en las medias. La reacción entre los diferentes bloques del debate y el tema de sanidad no presenta diferencias en el sentimiento de los mensajes en Twitter. Sin embargo, en el caso de Galicia la diferencia de varianzas en el *f test* se muestra estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 99,9%, un indicio de que la media entre el bloque dedicado a la sanidad/COVID-19 es diferente frente a la de otros temas. Esta diferencia es significativa para un nivel de confianza del 95%, lo que señala que el sentimiento es diferente cuando se trata el tema COVID y, además, es más positivo que en el resto de los bloques.

Se descarta de nuevo la negatividad como sentimiento dominante, pero sí se corrobora la hipótesis que señala un potencial sentimiento diferente entre el bloque sanitario y el resto de los momentos del debate, siendo diferentes también las reacciones en Galicia y País Vasco.

## CONCLUSIONES

A la luz de los resultados obtenidos, se puede afirmar que en estos dos debates, en un contexto de campañas electorales con características electorales diferentes aunque dentro de un contexto social mundial común, el sentimiento dominante es positivo en los mensajes. Esto descarta parte de las dos primeras hipótesis planteadas, que esperaban encontrar un dominio del sentimiento negativo en las publicaciones en redes sociales. Ni una situación de gran excepcionalidad ni tampoco un clima político de gran confrontación han derivado en que la red social Twitter refleje de forma analítica este sentimiento a través de sus mensajes, corroborando la evidencia teórica que se presenta en el marco teórico.

Los datos empleados muestran que, acorde con la teoría consultada, la audiencia ha reaccionado de forma diferente ante los debates: en el País Vasco se muestra un



escenario electoralmente competitivo, reaccionando ante los actores políticos, mostrando reacciones significativamente diferentes según quién intervenga. En este territorio, los espectadores presentes en Twitter reaccionan más ante los líderes y los partidos que ante lo que se cuenta y no se presenta una rendición de cuentas negativa.

En el caso de Galicia, la situación es diferente: entre quienes visionaron el debate comentándolo en Twitter no se aprecian diferencias significativas en las reacciones ante diferentes partidos ni tampoco cuando interviene Feijóo, algo acorde con la relajada competición electoral gallega. El estímulo que sí marca una diferencia en las reacciones son los temas. Las reacciones respecto al tema sanitario frente al resto muestran un sentimiento significativamente diferente al del resto de los bloques. El partícipe que observaba estos debates no actuaba de acuerdo con cámaras de eco ni a la rendición de cuentas, pero sí lo hacía ante los temas.

Las redes sociales reflejan adecuadamente cómo el sistema de partidos está presente en el comportamiento de los espectadores presentes en redes sociales. Por otra parte, shocks exógenos como el que ha supuesto la COVID-19 no han provocado una movilización significativa del sentimiento en el País Vasco: en la campaña electoral la competición electoral capitaliza más atención. Galicia reacciona ante los temas, mientras que el País Vasco lo hace movido por los partidos/líderes. La tendencia positiva de los mensajes puede deberse a que, de la misma forma que se hipotetizaba sobre sí Twitter era capaz de canalizar el enfado de la ciudadanía hacia sus candidatos, facilitando la expresión de las críticas, también ha demostrado la capacidad opuesta: como mecanismo de respaldo del candidato al que se apoya de acuerdo con el efecto refuerzo que tienen los debates.

Se percibe también el *efecto refuerzo*, en tanto que no se genera una reacción negativa sino positiva hacia el contenido de los debates y quién debate. Otra confirmación que se extrae de este análisis es que las redes sociales se consolidan como un elemento más de la comunicación política en tanto que, efectivamente, el votante al que se habla hoy en día está comunicado y consume política en varias pantallas.

### Referencias

- Ahlgren, Oskar. 2016. «Research on Sentiment Analysis: The First Decade». *IEEE 16<sup>th</sup> International Conference on Data Mining Workshops*, 890-899. Disponible en: <https://doi.org/10.1109/ICDMW.2016.0131>.
- Aiello, Luca Maria, Alain Barrat, Rossano Schifanella, Ciro Cattuto, Benjamin Markines y Filippo Menczer. 2012. «Friendship prediction and homophily in social media», *ACM Transactions on the Web (TWEB)* 6 (2): 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/2180861.2180866>.
- Alaminos, Antonio y Paloma Alaminos-Fernández. 2018. «Las dinámicas del voto retrospectivo en España (1996-2017)», *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, 1: 39-72. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/ts.1.2018.21359>.
- Anduiza, Eva, Camilo Cristancho y Marta Cantijoch. 2012. «La exposición a información política a través de internet», *Arbor*, 188 (756): 673-688.

- Anstead, Nick. 2016. «A different beast? Televised election debates in parliamentary democracies», *The international Journal of Press/Politics*, 21 (4): 508-526. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1940161216649953>.
- Anstead, Nick y Ben O'Loughlin. 2011. «The Emerging Viewertariat and BBC Question Time: Television Debate and Real-Time Commenting Online», *The International Journal of Press/Politics*, 16 (4): 440-462. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1940161211415519>.
- Aragón, Pablo, Karolin Eva Kappler, Andreas Kaltenbrunner, David Laniado y Yana Volkovich. 2013. «Communication dynamics in Twitter during political campaigns: The case of the 2011 Spanish national election», *Policy and Internet*, 5 (2): 183-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/1944-2866.POI327>.
- Barberá, Pablo. 2015. «How social media reduces mass political polarization. Evidence from Germany, Spain, and the U.S.», en *2015 APSA Conference*. Disponible en: [http://pablobarbera.com/static/barbera\\_polarization\\_APSA.pdf](http://pablobarbera.com/static/barbera_polarization_APSA.pdf).
- Barberá, Pablo. 2018. *Librería StreamR* (en línea). Disponible en: <https://cran.r-project.org/web/packages/streamR/streamR.pdf>.
- Barberá, Pablo. 2020. *Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization*. Disponible en: <http://pablobarbera.com/static/echo-chambers.pdf>.
- Barberá, Pablo, John T. Jost, Jonathan Nagler, Joshua A. Tucker y Richard Bonneau. 2015. «Tweeting from left to right: Is online political communication more than an echo chamber?», *Psychological Science*, 26 (10): 1531-1542. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0956797615594620>.
- Barberá, Pablo y Gonzalo Rivero. 2015. «Understanding the political representativeness of Twitter users», *Social Science Computer Review*, 33 (6): 712-729. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0894439314558836>.
- Belcastro, Loris, Ricardo Cantini, Fabrizio Marozzo, Domenico Talia, Paolo Trunfio. 2020. «Learning Political Polarization on Social Media Using Neural Networks», *IEEE Access*, 8: 47177-47187. Disponible en: <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2020.2978950>.
- Belcastro, Loris, Francesco Branda, Riccardo Cantini, Fabrizio Marozzo, Domenico Talia y Paolo Trunfio. 2022. «Analyzing voter behavior on social media during the 2020 US presidential election campaign», *Social Network Analysis and Mining*, 12 (1), 83.
- Boulianne, Shelley. 2016. «Campaigns and conflict on social media: A literature snapshot», *Online Information Review*, 40 (5): 566-579. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/OIR-03-2016-0086>.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller y Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campo Vidal, Manuel. 2016. *La cara oculta de los debates electorales*. Barcelona: Arpa.
- Canel, María José. 1998. «Los efectos de las campañas electorales», *Comunicación y Sociedad*, 9 (1), 47-67. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/003.11.36422>.
- Chadwick, Andrew. 2010. «Britain's First Live Televised Party Leaders' Debate: From the News Cycle to the Political Information Cycle», *Parliamentary Affairs*, 64 (1): 24-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pa/qsq045>.

- Chadwick, Andrew, Ben O'Loughlin y Christian Vaccari. 2017. «Why People Dual Screen Political Debates and Why It Matters for Democratic Engagement», *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 61 (2): 220-239.
- Congosto, Mari Luz. 2015. «Elecciones europeas 2014: viralidad de los mensajes en Twitter», *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 26 (1): 23-52. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/redes.529>.
- EiTB-Euskal Irrati Telebista. 2020. «El debate electoral alcanzó el 11,1 % de share el martes por la noche». Disponible en: <https://cutt.ly/58Ukssd>.
- Elmer, Greg. 2013. «Live Research: Twittering an Election Debate», *New Media and Society*, 15 (1): 18-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1461444812457328>.
- Evans, Heather K., Victoria Cordova y Savannah Sipole. 2014. «Twitter style: An analysis of how house candidates used Twitter in their 2012 campaigns», *PS: Political Science and Politics*, 47 (2): 454-462. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1049096514000389>.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fontenla Pedreira, Julia, Erika Conde Vázquez y Carmen Máiz Bar. 2019. «Uso de Twitter durante los debates electorales televisados en los comicios andaluces de 2018», *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 46: 213-240. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2019.i46.12>.
- Fontenla Pedreira, Julia, José Rúas-Araújo e Iván Puentes-Rivera. 2020. «El debate electoral de las elecciones generales del 10N de 2019 en las redes sociales de RTVE», *Profesional de la Información*, 29 (6): 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.nov.03>.
- García Hipola, Giselle. 2021. «Estrategias de comunicación en los debates electorales: una aproximación a los efectos de los debates en Andalucía 2008 y 2012», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20 (2): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.15304/rips.20.2.7953>.
- Gayo-Avello, Daniel. 2013. «A meta-analysis of state-of-the-art electoral prediction from Twitter data», *Social Science Computer Review*, 31 (6): 649-679. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0894439313493979>.
- Hollander, Justin B., Erin Graves, Henry Renski, Cara Foster-Karim, Andrew Wiley y Dibyendu Das. 2016. «A (Short) History of Social Media Sentiment Analysis», en *Urban Social Listening*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-59491-4\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-59491-4_2).
- Jungherr, Andreas. 2016. «Twitter use in election campaigns: a systematic literature review», *Journal of Information Technology and Politics*, 13 (1): 72-91. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19331681.2015.1132401>.
- La Voz. 2020. «El debate a siete fue seguido en la TVG por 127.000 espectadores de media con una cuota de pantalla del 15,8%», *La Voz*, 30-6-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/Y8UIUDG>.

- Lazarsfeld, Paul Félix, Bernard Berelson y Hazel Gaudet. 1944. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Election*. Nueva York: Columbia University Press.
- Liu, Bing. 2012. *Sentiment analysis and opinion mining*. Nueva York: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-02145-9>.
- Lorenzo-Rodríguez, Javier y Mariano Torcal. 2022. «Twitter and Affective Polarisation: Following Political Leaders in Spain», *South European Society and Politics*, 27 (1): 1-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2022.2038492>.
- Martínez i Coma, Ferrán. 2008. *¿Por qué importan las campañas electorales?* Monografías, 260. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mehmetcik, H. y E. Salihi. 2022. «To be or not to be: Twitter Presence among Turkish Diplomats», *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 15 (3):175-201. Disponible en: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-3-84-175-201>.
- Mohammad, Said y Peter Turney. 2013. *NRC emotion lexicon, versión: 2018*. Disponible en: <http://saifmohammad.com/WebPages/lexicons.html>.
- Morlino, Leonardo. 2007. «Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?», *Revista de Ciencia Política*, 27 (2): 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001>.
- Pérez-Curiel, Concha y Mar García Gordillo. 2019. «Formato televisivo y proyección en Twitter de las elecciones en Andalucía», en E. Conde-Vázquez, J. Fontenla-Pedreira y J. Ruas-Araujo, *Debates electorales televisados: del antes al después*. La Laguna: Cuadernos Artesanos de Comunicación.
- Putnam, Robert David. 2000. *Bowling alone: America's declining social capital*. Nueva York: Simon and Schuster. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_12).
- Rodríguez-Breijo, Vanessa y Jorge Gallardo-Camacho. 2020. «Audiencia en diferido de debates electorales: una excepción del género informativo», *El Profesional de la Información*, 29 (2): 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.mar.18>.
- Schroeder, Alan. 2008. *Presidential Debates. Fifty Years of High-Risk TV*. 2nd ed. Nueva York: Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/schr14104>.
- Suárez Estrada, Marcela, Yulissa Juárez y C. A. Piña-García. 2022. «Toxic social media: Affective polarization after feminist protests», *Social Media and Society*, 8 (2): 1-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/20563051221098343>.
- Sunstein, Cass R. 2018. *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Nueva Jersey: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400890521>.
- Twitter. 2020. *Twitter developers*. Disponible en: <https://developer.twitter.com/en>.
- Vaccari, Cristian, Augusto Valeriani, Pablo Barberá, Rich Bonneau, John T. Jost, Jonathan Nagler y Joshua A. Tucker. 2015. «Political Expression and Action on Social Media: Exploring the Relationship Between Lower —and Higher— Threshold Political Activities Among Twitter Users in Italy», *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20 (2): 221-239. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcc4.12108>.

Van Alstyne, Marshall y Erik Brynjolfsson. 1996. «Electronic communities: Global village or cyberbalkans?», *Proceedings of the 17th International Conference on Information Systems*. Disponible en: <http://web.mit.edu/marshall/www/papers/Cyber-Balkans.pdf>.

Presentado para evaluación: 20 de octubre de 2021.

Aceptado para publicación: 26 de septiembre de 2022.

ESTEFANÍA AGÜERO-MERINO

eaguero@ubu.es

ORCID: 0000-0001-5028-8100.

Profesora asociada y doctoranda en la Universidad de Burgos. Miembro del grupo de investigación POLCOM (Universidad de Burgos). En la actualidad se encuentra investigando sobre la comunicación directa entre élites y partidos con la ciudadanía, comportamiento político y polarización en redes sociales.

---

# Relaciones entre *think tanks* y partidos políticos: su regulación en América Latina

*Relationship between think tanks and political parties:  
Regulation modes in Latin America*

LETICIA M. RUIZ

Universidad Complutense de Madrid

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

Universidad Complutense de Madrid

## **Cómo citar/Citation**

Ruiz, Leticia M. y Sánchez Medero, G. (2023). Relaciones entre *think tanks* y partidos políticos: su regulación en América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 167-185. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.07>

## **Resumen**

Esta nota de investigación se ocupa de los *think tanks* o fundaciones que muchos partidos han promovido. Este fenómeno ha sido poco estudiado en América Latina, pese a la relevancia que ha adquirido. Como parte de un proyecto más amplio sobre centros de poder en los partidos políticos que presta especial atención a los *think tanks* partidistas, esta nota de investigación se centra en el modo en que la legislación los regula y su relación con los partidos. Mediante trece indicadores, se valora si hay un tratamiento específico para este tipo de *think tanks* acorde con las funciones que han asumido en los partidos, la existencia de una supervisión especializada de su actividad, así como del tipo financiación, incluidas las relaciones económicas que se permiten con respecto a los partidos políticos. La tendencia predominante que se registra en los ocho casos analizados es que, en contraste con la extensa legislación en materia electoral y de partidos, existe una situación de infralegislación de los *think tanks* partidistas. Estos suelen recibir un tratamiento en la norma y una supervisión común a la que reciben otro tipo de asociaciones, a pesar de que su papel sea notablemente diferente al que pueda desempeñar una asociación de otra índole.

*Palabras clave:* América Latina, modos de regulación, partidos políticos, *think tanks*.

## **Abstract**

This research note deals with the think tanks that many parties have promoted. This phenomenon has hardly been studied in Latin America despite the relevance it has acquired. As part of a larger project on centers of power within political parties that pays special attention to partisan

think tanks, this research note is focused on the way legislation regulates partisan think tanks and their relationship with parties. Thirteen indicators are used to assess whether there is a specific treatment for think tanks in accordance with the type of functions they have assumed within the parties, the existence of specialized supervision of their activity, as well as their funding, including the type of economic relations allowed between think tanks and political parties. The prevailing trend in the eight cases analyzed is that, in contrast to the extensive legislation on electoral and party matters, there is a situation of under-legislation of party TT. They tend to share a similar legislative treatment and supervision Both their regulation and supervision to other types of associations, even though their role is markedly different from that of other associations.

*Keywords:* Latin America, legislation, regulation modes, political parties, think tanks.

---

## INTRODUCCIÓN

En América Latina, el fenómeno de los *think tanks* (TT) vinculados a partidos políticos ha adquirido una gran relevancia. Sin embargo, el hermetismo de muchas de estas organizaciones sobre sus objetivos, su financiación y sobre su relación con los partidos dificulta el acceso a este objeto de estudio. Una de las excepciones es el trabajo comparado de Mendizabal y Sample (2009). También hay estudios de caso recientes sobre Argentina (Echt, 2020), sobre Chile (Gárate, 2008; Vargas Cárdenas, 2019) y sobre México (Flores Díaz, 2021). Gracias a estos trabajos sabemos que la mayor parte de las fundaciones vinculadas a partidos en la región participan en actividades tradicionalmente atribuidas a los partidos, tales como asesorar en la elaboración de leyes, generar opinión pública, contribuir en la construcción del programa de los partidos, entre otras. No obstante, todavía hay numerosos aspectos sobre los TT partidistas en América Latina que están pendientes de ser analizados.

Como parte de un proyecto más amplio sobre los centros de poder externos a los partidos que presta especial atención a los TT partidistas, esta nota de investigación se centra en la regulación de la relación entre partidos políticos y TT. La legislación constituye un factor relevante en la comprensión de los vínculos y modo de operar de ambos tipos de organizaciones. Al respecto, mientras que la vida partidista se encuentra sometida a diferentes normas para asegurar su transparencia, tales como su financiación y la financiación de las campañas electorales (Nohlen *et al.*, 2019), desconocemos si ocurre lo mismo con los TT partidistas que operan en la región. Estos TT se han convertido en brazos de los partidos políticos (Barreda y Ruiz, 2022) y se trata de valorar si se les aplican los principios de transparencia y control por parte de los poderes públicos que se han introducido para regular la vida partidista.

Tres son las preguntas específicas que se abordan. En primer lugar, ¿existe una legislación especializada sobre los TT partidistas? Al compartir actividades con los partidos, es pertinente plantearse si los TT tienen su propia regulación en la legislación acorde las funciones que desarrollan. En segundo lugar, ¿existe un control

especializado que supervise la actividad de los TT, tal y como se hace con los partidos políticos? Dado que también la normativa puede establecer algún tipo de control externo, se trata de averiguar si los TT partidista tienen un escrutinio diferente al de otro tipo de fundaciones. En tercer lugar, ¿dentro de la financiación que permite la legislación a los TT se incluye una relación bidireccional en el plano económico entre el partido y los TT partidistas? Los bajos niveles de confianza y credibilidad hacia los partidos en América Latina (Zechmeister y Lupu, 2019) tienen su eco en reparos en torno al modo en que se conducen los TT, especialmente en el tema de la financiación. Al respecto, la demanda de transparencia en las cuentas de las fundaciones y en las relaciones entre estas y los partidos existe tanto en Europa como en América Latina (Transparencia Internacional, 2019).

Nuestra hipótesis es que no todas las legislaciones de América Latina han atendido con el mismo detalle el fenómeno de los TT vinculados a partidos y que, en términos generales, esta atención es insuficiente. La exigencia de transparencia a los partidos políticos no tiene su correlato en estas organizaciones con las que los partidos han establecido intensos vínculos, incluidos de tipo económico. Para comprobar esta hipótesis se analiza la regulación de los TT partidistas en un conjunto de países de la región andina (Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador y Perú), así como de Centroamérica y Caribe (México, El Salvador y República Dominicana). Las diferencias en el entorno de estos países anticipan la posibilidad de registrar contrastes en materia regulación de los TT partidistas.

A continuación, se ofrece una contextualización sobre los rasgos y funciones de los TT vinculados a partidos políticos con el fin de aquilatar su relevancia en la dinámica partidista. Después de lo cual, presentaremos la metodología con la que comparar los modos de regulación de los *think tank* partidistas y su relación con los partidos. Tras la discusión de hallazgos, en las conclusiones se señalan las vías futuras de investigación.

## EL FENÓMENO DE LOS TT/FUNDACIONES PARTIDISTAS

A partir de los años setenta del siglo pasado, los partidos políticos norteamericanos y sus contrapartes europeos promovieron estructuras externas a modo de laboratorios de ideas. En las décadas siguientes el fenómeno se extendió a la región latinoamericana. En la actualidad estas organizaciones, denominadas también *fundaciones* o *centros de estudio*, dan apoyo a los partidos en sus diversas facetas. Generalmente, los TT se han vinculado a un partido específico, aunque también pueden ser organizaciones creadas en torno a partidos de una misma familia ideológica en diferentes países.

La aparición de este tipo de TT ha traído consigo una complejización organizativa de los propios partidos políticos, que se han organizado de forma estratégica (Carty, 2004). Se han generado zonas de interacción entre partidos y TT que, además, comparten membresía y presencia en los órganos directivos. No obstante, aún no se ha teorizado suficientemente sobre estas relaciones entre partidos y TT, siendo una de las excepciones el trabajo de Poguntke (2006) sobre organizaciones colaterales a los partidos políticos y



el de Pattyn *et al.* (2017). En contraste, hay numerosa bibliografía sobre el papel de los TT, tanto partidistas como no partidistas, en la definición de políticas públicas (Rich 2004; Abelson, 2002, 2006; McGann y Weaver, 2002, entre otros).

Estas organizaciones colaterales, tales como los sindicatos, las asociaciones o los movimientos sociales, han facilitado a los partidos la fidelización de grupos de electores. En el caso de los TT este impulso por parte de los partidos se justifica en la necesidad de contar con asistencia experta en la tarea de agregación de intereses como resultado de la profesionalización del ejercicio de la política. La principal función de los TT partidarios es proveer de discurso a los partidos, élites partidarias, representantes elegidos sobre las políticas públicas necesarias acordes con la identidad ideológica del partido. De modo que se espera que los esfuerzos de estas organizaciones se canalicen hacia la síntesis y reelaboración de asuntos de política, más que en la realización de investigaciones originales (Pinilla, 2012). A su vez, los TT contribuyen a la formación de cuadros y a la generación de insumos para las políticas públicas (Echt, 2020).

Entre los diferentes tipos de TT, los vinculados a partidos aparecen en la mayor parte de las clasificaciones aparecen con rasgos distintivos. La existencia de un esquema de colaboración directa, abierta y/o formal con un partido constituye el principal criterio de diferenciación con respecto a otro tipo de TT (Strazza, 2011), como son los centros de investigación afiliados a universidades, los vinculados al Gobierno y los TT independientes. Además, los TT partidistas reciben la mayor parte de sus fondos de los partidos políticos, a la vez que disponen de una agenda de contenidos similar a la del partido, así como un *staff* formado por miembros del partido (McGann y Weaver, 2002).

Junto a los TT partidarios en sentido estricto, con los que se tiene una relación orgánica (Strazza, 2011), hay TT externos al partido que están dentro de su órbita de pensamiento. Brown *et al.* (2014) distinguen tres tipos de TT partidarios: a) aquellos que tienen una adscripción formal o, incluso, estatutaria con el partido político; b) aquellos que poseen una afiliación informal con un partido y trabajan para ese partido, y c) aquellos que no presentan una vinculación forma a un partido, pero trabajan guiados por una ideología afín a un partido político.

En la actualidad, en América Latina prácticamente todos los TT partidistas tienen personalidad jurídica propia y autonomía intelectual. Garcé (2009) señala que en la tradición política latinoamericana el TT en muy pocas ocasiones se inserta en la estructura propia del partido, ya que la legislación de los países suele incentivar la creación de fundaciones partidarias. No obstante, el grado de interacción entre el partido y los TT, también los externos a este, varía entre casos.

## METODOLOGÍA UTILIZADA: INDICADORES Y FUENTES

Para estudiar la regulación de los TT partidarios y de su relación con los partidos políticos en la normativa de los diferentes países se valoran tres atributos operaciona-  
lizados en un total de trece indicadores (tabla 1).

TABLA 1.

ATRIBUTOS EN LA LEGISLACIÓN SOBRE EL TRATAMIENTO DE LOS TT VINCULADOS A PARTIDOS POLÍTICOS

Atributos	Indicadores
Tratamiento específico en la legislación para los TT vinculados a partidos políticos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mención explícita de TT vinculados a partidos</li> <li>2. Denominación asignada en la legislación</li> <li>3. Requisitos de constitución</li> <li>4. Límites a las fundaciones internacionales</li> </ol>
Establecimiento de supervisión especializada en la legislación para los TT vinculados a partidos políticos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Registro de los <i>think tank</i> vinculados a partido político: general de asociaciones o existencia de uno específico</li> <li>6. Órgano de supervisión del <i>think tank</i>: general o especializado sanciones específicas</li> </ol>
Regulación de la financiación de los TT y de las relaciones económicas entre TT y partido.	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Financiación pública / participación en licitaciones para TT</li> <li>8. Donativos de personas naturales a TT</li> <li>9. Fundaciones pueden recibir donativos de personas jurídicas nacionales (partidos)</li> <li>10. Fundaciones pueden recibir donativos de personas jurídicas internacionales (fundaciones internacionales)</li> <li>11. Partidos pueden recibir los aportes de personas jurídicas nacionales (TT)</li> <li>12. Partidos pueden recibir los donativos de personas jurídicas internacionales (fundaciones internacionales)</li> <li>13. Exigencia de transparencia en la web y/o facilidad de acceso para los ciudadanos</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

El primer atributo de la regulación sobre TT partidarios que se analiza es la existencia en la legislación de un tratamiento específico para este tipo de TT que comparten con los partidos funciones, información y actividades. El segundo atributo se refiere a si la normativa establece una supervisión especializada en la legislación para los TT vinculados a partidos. Para valorar ambas cuestiones se emplean varios indicadores recogidos en la tabla.

El tercer atributo se ocupa de la financiación a los TT que permite la legislación y el modo en que regula las relaciones económicas de estos con los partidos políticos. Se trata de valorar en qué medida la normativa deja abierta la posibilidad de que haya transferencias de recursos en las dos direcciones: desde los partidos a los TT y, viceversa, desde estas a los partidos políticos. Podría darse la paradoja de existir una legislación muy exigente en la regulación económica de los partidos con una muy laxa en el control de las fundaciones vinculadas a partidos y en la posible relación que se establece entre unos y otros. Los indicadores que se analizan son siete, incluyendo los aspectos que Nasamacher (2006) señala como claves en la regulación de la financiación partidista y que, en este caso, se han extendido al análisis de los TT.

Las fuentes primarias empleadas de cada uno de los países objeto de estudio son la Constitución, el Código Civil, la ley de partidos políticos, la ley de financiación de los partidos, la ley de la financiación de campañas electorales, así como las normas que regulan el tipo de asociaciones en las que se clasifican las fundaciones, que pueden cambiar según el país. También se ha revisado la normativa relativa a transparencia que pueden aplicarse a este tipo de TT, así como a su relación con los partidos políticos.

Los casos elegidos pertenecen a la región andina (Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador y Perú), así como a Centroamérica y el Caribe (México, El Salvador y República Dominicana). La muestra asegura la variación en factores potencialmente relevantes en la decisión de regular a los TT partidistas y su relación con los partidos que, tras esta nota de investigación, podrían convertirse en la agenda de investigación futura. Por una parte, aunque en todos los países elegidos hay TT vinculados a partidos, en algunos casos se registra más proyección de estos que en otros. En Chile, El Salvador, Colombia, México y República Dominicana, el fenómeno de los TT partidistas está más asentado que en Bolivia, Ecuador y Perú<sup>1</sup>. Además, estos países presentan variaciones en su regulación partidaria, siendo México y Colombia los que más, en contraste con Perú, Bolivia y El Salvador (Degiusti, 2019).

## MODOS DE REGULACIÓN DE LOS TT VINCULADOS A PARTIDOS POLÍTICOS

La normativa no siempre menciona de forma específica a los TT vinculados a partidos (tabla 2). Únicamente en Chile, Colombia y México, hay una alusión concreta a este tipo de realidad. En Chile reciben el nombre de «institutos de formación política» (art. 22, Decreto con Fuerza de Ley n.º 3, de 2017), aunque posteriormente, en la ley de 2021 que reguló el referéndum, se hace mención, en genérico, a «organizaciones de sociedad civil», incluyendo dentro de estas a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos. En México (art. 30.1.r. de la Ley General de Partidos Políticos, de 2014) y Colombia (art. 18, Ley n.º. 1475, de 2011) se refieren a ellos como centros, fundaciones o institutos de investigación y/o capacitación. En los países restantes se les considera fundaciones u organizaciones donde se matiza, como mucho, su condición de organizaciones sin ánimo de lucro.

---

1. Por citar algunos de los *think tanks* vinculados a partidos: en Chile, la Fundación Jaime Guzmán, Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad, Instituto Igualdad; en Colombia, la Fundación Centro, el Instituto de Pensamiento Liberal, la Fundación Carlos Lleras Restrepo, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia; en México, la Fundación Rafael Preciado Hernández, el Instituto Nacional de Formación Política, la Fundación Miguel Estrada Iturbide, la Fundación Colosio; en República Dominicana, la Fundación Global Democracia y Desarrollo, el Instituto de Formación Política Juan Bosch, el Instituto José Francisco Peña Gómez.

TABLA 2.  
ATRIBUTO I: RECONOCIMIENTO ESPECÍFICO EN LA LEGISLACIÓN DE LOS TT VINCULADAS A PARTIDOS

Países	Norma de referencia	Mención explícita de los TT vinculados a partidos	Requisitos específicos de constitución como <i>think tank</i> vinculado partido	Denominación asignada en legislación	Límites a actividades de fundaciones internacionales
<b>Bolivia</b>	Ley de Otorgación de Personalidades Jurídicas.	No	No	Fundaciones	No
<b>Chile</b>	Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral Código Civil	Sí	No	Institutos de formación política	No
<b>Colombia</b>	Ley 1475 de 2011 Decreto 19 de 2012	Sí	No	Centros de pensamiento; centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.	No
<b>Ecuador</b>	Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas	No	No	Fundaciones de beneficencia pública; fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro; organizaciones sociales sin fines de lucro.	No
<b>El Salvador</b>	Ley de Asociaciones y Fundaciones	No	No	Fundación sin fines de lucro	Sí
<b>México</b>	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil	Sí	No	Fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación	Sí
<b>Perú</b>	Código Civil	No	No	Persona jurídica sin fines de lucro. Subtipo: fundación.	sin mención en legislación
<b>República Dominicana</b>	Ley de Asociaciones sin Fines de Lucro. Año 2005	No	No	Asociación sin fin de lucro. Subtipo: asociaciones de beneficio mutuo y específicamente Fundaciones	Sí

Fuente: elaboración propia.

Ninguno de los países establece requisitos para la constitución de TT, únicamente se señala que las pueden integrar tanto personas físicas como jurídicas. La normativa establece cuestiones habituales como la escritura pública, estatutos, acta notarial, etc. La excepción es la República Dominicana, que ha creado la figura de la habilitación de la fundación, obligatoria en «todas las asociaciones sin fines de lucro que reciben o desean recibir fondos del Estado o de alguna de sus instituciones o el aval de este para fondos de cooperación, así como para las asociaciones mixtas u órganos interasociativos que desarrollen programas de beneficio público o de servicio a terceras personas, y para aquellas asociaciones sin fines de lucro que trabajen en sectores en que la habilitación sea un requisito necesario para obtener el permiso para operar». Esta habilitación es de «carácter voluntario para aquellas asociaciones de beneficio mutuo, asociaciones mixtas y los órganos interasociativos de asociaciones sin fines de lucro que no desarrollen programas de servicios a terceras personas» (art. 35, Ley n.º 122, de 2005). Además, la autoridad de habilitación será la Secretaría de Estado correspondiente (art. 37, Ley n.º 122, de 2005).

Las fundaciones internacionales reciben más atención en la normativa. El Salvador señala el carácter apolítico de las mismas (art. 28.2, Decreto n.º 894, de 1996) y en Chile se necesita el permiso del presidente de la República para operar en el país, aunque, una vez conseguido, no se limitan las actividades (art. 34, Decreto n.º 110, de 1979). Por otra parte, en México para poder desarrollar una actividad similar a las fundaciones nacionales, las fundaciones internacionales estarán integradas mayoritariamente por ciudadanos mexicanos (art. 4, Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, de 2004). República Dominicana exige cumplir con varios requisitos (presentar un informe firmado por el presidente y el secretario de la junta donde se establezca la denominación, el lugar donde tendrá su asiento principal, un inventario de sus bienes y recursos y la persona representante) ante la Procuraduría General de la República (art. 16 de Ley de Asociaciones sin Fines de Lucro, 2005). En Colombia no existe una limitación a su actuación más allá de una mera formalidad de domicilio en el país (art. 50, Decreto n.º 19, de 2012), algo habitual en muchos países, por otra parte. En Perú no se encuentra regulado este aspecto, y en Ecuador únicamente se alude a las ONG extranjeras (arts. 27-34, Decreto Ejecutivo n.º 739, de 2015; arts. 24-30, Decreto Ejecutivo n.º 193, de 2017).

En relación con la supervisión especializada, los TT partidistas se registran junto con fundaciones de otra índole. En Bolivia se establece su registro ante la autoridad competente (art. 1.1. Ley de Otorgación de Personalidades Jurídicas); en México se fija que para acceder a los apoyos y estímulos de la Administración pública federal deben estar inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (art. 7 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil), y en República Dominicana las fundaciones deben estar inscritas en el Registro de Asociaciones sin Fines de Lucro (art. 32. a) de la Ley de Asociaciones sin Fines de Lucro, 2005). Solo en Chile se ha creado un registro específico para ellos que es de carácter voluntario (tabla 3). En 2019, con el fin de sortear la regulación de los TT ligados a partidos, solo dos de los veinte partidos inscritos en

SERVEL (Servicio Electoral) declaraban su participación o vinculación a un *think tank* (Vargas Cárdenas, 2019).

En todos los países, el control se realiza a través del mismo organismo de supervisión que utilizan el resto de fundaciones o asociaciones, sin haber uno específico. En Bolivia, es el Ministerio de Autonomías quien recibe la información de los Gobiernos autónomos departamentales; en Ecuador son los ministerios competentes; en México, el Ejecutivo federal crea una comisión para el seguimiento y evaluación de la actividad de estas organizaciones, junto al Consejo Técnico Consultivo. La única y pequeña excepción a este respecto es Chile: durante el período electoral SERVEL se encarga de fiscalizar cualquier tipo de financiación relacionada con los partidos, incluida la referida a los institutos de formación política (art. 22, Decreto con Fuerza de Ley n.º 3, de 2017).

Por otra parte, no existen sanciones específicas a las fundaciones partidistas (tabla 3). Las fundaciones y asociaciones de cualquier tipo pueden ser sancionadas con su disolución cuando no cumplan con lo señalado en la normativa o realicen actividades distintas a las fijadas en sus estatutos. No obstante, en algunos países la normativa es más específica. Por ejemplo, en México se sanciona la distribución de los remanentes financieros o materiales provenientes de los estímulos públicos entre sus integrantes o que dichos recursos se destinen a cosas diferentes a los que fueron otorgados (art. 30.2 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil), y esta suspensión puede ser temporal o definitiva. Algo parecido sucede en El Salvador, donde la revocación total o parcial de la habilitación suspende la asignación de fondos públicos (art. 44, Ley Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil 122, de 2005).

La financiación de los TT y su relación económica con los partidos se regula con diversidad de soluciones (tabla 4). Las fundaciones pueden acceder a financiación, salvo en Bolivia y en República Dominicana. En este último país, no obstante, es posible acceder a recursos públicos de forma indirecta (mediante participación en licitaciones del Estado, art. 7, Ley n.º 122, de 2005). En Perú no se especifica esta cuestión. Cabe señalar que la existencia de una financiación pública directa para las fundaciones vinculadas a partidos, al igual que la que reciben los partidos, sería un modo generar un censo de fundaciones vinculadas a partidos, como sucede en el España.

En cuanto a los donativos o aportes de personas naturales, suele haber una norma que permite esta vía de apoyo que, por otra parte, pareciera ser la fuente fundamental de sostenimiento. No se distingue entre TT partidistas y el resto de fundaciones. Los partidos pueden, informalmente, pedir a diputados, senadores, alcaldes y otros cargos que realicen donativos con el fin de sostener la fundación. Pero esta petición no puede ser vinculante ni planteada en términos formales. Sin embargo, en Chile se puntualiza: «Se prohíbe a los precandidatos y candidatos efectuar, con ocasión de la campaña electoral y fuera de lo dispuesto en el artículo 2, erogaciones o donaciones en dinero, o en especies, en favor de organizaciones o de personas jurídicas o de personas naturales distintas de su cónyuge o parientes» (art. 25, Decreto con Fuerza de Ley n.º 3, de 2017). Cabe señalarse, por otra parte, que en Bolivia, Colombia y Ecuador no se menciona este aspecto.

TABLA 3.  
ATRIBUTO 2: SUPERVISIÓN ESPECIALIZADA DE LOS TT VINCULADOS A PARTIDOS

Países	Registro genérico como <i>think tank</i>	Registro específico de los TT vinculados a partidos	Entidad que supervisa a los TT vinculados a partidos	Sanciones específicas
<b>Bolivia</b>	Sistema de Registro de Personalidades Jurídicas o SIREPEJU	No	Ministerio de las Autonomías	No
<b>Chile</b>	Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro	Voluntario	Ministerio de Justicia y SERVEL en periodo electoral	No
<b>Colombia</b>	Registro Único Empresarial y Social o RUES	No	Gobernadores y alcalde mayor de Bogotá Superintendencia de Industria (supervisión del registro).	No
<b>Ecuador</b>	Registro Único de Organizaciones Sociales o RUOS	No	Cartera de Estado que le otorgó la personalidad jurídica Servicio de Rentas Internas Servicio Nacional de Aduana del Ecuador	No
<b>El Salvador</b>	Registro de Asociaciones y Fundaciones	No	Ministerio del Interior	No
<b>México</b>	Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil	No	Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Consejo Técnico Consultivo	No
<b>Perú</b>	Registro Administrativo de Fundaciones	No	Consejo de Supervigilancia de Fundaciones	No
<b>República Dominicana</b>	Registro Nacional de Asociaciones sin Fines de Lucro	No	Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro	No

Fuente: elaboración propia.

Los aportes de personas jurídicas, como las transferencias directas de los partidos políticos a sus fundaciones, están permitidos en Chile, El Salvador y México, y están restringidos en República Dominicana, que permite aportes de organismos, fundaciones e instituciones nacionales para llevar a cabo formación política en los partidos (art. 38.4, Ley n.º 33, de 2018). En el resto de países no hay legislación sobre esto. Mientras que los aportes de fundaciones internacionales vinculadas a partidos políticos no quedan especificados en la legislación de ningún país, salvo en República Dominicana, que los permite (art. 51.b.10, Ley n.º 122, de 2005), y en México, donde también están permitidos (el art. 7.4 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil lo afirma implícitamente).

La otra parte de la ecuación en la relación entre TT y partidos es la financiación de estos últimos. En Bolivia, Ecuador, El Salvador y República Dominicana las fundaciones pueden proporcionar dinero a los partidos; mientras que está totalmente prohibido en Colombia, Chile, México y en Perú. En este último país se señala que «las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de: [...] d) Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro» (art. 31.d, Ley n.º 31 046, de 2020).

Además, los partidos de Bolivia, Colombia, Perú y República Dominicana pueden acceder a financiación procedente de personas jurídicas internacionales, como la de las fundaciones internacionales con restricciones. En Bolivia, siempre que estos fondos internacionales sean realizados y/o canalizadas «a través del Órgano Electoral Plurinacional, que las distribuirá con los criterios de igualdad y proporcionalidad» (art. 71.4, Ley n.º 1096, de 2018). En los otros tres países, en cambio, se circunscribe al ámbito técnico, académico, de capacitación o similar. En Colombia, según el art. 27.1 de la Ley n.º 1475, queda prohibidas las fuentes de financiación «que provengan, directa o indirectamente, de Gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales». En Perú, es imposible realizar donaciones de «personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación» (art. 31.e, Ley n.º 31 046, de 2020). En República Dominicana quedan imposibilitadas «las contribuciones de Gobiernos e instituciones extranjeras que no estén establecidas [...] en el territorio nacional, a excepción de los aportes de organizaciones extranjeras de carácter académico, recibidas para la formación política debidamente documentadas y aprobadas por el organismo de máxima autoridad del partido, agrupación o movimiento político que corresponda» (art. 64.2, Ley n.º 33, de 2018). Por su parte, los países donde están prohibidos en todos los rubros son Chile, Ecuador, El Salvador y México.

Finalmente, en todos los países los TT presentan un informe de cuentas al órgano competente. Sin embargo, el acceso libre a esta información por parte de la opinión pública a través de la web o ante petición ciudadana solo es exigido, tanto a los partidos (arts. 19-23, 54 y 55, Decreto con Fuerza de Ley n.º 3, de 2017) como a los institutos de formación política (art. 22, Decreto con Fuerza de Ley n.º 3, de 2017), en el caso chileno. En el resto de países analizados, las fundaciones vinculadas a partidos no tienen ningún requerimiento de transparencia en las webs.



TABLA 4.  
 ATRIBUTO 3: REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS TT Y DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS CON LOS PARTIDOS

Países	Norma de referencia	Financiación de los TT vinculadas a partidos						Exigencia de transparencia a los TT
		Financiación pública directa	Procedente de personas naturales	Procedente de personas jurídicas nacionales	Procedente de personas jurídicas internacionales	Procedente de personas jurídicas nacionales	Procedente de personas jurídicas internacionales	
<b>Bolivia</b>	Ley de Organizaciones Políticas	No	Sin mención en legislación	Sin mención en legislación	Sin mención en legislación	Sí	Sí	No
<b>Chile</b>	Ley de Partidos Políticos (2016). Ley de Transparencia.	Sí	Sí	Sí	Sin mención en legislación	No	No	Sí
<b>Colombia</b>	Ley 1475 de 2011. Ley 1712 de 2014.	Sí	Sin mención en legislación	Sin mención en legislación	Sin mención en legislación	No	Sí. Restringido.	No
<b>Ecuador</b>	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Sí	Sin mención en legislación	Sin mención en legislación	Sin mención en legislación	Sí	No	No
<b>El Salvador</b>	Ley de Partidos Políticos	Sí	Sí	Sí	Sin mención en legislación	Sí	No	No
<b>México</b>	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ley General de Partidos Políticos.	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
<b>Perú</b>	Ley de Partidos (modificación de 2020)	Sin mención en legislación	Sí	No	Sin mención en legislación	No	Sí. Restringido.	No
<b>República Dominicana</b>	Ley de Partidos. Ley de Asociaciones sin Fines de Lucro.	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, la legislación introduce un control escaso a las fuentes de financiación de los TT vinculadas a los partidos. Esto contrasta con el carácter restrictivo de la financiación de los partidos (Zovatto, 2011). Así mismo, la normativa las relaciones económicas entre partidos y fundaciones combina una legislación generalista con pocos controles a la relación entre partidos y fundaciones. De ahí que en los países donde se permitan los aportes de las fundaciones a los partidos, como en Bolivia, El Salvador, Ecuador y República Dominicana, así como de fundaciones internacionales como en Bolivia, Colombia, Perú y en República Dominicana, la transparencia de las cuentas de los partidos se pueda ver indirectamente amenazada.

## CONCLUSIONES

Los TT vinculados a partidos políticos han proliferado en la región a lo largo de las dos últimas décadas, ganando en proyección social y política. En esta nota de investigación se ha analizado la normativa que regula su existencia y su relación con los partidos políticos. La evidencia empírica pone de manifiesto que, en contraste con la extensa legislación en materia electoral y de partidos, existe una situación de infralegislación de los TT partidistas.

Las fundaciones de los partidos suelen recibir un tratamiento en la norma y una supervisión común a la que reciben otro tipo de asociaciones, a pesar de que su papel sea notablemente diferente al que pueda desempeñar una asociación de otra índole. Las fundaciones participan directa o indirectamente en funciones y actividades tradicionalmente atribuidas a los partidos, pero con un control más laxo que el que tienen los partidos políticos. La única excepción es Chile, que cuenta con una legislación más pormenorizada de las fundaciones vinculadas a partidos tanto nacionales como internacionales, lo que permite una mayor supervisión de su actividad.

Por otra parte, en un contexto donde la mayor parte de los países latinoamericanos han generado una normativa muy detallada y restrictiva sobre los partidos, su financiación y la financiación de las campañas electorales, no sucede lo mismo con las fundaciones de los partidos que operan en América Latina, y a las que apenas se refiere la normativa.

A partir del diagnóstico que ofrece este trabajo, se abren varias vías de investigación. Por una parte, la explicación de las variaciones en el modo de regular el fenómeno de los TT partidarios y su relación con los partidos constituye una tarea primordial. Para ello se puede valorar el impacto de factores del entorno tales como la valoración de los partidos por parte de los ciudadanos, sus demandas de transparencia y la percepción en la opinión pública sobre la existencia de corrupción. Por otra parte, se puede analizar el flujo de las relaciones económicas entre partidos y TT partidistas con el fin de evaluar si con la legislación actual queda comprometido el reclamo de transparencia planteado a los partidos políticos.

## AGRADECIMIENTOS

Realizado con apoyo del proyecto «Más allá del organigrama: centros de poder en los partidos latinoamericanos» (PID 2019-104787RB-I00), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (España), y cuya IP es Leticia M. Ruiz. Las autoras agradecen los comentarios recibidos en el Congreso de la Latin American Studies Association (2021), donde se presentó una versión preliminar de este trabajo, así como los de los evaluadores anónimos de la *Revista Española de Ciencia Política*.

### Referencias

- Abelson, Donald. 2002. *Do Think Tanks matters? Assesing the impact of Public Policy Institutes*. Montreal: Mc-Gill Queens University Press.
- Abelson, Donald. 2006. *A capitol idea: Think tanks and US foreign policy*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Barreda, Mikel y Leticia M. Ruiz Rodríguez. 2022. «Think tanks y partidos políticos: relevancia estratégica en América Latina», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 36: 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.7238/idp.v0i36.400673>.
- Brown, Elizabeth, Aprille Knox y Courtney Tolmie. 2014. *Linking think tank performance, decisions, and context*. Washington: Results for Development Institute.
- Carty, R. Kenneth. 2004. «Parties as Franchise systems. The stratarchical organizational imperative», *Party Politics*, 10 (1): 5-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804039118>.
- Degiusti, Danilo. 2019. «Los partidos políticos en las constituciones de América Latina», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28: 87-116.
- Echt, Leandro. 2020. «Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? El caso de la Fundación Pensar y Pro en Argentina», *Revista SAAP*, 14 (1): 75-103. Disponible en: <https://doi.org/10.46468/10.46468/rsaap.14.1.A3>.
- Flores Díaz, Jorge Gerardo. 2021. «Partidos políticos y think tanks en México: un análisis de la normativa intrapartidaria», *Estudios Políticos*, 53: 87-112. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2021.53.79433>.
- Gárate, Manuel. 2008. *Think Tanks y Centros de Estudio*. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.11152>.
- Garcé, Adolfo. 2009. «Panorama de la relación entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina. Estudio marco», en Enrique Mendizabal y Kristian Sample (eds.), *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Perú: International IDEA.
- McGann, James G. y R. Kent Weaver. 2002. «Think tanks and civil societies in a time of change», en James G. McGann y R. Kent Weaver (eds.), *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*. New Brunswick: Transaction Publishers.

- Mendizabal, Enrique y Kriten Sample (coords.). 2009. *Thinking politics: Think tanks and political parties in Latin America*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Overseas Development Institute.
- Nassmacher, Karkl-Heinz. 2006. «Regulation of party finance», en Richard Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. Londres: Sage University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781848608047.n39>.
- Nohlen, Dieter., Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (comps.). 2019. *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: FCE.
- Pattyn, Valérie, Gilles Pittoors y Steven Van Hecke. 2017. «Who are the political parties' ideas factories? On policy analysis by political party think tanks», en Marleen Brans, Iris Geva y Michael Howlett (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315660561-16>.
- Pinilla, Juan Pablo. 2012. «Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual», *Polis* (Santiago), 11 (32): 119-140. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000200008>.
- Poguntke, Thomas. 2006. «Political parties and other organizations», en Richard Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. Londres: Sage University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781848608047.n34>.
- Rich, Andrew. 2004. *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511509889>.
- Strazza, Luciano. 2011. *Saber y poder: think tanks, decisores gubernamentales y burocracia pública en el combate a la pobreza en Argentina y Chile*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Transparencia internacional. 2019. *Barómetro de la corrupción en América Latina*. Transparencia Internacional.
- Vargas Cárdenas, Andrea. 2019. *Regulación a los think tanks de partidos políticos en Chile, Asesoría Técnica parlamentaria*. Elaborado para la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Zechmeister, Elizabeth y Noam Lupu (eds.). 2019. *El pulso de la democracia*. Nashville: LAPOP.
- Zovatto, Daniel. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México DF: Universidad Autónoma de México.

### *Normas jurídicas citadas*

#### BOLIVIA

- Constitución Política 2009. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 8 de diciembre de 2016.

- Decreto Ley n.º 12760, Código Civil. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 6 de agosto de 1975.
- Decreto Supremo n.º 1597. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 5 de junio de 2013.
- Decreto Supremo n.º 4353. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 29 de septiembre de 2020.
- Ley n.º 26, del régimen electoral. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 30 de junio de 2010.
- Ley n.º 351, de otorgación de personalidades jurídicas. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 20 de marzo de 2013.
- Ley n.º 1096, de organizaciones políticas. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 1 de septiembre de 2018.

#### CHILE

- Decreto n.º 110, aprueba reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones que indica. *Diario Oficial de la República de Chile*, 20 de marzo de 1979.
- Decreto con Fuerza de Ley n.º 1, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley n.º 4808, sobre registro civil, de la Ley n.º 17 344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley n.º 16 618, Ley de Menores, de la Ley n.º 14 908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, y de la Ley n.º 16 271, de Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones. *Diario Oficial de la República de Chile*, 30 de mayo de 2000.
- Decreto con Fuerza de Ley n.º 3, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n.º 19 884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. *Diario Oficial de la República de Chile*, 6 de septiembre de 2017.
- Decreto con Fuerza de Ley n.º 4, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n.º 18 603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. *Diario Oficial de la República de Chile*, 6 de septiembre de 2017.
- Ley n.º 20 500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*, 16 de febrero de 2011.
- Ley n.º 21 261, reforma constitucional que regula el financiamiento y la propaganda de las campañas para el plebiscito constituyente. *Diario Oficial de la República de Chile*, de 26 de agosto de 2020.

#### COLOMBIA

- Constitución Política de 1991. *Gaceta Constitucional*, 4 de julio de 1991.
- Decreto n.º 19, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. *Diario Oficial*, 10 de enero de 2012.

- Decreto n.º 427, por el cual se reglamentan el Capítulo II del Título y el Capítulo XV del Título II del Decreto 2150 de 1995. *Diario Oficial*, 6 de marzo de 1996.
- Decreto n.º 525, por el cual se reglamentan los artículos 55, 57, 59 y 60 de la Ley 24 de 1988, parcialmente los artículos 12, 13 y 18 de la Ley 29 de 1989 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 7 de marzo de 1990.
- Decreto n.º 1529, por el cual se reglamenta el reconocimiento y cancelación de personerías jurídicas de asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, en los departamentos. *Diario Oficial*, 13 de julio de 1990.
- Decreto n.º 2132, por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la Administración nacional. *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1992.
- Decreto n.º 2150, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración pública. *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1995.
- Decreto n.º 2241, por el cual se adopta el Código Electoral. *Diario Oficial*, 1 de agosto de 1986.
- Ley n.º 22, por la cual se asigna una función. *Diario Oficial*, 12 de marzo de 1987.
- Ley n.º 84, Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1873.
- Ley n.º 130, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre la financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 23 de marzo de 1994.
- Ley n.º 1475, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 14 de julio de 2011.
- Ley n.º 1712, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 6 de marzo de 2014.

## ECUADOR

- Codificación n.º 10, Código Civil. *Registro Oficial*, 24 de junio de 2005.
- Decreto Ejecutivo n.º 193, Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales. *Registro Oficial*, 27 de octubre de 2017.
- Decreto Ejecutivo n.º 739, Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. *Registro Oficial*, 21 de agosto de 2015.
- Decreto Legislativo n.º 0, Constitución de la República del Ecuador 2008. *Registro Oficial*, 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica n.º 2, electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia. *Registro Oficial*, 27 de abril de 2009.
- Ley Orgánica n.º 24, de transparencia y acceso a la información pública. *Registro Oficial*, 18 de mayo de 2004.

## EL SALVADOR

Decreto n.º 7, Código Civil. *Gaceta Oficial*, 14 de abril de 1860.

Decreto n.º 38, Constitución de la República de El Salvador. *Diario Oficial*, 16 de diciembre de 1983.

Decreto n.º 307, Ley de partidos políticos. *Diario Oficial*, 27 de febrero de 2013.

Decreto n.º 413, Código Electoral. *Diario Oficial*, 26 de julio de 2013.

Decreto n.º 894, Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. *Diario Oficial*, 17 de diciembre de 1996.

## MÉXICO

Código Civil Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1928.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo de 2016.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.

Ley General de Partidos Políticos. *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015.

## PERÚ

Constitución Política del Perú. *El Peruano*, 30 de diciembre de 1993.

Decreto Legislativo n.º 295, Código Civil. *El Peruano*, 25 de julio de 1984.

Ley n.º 28094, de partidos políticos. *El Peruano*, 1 de noviembre de 2003.

Ley n.º 31046, que modifica el título VI «Del financiamiento de los partidos políticos» de la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. *El Peruano*, 26 de septiembre de 2020.

Ley Orgánica n.º 26337, electoral. *El Peruano*, 23 de julio de 1994.

## REPÚBLICA DOMINICANA

Constitución de la República Dominicana. *Gaceta Oficial*, 26 de enero de 2010.

Ley n.º 33, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos. *Gaceta Oficial*, 15 de agosto de 2018.

Ley n.º 122, sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana. *Gaceta Oficial*, 8 de abril de 2005.

Ley Orgánica n.º 15, de régimen electoral. *Gaceta Oficial*, 20 de febrero de 2019.

Presentado para evaluación: 5 de enero de 2022.

Aceptado para publicación: 17 de agosto de 2022.

LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ

leticiamaria.ruiz@cps.ucm.es

Profesora titular de la Universidad Complutense de Madrid. Durante el curso 2022-2023 es Academic Visitor del Center of Latin American Studies de la University of Oxford. Doctora por la Universidad de Salamanca, mááster en Comparative Politics por la University of North Carolina, diploma en Data Analysis and Collection por la University of Essex. Su investigación se centra en los partidos políticos y en las élites parlamentarias. Actualmente dirige un proyecto sobre *think tanks* y partidos políticos (<https://ideologicalcompetition.es/>). Es autora de varios libros y de artículos publicados en revistas como *Colombia Internacional* (próximamente), *Czech Journal of Political Science*, *Revista de Ciencia Política (Chile)*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Andamios*, *Revista Mexicana de Sociología* y *Revista Española de Derecho Constitucional*, entre otras.

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

gsmedero@cps.ucm.es

Profesora titular de la Universidad Complutense (UCM) de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM. Sus líneas actuales de investigación versan sobre los partidos políticos, instituciones políticas y transparencia. Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Ha publicado artículos en revistas académicas de alto impacto como la *Revista CLAD: Reforma y Democracia*, *Revista Española de Ciencia Política*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, *Andamios*, *Lex-Localis-Journal of Local Self-Government*, entre otras. Ha sido profesora visitante de la Universidad Pantheon I-Sorbonne, Sciences Po Toulouse, Università degli Studi di Napoli Federico II y de la Universidad de Florencia.



---

# Una evaluación multidimensional de los consejos consultivos españoles: evidencias de la búsqueda infructuosa del caso modélico

*A multidimensional evaluation of the Spanish advisory councils:  
Evidence from an unfruitful search for a model case*

HÉCTOR FERNÁNDEZ-LONGO  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

## **Cómo citar/Citation**

Fernández-Longo, H. (2023). Una evaluación multidimensional de los consejos consultivos españoles: evidencias de la búsqueda infructuosa del caso modélico. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 187-210.  
Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.08>

## **Resumen**

Pese a que los consejos consultivos sectoriales existen en España desde hace décadas, se desconoce si entre ellos existen grandes diferencias en cuanto a su funcionamiento y resultados. Esta investigación busca contribuir empíricamente a un mejor conocimiento de la realidad de dichos mecanismos y establecer si alguno de los casos analizados podría ser considerado como exitoso y modélico. Utilizando hasta cinco dimensiones de evaluación, compararemos las puntuaciones obtenidas por cada consejo en base a indicadores objetivos (diseño institucional) y subjetivos (satisfacción de sus participantes). Los resultados indican que ningún caso de la muestra sería un claro ejemplo de éxito. A su vez, queda patente que los consejos de una determinada temática (educación) y nivel territorial (autonómico) son, en conjunto y de forma significativa, los que mejores puntuaciones alcanzan.

*Palabras clave:* consejos consultivos, democracia participativa, innovaciones democráticas, España, evaluación.

## **Abstract**

Despite the fact that sectorial advisory councils have existed in Spain for decades, it is unknown whether there are major differences between them in terms of their functioning and results. This research seeks to contribute to a better empirical understanding of the reality of these mechanisms and to establish whether any of the cases analyzed could be considered as successful and exemplary. Using up to five dimensions of evaluation, the scores obtained by each council based on objective (institutional design) and subjective indicators (satisfaction of its participants) will

be compared. The results indicate that none of the cases in the sample is a clear example of success. At the same time, it is evident that the councils focused on a specific theme (education) and a specific territorial level (the regional one) achieve, on the whole and significantly, the best scores.

*Keywords:* advisory councils, participatory democracy, democratic innovations, Spain, evaluation.

---

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años asistimos a un proceso de refortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Medidas como los planes de Gobierno Abierto<sup>1</sup> contemplan la potenciación de «espacios institucionalizados de encuentro y diálogo entre todos los actores públicos y sociales implicados en materia de gobierno abierto» (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020: 12). Entre ellos encontramos a los consejos consultivos que, surgidos al compás de la Transición, son las instituciones participativas más frecuentes en España (Font, 2020).

Esta nota de investigación busca contribuir al conocimiento de estos mecanismos, existentes en diferentes niveles territoriales y en los que la ciudadanía es consultada sobre políticas específicas. Se definen por su existencia formal y el reconocimiento por la Administración pública, su vocación de permanencia y la presencia ciudadana en su composición. Mediante su evaluación responderemos a varios interrogantes: ¿podría afirmarse la existencia de una dinámica según la cual algunos consejos alcanzan mejores resultados que otros? ¿Qué factores pueden determinarlo? Entre los casos evaluados, ¿detectamos alguno similar a lo que podría catalogarse como un consejo ideal? La investigación dará respuesta a si algún caso destaca objetivamente por cumplir la «promesa subyacente» que Navarro (2008: 84) atribuye a los canales participativos: tender un «puente democrático» participativo entre administración pública y ciudadanía.

Sin un criterio uniforme, la ciencia política ha afrontado la evaluación de los mecanismos participativos conformando una «caja de herramientas» (Rodríguez y Ajangiz, 2007: 185) con indicadores elaborados para diversos fines y realidades. Iniciativas recientes como el proyecto LATINNO, que persigue una «evaluación comparativa» (Pogrebinschi y Ross, 2019: 325) entre innovaciones democráticas latinoamericanas, constituyen abordajes sistemáticos de gran escala, útiles para conocer el desempeño de estas instituciones. Nuestra evaluación persiste en el afán comparativo y se inspira en un marco teórico —extendido en este campo— basado en dimensiones o «bienes democráticos» (Smith, 2009). Este autor trataba de capturar ventajas y limitaciones de las innovaciones democráticas, sin llegar a medir el funcionamiento de casos concretos. Nuestro trabajo mantendrá constante el diseño institucional básico (consejos) para fijarnos en cómo los detalles organizativos que varían entre ellos desembocan en

---

1. Impulsados trienalmente, desde 2012, desde la Administración General del Estado.

diferentes funcionamientos y resultados. Utilizaremos diversos indicadores para averiguar en qué medida los consejos cumplen con lo que de ellos espera la teoría democrática, concretada en la aproximación de Smith (íd.). Consideraremos casos *exitosos* o *modélicos* aquellos con evaluaciones positivamente destacadas en todas las dimensiones.

Emplearemos una muestra grande, heterogénea y que reúne tres tipos de consejos sectoriales. Cada caso se evaluará mediante un bloque objetivo, según sus diseños institucionales (normativas) más otro subjetivo, basado en una encuesta de satisfacción a sus miembros<sup>2</sup>. Crearemos *rankings* para ambas esferas y estudiaremos qué relación mantienen para luego descubrir qué consejos lideran cada dimensión y qué patrones detectamos. Nuestros resultados evidencian las dificultades para señalar un consejo ideal en la muestra, si bien hallaremos indicios suficientes para afirmar que un grupo de consejos con unos rasgos comunes tiende, en mayor medida que otros, a acercarse a cumplir aquella aspiración.

Tras justificar nuestro marco teórico, en el apartado metodológico describimos las muestras e indicadores utilizados. En la sección de resultados exploramos si existe una dinámica de consejos mejor y peor puntuados y también qué relaciones existen entre los bloques evaluativos. Presentaremos los resultados desde lo global (agregaremos los consejos por temática) hacia lo individual, respondiendo así al interrogante principal: si algún caso destaca positivamente en todas las dimensiones analizadas.

## DE UN MARCO TEÓRICO A UNA EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONAL

La consolidación de los mecanismos participativos empuja a la investigación comparada (Rodríguez y Ajangiz, 2007; Navarro, 2008; Galais *et al.*, 2013; Christensen, 2020) a buscar instrumentos para valorar si su funcionamiento responde a los ideales de calidad democrática que los fundan. Varios referentes teóricos proponen marcos para evaluarlos. Tal es el caso de Fung, cuyas tres dimensiones analíticas (los participantes, su comunicación y toma de decisiones conjunta y la influencia de dichas decisiones) integran la noción de «cubo de la democracia» (Fung, 2006: 65). Otra propuesta influyente proviene de Smith (2009), quien trabajando con seis dimensiones (y subdimensiones), ofrece una gran riqueza explicativa y facilita la operativización de los aspectos evaluables. Nosotros trasladaremos su sistema a un mecanismo (consejos) cuya realidad y funcionamiento no es ampliamente conocido<sup>3</sup>.

Siguiendo el enfoque de Smith, tendremos la ventaja de comparar únicamente entre consejos —mecanismos de una misma naturaleza—, redundando ello en mayor

---

2. En adelante, bloques evaluativos «diseño» y «satisfacción».

3. Algunas excepciones a este patrón son las aportaciones de Navarro (1999), Sarasa y Guiu (2001) y Blanco (2009). En los últimos años se han generado esfuerzos como de los planes de Gobierno Abierto —ya hemos citado el último de ellos—, impulsados para colmar esta laguna.

precisión evaluativa. Para conseguirlo, establecemos unos «patrones de comparación específicos y operacionalizables, que permitan elaborar indicadores de rendimiento» (Navarro, 2008: 88) y, además, siguiendo la estrategia utilizada entre otros por Carr y Halvorsen (2001), Rowe *et al.* (2004) o Fobé *et al.* (2013), utilizaremos un bloque de indicadores basado en una encuesta de satisfacción a participantes junto con el bloque de indicadores de diseño.

El marco teórico lo constituyen seis dimensiones o «bienes democráticos» (Smith, 2009). Junto a las de «inclusividad», «juicio informado», «control popular» y «transparencia», Smith refiere a otras dos de tipo institucional —«eficiencia» y «transferibilidad»<sup>4</sup>—, útiles para determinar cuán «practicables» (*ibid.*: 13) son las instituciones participativas. A continuación, se definen dichas dimensiones:

### *Inclusividad*

Referida a la forma en que la igualdad política es materializada en dos aspectos de la participación: presencia y voz (*ibid.*: 12), lo que implica atender al grado de presencia de la Administración pública en la institución, a los procedimientos de selección de participantes, a las «posibilidades que el diseño les ofrece para su contribución» (*ibid.*: 163) y a su posibilidad de influir en el *output* de la institución («voz»).

### *Juicio informado*

Capacidad de la ciudadanía para hacer juicios informados y reflexivos mediante el conocimiento y la comprensión de los detalles de los asuntos sobre los que tratan (*ibid.*: 24). Esta dimensión no será descompuesta en dos subdimensiones, interesándonos especialmente centrar la atención en las posibilidades de que se genere el grado de información adecuado para las personas participantes, determinante decisivo de un juicio formado.

### *Control popular*

Medida en que la ciudadanía puede influir y controlar de forma efectiva el proceso de toma de decisiones en distintas fases del proceso (*ibid.*, 23). Se traduce en dos aspectos clave: el control de agenda (iniciativa del consejo para seleccionar temas y su

---

4. Excluimos esta última dimensión, pues definida por Smith como un criterio de comprobación de la «capacidad que tienen los diseños institucionales para operar en distintos contextos —escala, sistema político, temática—» (2009: 26-27) resulta útil a nivel teórico, pero no procede en esta investigación.

abordaje) y el control de *outputs* o resultados (mecanismos de seguimiento), ya en la fase de implementación de la política objeto de consulta.

### *Transparencia*

Primero, y en relación con los participantes, se requiere que tengan una comprensión clara de las condiciones de su participación (transparencia interna). Además, el proceso necesita ser abierto a un público más amplio, esto es, «publicidad» o transmisión de información acerca de la institución y sus decisiones a la sociedad (*ibid.*, 25): transparencia externa.

### *Eficiencia*

Es necesario tener en cuenta los «costes y beneficios cívicos» (*ibid.*, 26), pero también la efectividad percibida del diseño institucional (*id.*). Entendemos que a menor cantidad de recursos invertida más baja su efectividad, pues los recursos (personal y presupuesto para nuestro caso) son la herramienta clave para superar los costes de participación (tiempo y esfuerzo). Kweit y Kweit afirman que estos costes son «inevitables» y añaden al tiempo y esfuerzo invertidos los «costes de oportunidad» (1987: 196) o beneficios de los que se ven privados los participantes por la inversión de su tiempo. Además, debemos considerar sus intereses percibidos<sup>5</sup>, siendo cruciales ideas como el «prestigio y reconocimiento comunitarios» para ellos y las instituciones representadas (*ibid.*, 64), asociadas a los resultados (idea de utilidad) que su participación genere. Tras presentar el diseño metodológico, explicaremos cómo hemos operacionalizado cada dimensión para los bloques diseño y satisfacción.

## METODOLOGÍA

Los resultados proceden de una base de datos (n = 2013) elaborada para un estudio multinivel de los consejos consultivos de la Administración pública española, que comprendió los niveles: nacional, regional (las diecisiete CC.AA.) y municipal (las ciudades más pobladas, incluyendo aquellas con más de 250 000 habitantes o que rebasaran los 175 000, siempre que fueran capitales provinciales)<sup>6</sup>. Primero se mapearon los

---

5. Es el de eficiencia un criterio multidimensional para cuya medición se apela en gran medida a lo subjetivo, siendo utilizados «entrevistas, cuestionarios, o encuestas —entre otros instrumentos— en la mayor parte de investigaciones que miden este criterio» (Rowe *et al.*, 2004: 546).

6. Ello permitió alcanzar una mayor diversidad geográfica, evitando centrarse solamente en poblaciones que conforman áreas metropolitanas, situación que nos alejaría de aquella diversidad.

consejos con informaciones como su denominación, temática, nivel territorial y contacto, partiendo de sus sitios web. Cuando no fue posible encontrar datos *online*, fueron solicitados a las Administraciones. De este marco muestral se extrajo una submuestra, seleccionando consejos que versasen sobre políticas públicas diversas y con características dispares para obtener una muestra representativa del espectro de consejos. Entre ellos fueron analizados los educativos (consejos con arraigo y relativos a una política tradicional), los medioambientales (menos asentados y diferenciados por su composición y grado de institucionalización) y los de inmigración (novedosos en el tiempo y centrados en políticas públicas cuyo núcleo es la identidad). También se estudiaron los consejos distritales en cuanto ejemplo de consejos territoriales. De los 101 casos que cumplían con estos criterios serían excluidos 31 por estar inactivos y/o por el rechazo a colaborar, lo que resultó en una muestra final de 70 consejos.

Para cada consejo fueron codificados aspectos de sus documentos normativos (actas, reglamentos) con información sobre infraestructura, objetivos, composición, organización y métodos de trabajo. Se añadieron codificaciones sobre su presencia en internet para obtener indicadores de visibilidad y transparencia (base Diseño)<sup>7</sup>. Posteriormente fue enviado un cuestionario online a sus miembros (base Satisfacción), preguntándoles acerca del funcionamiento de los consejos y su grado de satisfacción como participantes. El trabajo de campo se completó entre noviembre de 2017 y marzo de 2018. En 27 casos la Administración facilitó el contacto directo con las personas encuestadas, con una tasa de respuesta del 30 % de los miembros. En los otros 43 casos la Administración medió en la aplicación del cuestionario a través de los coordinadores de los consejos, lo que dio lugar a una tasa de respuesta menor: se obtuvo alguna respuesta en el 78 % de consejos y de un 13 % del total de consejeros. Debemos advertir que contar solo con las respuestas de quienes desearon participar implica asumir que lo han hecho los miembros más comprometidos y activos, si bien encontramos entre ellos a los más críticos pero también los más complacientes. No obstante, se aminora el sesgo de autoselección utilizando las medias y no las respuestas individuales directas de los participantes. Además, siguiendo a investigaciones anteriores (Font *et al.*, 2016), fue buscada la proporcionalidad entre representantes de la ciudadanía y Administraciones, ajustándonos a la realidad de estos espacios. La investigación prescinde de los quince consejos distritales de la muestra dada su particular naturaleza —territorial y submunicipal— y su no comparabilidad con los sectoriales. Para evitar sesgos, otros siete consejos fueron excluidos por el excesivo protagonismo de los perfiles de la Administración pública en las respuestas al cuestionario<sup>8</sup>. Así, la muestra utilizada es de 48 consejos (tabla 1) y 421 participantes encuestados.

---

7. El trabajo de codificación fue realizado por tres miembros del equipo coordinados y con criterios unificados.

8. Se excluyeron los casos cuyo porcentaje de respuestas obtenidas fue desproporcionadamente protagonizado por miembros de la Administración pública (cuando más de un 60 % de las respuestas para un caso provienen de dichos perfiles).

TABLA 1.  
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONSEJOS POR ÁMBITO TEMÁTICO Y NIVEL TERRITORIAL

Temática / Ámbito	Municipio	Región	Estado	(Total)
Educación	6	15	1	22
Inmigración	3	5	1	9
Medio Ambiente	3	11	3	17
(Total)	12	31	5	<b>48</b>

Fuente: elaboración propia.

### Operacionalización

Para cada dimensión, incorporamos indicadores de diseño (normativa) y satisfacción (encuesta)<sup>9</sup>, encajando las variables en las definiciones de las dimensiones teóricas y controlando su variabilidad (excluyendo indicadores que apenas mostraban variación por concentrarse casi todos los casos en una única categoría de respuesta). El conjunto de indicadores Diseño incorpora diez variables, dos por dimensión (anexo 1), mientras que el de Satisfacción incorpora veinticinco —cinco por dimensión, al existir mucha más información en la encuesta— (anexo 2). Para la dimensión *inclusividad* se tuvo en cuenta el nivel de autonomía de los cargos (si presidente y vicepresidente son o no designados por la Administración) y la proporción en que la sociedad civil está presente en sus órganos. A mayor presencia del componente *Administración pública*, menos inclusivo consideramos el consejo. La encuesta aborda ítems como el papel del presidente en el debate, las posibilidades de interacción y representatividad existentes (*presencia*) y el margen para intervenir (*voz*).

En la dimensión *juicio informado*, utilizamos el indicador *presencia de expertos y expertas en los principales órganos* para saber en qué medida los participantes disponen de información de calidad. Hemos considerado que los «expertos» y «representantes de universidades y centros de investigación» son perfiles idóneos para proveer al consejo de información, por su conocimiento técnico y neutralidad. En la encuesta fueron preguntados los participantes por la calidad y cantidad de información recibida, su disponibilidad y su potencial para la deliberación y el consenso. Por su parte, la dimensión *control popular* es analizada comprobando si en la normativa se declara como objetivo expreso a las políticas públicas y si prevé, para las autoridades, la obligatoriedad de consulta al consejo (control *agenda*). Se evalúa, también, si las normas reconocen como vinculantes las recomendaciones y si hay previstos mecanismos de seguimiento (control *outputs*). Todos ellos son indicadores de que el diseño institucional prevé que los ciudadanos

9. Siendo nuestra unidad de análisis el consejo, la puntuación correspondiente a *satisfacción participante* es calculada mediante los promedios de las valoraciones realizadas por los encuestados en cada consejo.

tengan un «control efectivo sobre importantes aspectos del proceso de toma de decisiones» (Smith, 2009:22) y de que «velen por la ejecución de las decisiones tomadas» (Seller, 2004: 124). Ambas subdimensiones también son abordadas en la encuesta.

En cuanto a la dimensión *transparencia*, utilizamos dos indicadores de transparencia interna (si son contemplados procedimientos de modificación de las normas o estructura del consejo y si se especifican los canales de comunicación con las autoridades) y dos de transparencia externa (si reglamentariamente los plenarios son públicos y si el consejo tiene cuenta en Facebook o Twitter). Además, empleamos un indicador mixto para valorar la publicidad que el consejo ofrece de sus actos y resultados, de qué forma se presenta en internet y si su información es actualizada. En la encuesta también se contemplan diversos aspectos de la proyección hacia el interior y hacia el exterior de la idea de transparencia. Por último, la dimensión *eficiencia* examina los recursos del consejo según especifique su normativa o, en su defecto, su sitio web: si tiene un presupuesto independiente y equipo propio y también su capacidad (prevista formalmente) de generar una gama de resultados: informes, reportes, etc. Cobra relevancia aquí lo subjetivo, esto es, las valoraciones que realizan los participantes en términos de eficiencia, referidas a cuán gravosa les resulta su implicación (reuniones, solicitudes de participación) y a las percepciones sobre esta, cumplimiento de un deber cívico y reconocimiento.

Asignamos las puntuaciones de modo que cada consejo aspira a obtener un máximo de 5 puntos por dimensión, lo que equivaldría al diseño institucional *ideal*. Cinco puntos por dimensión es también la puntuación máxima según la valoración de los encuestados. Un consejo con máximas puntuaciones en ambos bloques sería así un consejo ideal, con óptimo diseño y niveles de satisfacción.

## RESULTADOS

Profundizaremos en nuestros datos con cuatro grandes pasos. Primero, comprobaremos si existe una dinámica general y concluyente de consejos que ofrecen mejores y peores resultados. Segundo, examinaremos globalmente los resultados en las cinco dimensiones y en su doble componente diseño-satisfacción. Esto facilitará la identificación de factores asociados a mejores o peores valoraciones de cada consejo individual, fijándonos especialmente en la temática del consejo, pero sin perder de vista el nivel territorial al que pertenece. Finalmente, valoraremos si algún caso podría considerarse ideal o modélico, o cuáles se aproximarían a conseguirlo.

En la primera mirada a la relación entre las cinco dimensiones, las observaremos de forma global. Para los análisis posteriores, las descompondremos secuencialmente mediante *rankings* de puntuaciones en diseño y satisfacción. Agregando ambas puntuaciones, extraeremos los grupos de consejos destacados en cada dimensión. ¿Nos encontramos un escenario con consejos con buenos resultados de forma integral o, por contra, los consejos se han especializado en resolver bien solo algunos aspectos, desatendiendo otros? La tabla 2 apunta a un escenario más similar al primero: asistimos a una dinámica general de consejos próximos y otros alejados del modelo ideal.



TABLA 2.

CORRELACIONES ENTRE PUNTUACIONES GLOBALES DE LAS DIMENSIONES (PEARSON C.)

Dimensiones	Inclusividad	J. informado	C. popular	Transparencia	Eficiencia
Inclusividad	1	,105	,367*	,478**	,551**
Juicio informado	,105	1	,350*	,353*	,312'
Control popular	,367*	,350*	1	,406**	,528**
Transparencia	,478**	,353*	,406**	1	,748**
Eficiencia	,551**	,312'	,528**	,748**	1

\* La correlación es estadísticamente significativa al nivel 0,05 (bilateral).

\*\* La correlación es estadísticamente significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Todas las dimensiones correlacionan entre sí positivamente, en un rango que oscila entre correlaciones débiles y no significativas (0,11) hasta otras muy elevadas (0,75), pero donde nueve de las diez correlaciones son estadísticamente significativas. En todo caso, para la de *juicio informado* observamos una más débil significación, explicable por el indicador elegido para esta dimensión de *proporción de expertos* (establecida por cada consejo), con una elevada variabilidad entre casos.

Ahora podemos fijarnos en lo que ocurre en el interior de cada una de ellas. La tabla 3 relaciona los componentes diseño y satisfacción de cada dimensión mediante correlaciones. La constatación principal sintoniza con anteriores trabajos, órganos consultivos que ya habían señalado una relativa inconsistencia entre dificultades institucionales y un elevado grado de satisfacción de buena parte de los participantes (Sarasa y Guiu, 2001; Fobé *et.al*, 2013). En nuestro caso, solo en dos dimensiones existe una correlación significativa (pero no espectacularmente alta) entre ambos bloques, mientras que en otras dos es cercana a cero y en una es incluso levemente negativa (pero no significativa). Realidad normativa y satisfacción van pues por caminos diferentes y será preciso recordarlo para mirar ambas esferas de forma independiente.

TABLA 3.

CORRELACIONES ENTRE PUNTUACIONES DISEÑO-SATISFACCIÓN (POR DIMENSIONES)

Dimensión	Pearson C.
Inclusividad	0,235**
Juicio informado	0,019
Control popular	0,005
Transparencia	0,364**
Eficiencia	-0,09

\*\* La correlación es estadísticamente significativa al nivel 0,01 (bilateral).

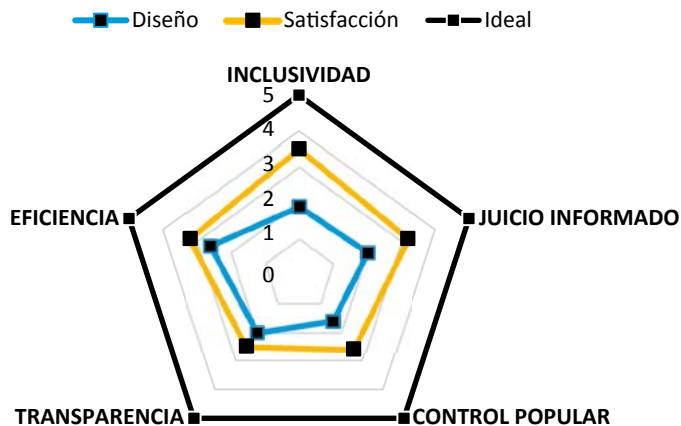
Fuente: elaboración propia.

Analizamos ahora una primera fotografía del conjunto de los consejos. En la figura 1 se representan, comparativamente, el ideal y la realidad. Un consejo *ideal* estaría representado gráficamente con la forma de un pentágono (línea exterior), esto es, con máximas puntuaciones para todas las dimensiones. Por contra, en nuestra representación de los promedios del total de casos observamos que los polígonos de sus puntuaciones diseño y satisfacción (líneas interiores azul y naranja, respectivamente) aparecen alejados del ideal.

Las puntuaciones resultan superiores en el aspecto subjetivo para todas las dimensiones. Como hemos visto, pese a que los diseños suelen ser mejorables, las experiencias participativas son valoradas, en general, positivamente. En este punto conviene tener presente que algunos ítems de la encuesta abordan preguntas cuyas respuestas están más directamente determinadas por el diseño institucional —apelando a mecanismos formalizados—, dándose esto precisamente en las dos dimensiones (*inclusividad* y *transparencia*) para las cuales comprobábamos existe una cierta correlación entre bloques (véanse en el anexo 2, por ejemplo, ítems como *satisfacción con el grado de diversidad de la composición del plenario* o *claridad del proceso consultivo*).

FIGURA 1.

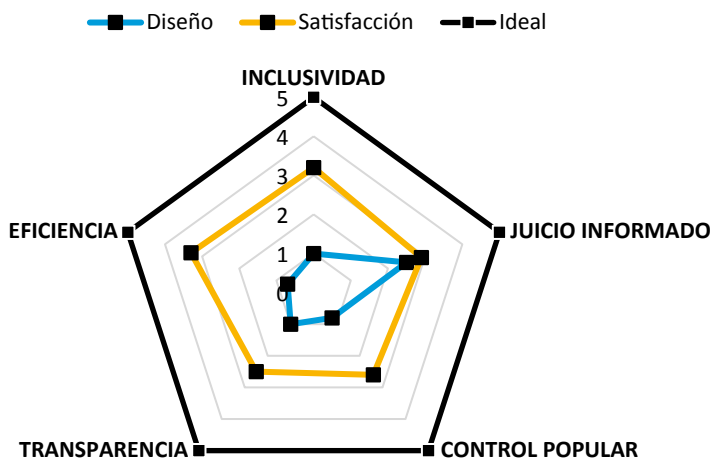
IDEAL Y REALIDAD: PROMEDIOS DE PUNTUACIONES DEL TOTAL DE CONSEJOS DE LA MUESTRA



Fuente: elaboración propia.

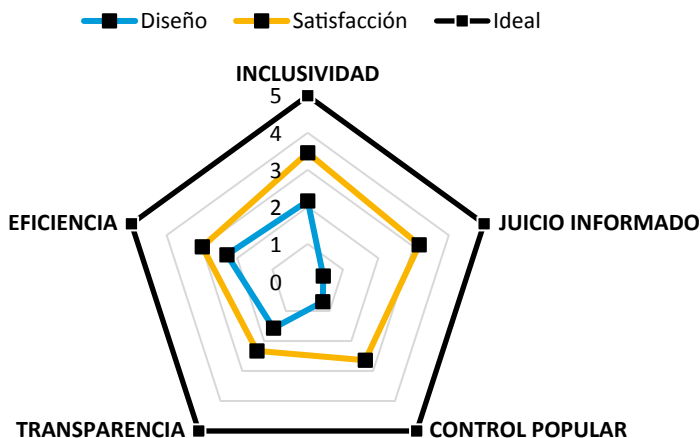
Empleando ahora un enfoque agregado —por temática— para el examen de las puntuaciones, queda patente que los consejos medioambientales evaluados se caracterizan por unas puntuaciones pobres en diseño y que únicamente destacan positivamente en *juicio informado*, por una diferencial presencia de personas expertas en su seno. Las puntuaciones en satisfacción son más elevadas, sobre todo, para sus dimensiones *inclusividad* y *eficiencia*. Sus promedios de puntuaciones están alejados del ideal (véase en la figura 2, sobre todo, lo reducido del polígono de las puntuaciones diseño).

FIGURA 2.  
PROMEDIOS DE PUNTUACIONES SEGÚN TEMÁTICA (MEDIOAMBIENTALES)



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.  
PROMEDIOS DE PUNTUACIONES SEGÚN TEMÁTICA (INMIGRACIÓN)

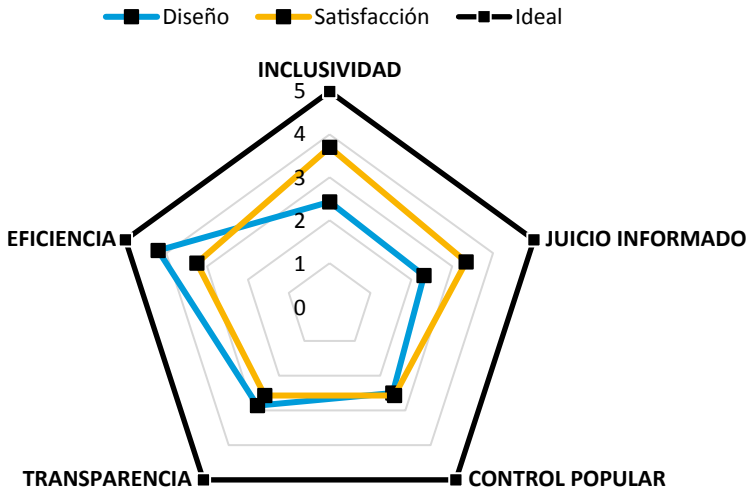


Fuente: elaboración propia.

Respecto al conjunto de consejos de inmigración (figura 3), también sus puntuaciones promedio indican una generalizada pobreza en su diseño, especialmente para las dimensiones *juicio informado* y *control popular*. En cuanto a la percepción que tienen sus integrantes, el de *transparencia* es el aspecto más negativamente valorado, siendo más complacientes sus respuestas en las dimensiones *inclusividad* y *juicio informado*.

Por último, son los educativos los mejor puntuados. En diseño, su punto más sólido es la *eficiencia* (4,20 puntos de promedio), mientras que los encuestados destacan —al igual que sucedía en los consejos de las otras temáticas— su *inclusividad* (3,70 puntos de promedio). En la figura 4 se aprecia que, en conjunto, los consejos educativos son los que más se acercan más a reproducir la figura del pentágono, síntoma de favorables puntuaciones en todas las dimensiones. Resulta factible pensar, pues, que este conjunto comprenderá los casos más próximos al ideal.

FIGURA 4.  
PROMEDIOS DE PUNTUACIONES SEGÚN TEMÁTICA (EDUCACIÓN)

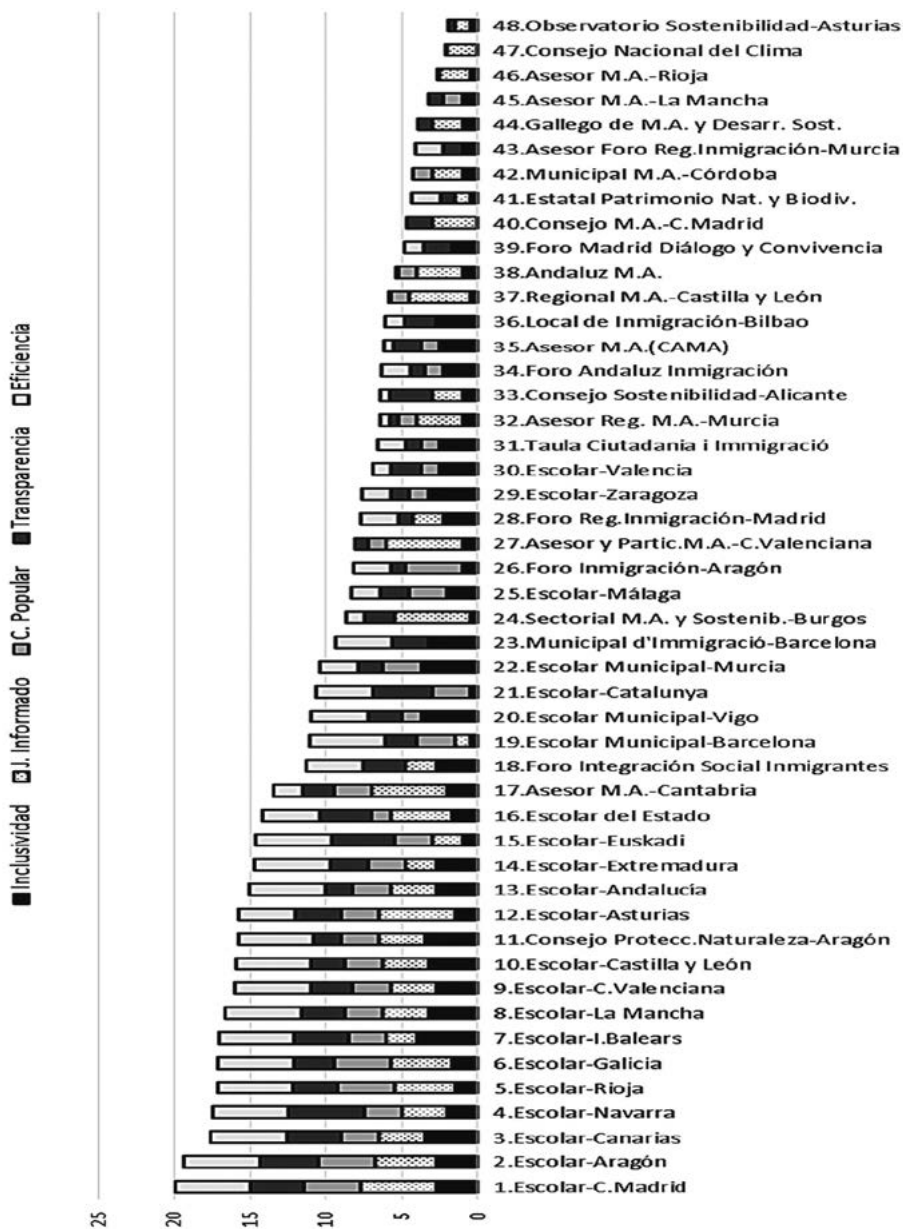


Fuente: elaboración propia.

A continuación, se analizan individualmente los casos mejor posicionados en ambos bloques. Las disposiciones normativas contemplarán en mayor o menor medida un diseño orientado a garantizar las cinco dimensiones de calidad democrática estudiadas. Analizando resultados, de los 25 puntos que un consejo puede acumular en diseño, el máximo obtenido es 20 (Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid). En los primeros puestos (gráfico 1) encontramos únicamente consejos educativos (y de nivel autonómico), excepción hecha del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón. En las posiciones más bajas se agrupan la mayoría de los medioambientales y de inmigración, con nulas puntuaciones en una o varias dimensiones, es decir, su diseño se parece menos al ideal normativo adaptado de Smith (2009).

GRÁFICO 1.

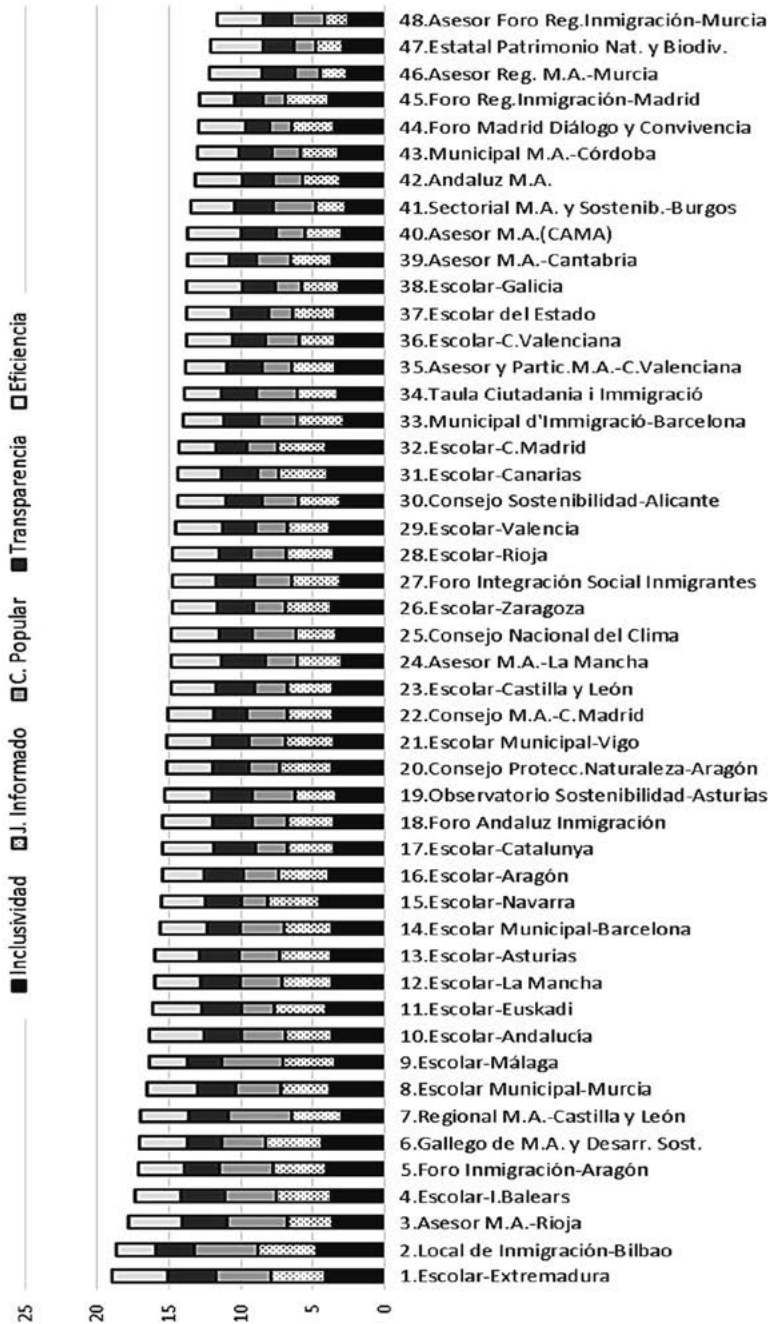
PUNTUACIONES TOTALES OBTENIDAS POR LOS CONSEJOS EN DISEÑO



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 2.

PUNTUACIONES TOTALES OBTENIDAS POR LOS CONSEJOS EN SATISFACCIÓN



Fuente: elaboración propia.

Atendiendo ahora a la percepción de los encuestados, la distribución varía notablemente en el orden de los casos y también en la uniformidad observada en la distribución (gráfico 2). Como vemos, la distribución de las puntuaciones totales basadas en la encuesta tiene menor amplitud, oscilando entre los 11,64 y los 18,98 puntos. Liderando esta clasificación ya no solo encontramos a los consejos educativos, sino también a los de otras temáticas. Aunque decae la presencia de los educativos en las mejores posiciones, esta es aún notable. De ellos, el mejor puntuado es el autonómico extremeño. Por su parte, el mejor calificado de los de inmigración es el bilbaíno —un consejo local—, con 18,67 puntos de 25 posibles. De los medioambientales destaca el de La Rioja, con una puntuación total de 17,84.

Hemos comprobado que estos mecanismos pueden estar bien diseñados, pero no generar satisfacción —y de ahí las diferencias entre clasificaciones—, pero ¿podemos señalar un grupo de consejos que se aproximen a dicho ideal en mayor medida que el resto? ¿Cómo comprobarlo? Descartada la posibilidad de señalar un consejo absolutamente modélico, identificaremos aquellos con mayor regularidad de buenas puntuaciones en ambos bloques<sup>10</sup>. Para ello, elaboramos tablas clasificatorias por dimensión<sup>11</sup>, dispuestas según las puntuaciones agregadas (*diseño* más *satisfacción*), de modo que para cada dimensión los casos con mejores puntuaciones son los situados en los cuartiles superiores. Tomando en cuenta dichas mejores puntuaciones<sup>12</sup>, fueron recontadas las presencias de cada caso en esos primeros cuartiles (tabla 4)<sup>13</sup>.

Ninguno emerge entre los mejor posicionados en todas las dimensiones, pero un conjunto de siete casos destaca en al menos tres, cumpliendo los patrones ya mencionados: son educativos y de nivel autonómico. Por delante de todos, los más cercanos a la idea de *modélico* son los consejos educativos extremeño y manchego, que sobresalen en cuatro de las cinco dimensiones. Pese a que el extremeño (figura 5) tiene una baja puntuación en *juicio informado* (debido a la escasa presencia de personas expertas en su seno), sus personas encuestadas se mostraron satisfechas con los ítems relativos a esta dimensión. Por su parte, el educativo manchego, que en principio cumplía con los estándares para coliderar todas las dimensiones, resultó excluido del primer cuartil en la dimensión *eficiencia*, pues su puntuación para esta dimensión en el bloque *satisfacción* resultó ligeramente menor que la puntuación promedio de todos los casos. Este último consejo es el más cercano a coliderar todas las dimensiones, muy cercano por ello al *ideal* (figura 6).

---

10. Para ello, los hemos ordenado individualmente para cada una de las dimensiones (agregando puntuaciones de diseño y satisfacción).

11. No se incluyen en el texto, pero se encuentran, bajo demanda, a disposición del lector.

12. Desechamos aquellos casos que, pese a figurar en los primeros cuartiles de las clasificaciones agregadas (*diseño* + *satisfacción*), obtenían una puntuación inferior al promedio de la distribución en uno de los componentes. Así, descartábamos que uno de los componentes pudiese alterar en exceso la puntuación agregada.

13. En la tabla figuran exclusivamente los quince casos con puntuaciones destacadas en al menos tres de las dimensiones.

TABLA 4.

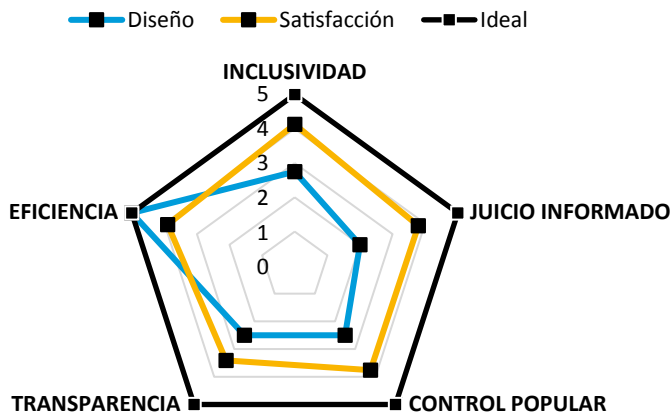
RECUENTO DE PRESENCIAS EN LOS PRIMEROS CUARTILES DE LOS RANKINGS POR DIMENSIÓN

Consejo / Dimensión	Inclusividad	J. informado	C. popular	Transparencia	Eficiencia
Escolar Extremadura	✓	—	✓	✓	✓
Escolar la Mancha	✓	✓	✓	✓	—
Escolar Aragón	✓	✓	—	✓	—
Escolar Andalucía	—	✓	✓	—	✓
Escolar Asturias	—	✓	✓	✓	—
Escolar Baleares	✓	—	✓	✓	—
Escolar Canarias	✓	✓	—	✓	—
Escolar Municipal Barcelona	—	—	✓	—	✓
Escolar C. y León	✓	✓	—	—	—
Escolar Catalunya	—	—	—	✓	✓
Escolar Com. Madrid	✓	✓	—	—	—
Escolar Euskadi	—	—	—	✓	✓
Escolar Municipal Murcia	✓	—	✓	—	—
Escolar Navarra	—	✓	—	—	✓
Consejo Protección Naturaleza de Aragón	✓	✓	—	—	—

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 5.

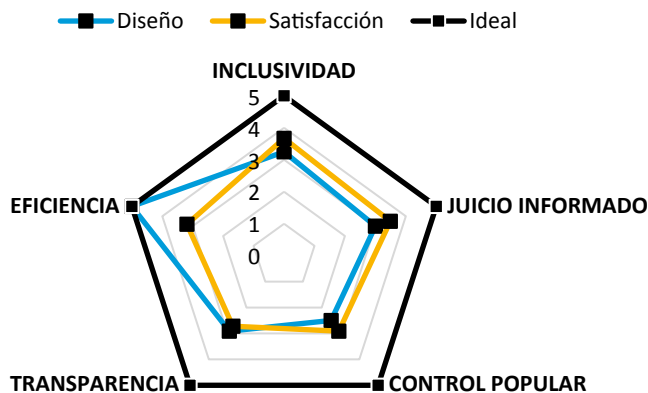
PUNTUACIONES CONSEJO ESCOLAR DE EXTREMADURA



Fuente: elaboración propia.



FIGURA 6.  
PUNTUACIONES CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA-LA MANCHA



Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

En esta investigación hemos evaluado los consejos sectoriales españoles partiendo de una muestra de casos —pertenecientes a distintas temáticas y niveles territoriales— y utilizando dos bloques evaluativos diferentes. Una primera conclusión es que, además de apreciar una dinámica reveladora de la existencia de unos consejos próximos y otros alejados del modelo ideal, la relación entre las puntuaciones obtenidas en ambos bloques evaluativos es prácticamente inexistente. Esto encaja con algunas investigaciones previas que comprobaron desigualdades en los niveles de satisfacción, situación justificada por Seller debido a las «diferentes expectativas subjetivas esperadas en relación a los beneficios objetivos conseguidos por los actores participantes» (2008: 21). Así, un consejo con un diseño robusto puede no funcionar correctamente, generando insatisfacción entre sus participantes.

Ninguno de los casos puede considerarse como *modélico*. Si bien un pequeño grupo puntúa mejor en algunas dimensiones, ninguno sobresale en todas. Los rankings revelan que la temática del consejo, unida a su nivel territorial, determinan los resultados. Los consejos educativos se imponen frente al resto por influencia de la puntuación obtenida gracias a su diseño, más que por el componente satisfacción. El marco legislativo común del que parten los consejos educativos españoles de nivel autonómico explica que tengan las mismas atribuciones «y semejantes modos de funcionamiento» (Mandingorra, 2015: 19), uniformidad que se ha visto reflejada en los resultados de esta evaluación. Los dos casos con mejores resultados son, precisamente, los consejos escolares autonómicos manchego y extremeño, posicionados entre los mejor puntuados hasta en cuatro dimensiones.

Los consejos de inmigración, cuyo recorrido es más reciente y tienen un diseño institucional menos desarrollado, puntuaron bajo especialmente en el aspecto informativo (escasa presencia experta) y en *control popular*, reflejando una baja capacidad de influencia-control. Sus integrantes valoraron positivamente, sobre todo, la dimensión *inclusividad*. El balance sobre los medioambientales resulta negativo, en sintonía con investigaciones previas (Alarcón *et al.*, 2020). Pese a que alguno (sobre todos, destaca el Consejo para la Protección de la Naturaleza de Aragón, véase tabla 4) aparece entre los mejor puntuados, observamos un panorama general en el que los esfuerzos en diseño parecen orientarse al aspecto informativo (otorgan importancia a la presencia de expertos), quedando desprovistos aspectos clave como la *inclusividad* y la *transparencia*.

Hay varios aspectos en los que sería necesario mejorar y profundizar esta línea de trabajo. Primero, la selección de indicadores y su ajuste a la teoría política entraña una dificultad de base en el esfuerzo de adaptación del marco conceptual a la realidad de los consejos. En segundo lugar, se evidenciaron divergencias entre los bloques evaluativos, por lo que en varias dimensiones hay ausencia o inexistencia de correlación entre puntuaciones. Aunque ya hemos visto que este resultado aparece en trabajos anteriores, su contundencia genera cierta inquietud. Las diferencias entre las percepciones de los participantes reflejan el «ambiente político competitivo» en el que se desenvuelven los consejos, cuyos resultados provienen de múltiples fuentes (*stakeholders*) con diferentes «demandas de legitimidad» (Van Damme *et al.*, 2011). Así, coincidimos con la visión de aquellos investigadores para quienes el concepto de calidad democrática «consta de dos necesarios e interdependientes componentes: el de oportunidad-estructura [...] y el ciudadano, referido a cómo los ciudadanos pueden insuflar vida dentro de aquellas oportunidades» (Mayne y Geissel, 2016: 634). Por ello, se antojan interesantes futuras evaluaciones centradas en los perfiles y expectativas de quienes participan, para averiguar qué está sucediendo cuando buenos diseños no se traducen en valoraciones positivas y por qué también ocurre lo contrario.

Respecto a la variable *nivel territorial*, su relevancia en los resultados es indudable. Investigaciones previas (Brugué *et al.*, 2021) ya subrayaron su efecto a nivel subjetivo (según se desciende de nivel administrativo, percepción más positiva de su funcionamiento). Aquí hemos comprendido que esta variable también debe ser contemplada para comparar entre diseños institucionales. El carácter cuantitativo de esta investigación implica que generalmente se impongan los consejos educativos regionales, con normativas similares y mayor grado de formalización. Aspirar a obtener evaluaciones más precisas en esta línea de estudios de n-grande requiere que futuras evaluaciones se planteen comparativas estrechas entre casos de un mismo nivel para profundizar en sus dinámicas de funcionamiento diferenciales y combinar las aproximaciones cuantitativas y cualitativas para alcanzar el propósito.

Por último, y retomando nuestro objetivo principal, resultaría interesante un análisis exhaustivo de diversos aspectos y dinámicas propias para ver qué diferencia a los consejos que han resultado más cercanos al *ideal* del resto e identificar así prácticas virtuosas aplicables en otros casos. Sería muy enriquecedor, para profundizar en el

conocimiento de estos mecanismos, afrontar nuevas evaluaciones sobre consejos de temáticas diferentes a las analizadas. De este modo podrían identificarse más claramente los factores explicativos (cuáles son y en qué medida) que vinculan las características de la temática con los resultados de sus consejos.

### Referencias

- Alarcón, Pau, José Luis Fernández-Martínez y Joan Font. 2020. «Comparing Environmental Advisory Councils: How They Work and Why it Matters», *Sustainability*, 12, 4286: Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su12104286>.
- Blanco, Ismael. 2009. «Las consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona», en Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, Quim, Joan Font y Jorge Ruiz. 2021. «The Closer, the Better? Comparing Advisory Councils at Different Government Levels», *Administration and Society*, 53 (6): 844-871. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399720971601>.
- Carr, Deborah S. y Kathleen Halvorsen. 2001. «An evaluation of three democratic, community-based approaches to citizen participation: Surveys, conversations with community groups, and community dinners», *Society and Natural Resources*, 14 (2): 107-126. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/089419201300000526>.
- Christensen, Henrik. 2020. «How citizens evaluate participatory processes: A conjoint analysis», *European Political Science Review*, 12 (2): 239-253. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1755773920000107>.
- Fobé, Ellen, Marleen Brans, Diederik Vancoppenolle y Jan Van Damme. 2013. «Institutionalized Advisory Systems: An Analysis of Member Satisfaction of Advice Production and Use across 9 Strategic Advisory Councils in Flanders (Belgium)», *Policy and Society: Journal of Public, Foreign and Global Policy*, 32: 225-240. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.004>.
- Font, Joan. 2020. «Los consejos como espacios deliberativos: El caso español», en Joaquín B. Torrella *et al.* (ed.), ¿Una nueva democracia para el siglo XXI? CLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.17>.
- Font, Joan, Sara Pasadas y Graham Smith. 2016. «Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons», *Journal of Public Deliberation*, 12 (1): 1-25. Disponible en: <https://delib-demjournal.org/article/id/515/>.
- Fung, Archon. 2006. «Varieties of Participation in Complex Governance», *Public Administration Review*, 66: 66-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.
- Galais, Carolina, Clemente J. Navarro y Paloma Fontcuberta. 2013. «La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El

- caso de Andalucía», *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 65-87. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37588>.
- Kweit, Mary G. y Robert W. Kweit. 1987. «Citizen participation: Enduring issues for the next century», *National Civil Review*, 76 (3): 191-198. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ncr.4100760302>.
- Mandingorra, Jesús. 2015. *La participación ciudadana en la educación. Estudio comparado de los Consejos Escolares Autonómico* [tesis]. Nando Rosales, Julio (dir.), Universidad Católica de San Vicente Mártir, Valencia.
- Mayne, Quinton y Brigitte Geissel. 2016. «Putting the demos back into the concept of democratic quality», *International Political Science Review*, 37 (5): 634-644. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512115616269>.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Gobierno de España. 2020. IV Plan de Gobierno Abierto. España. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.
- Navarro, Clemente J. 1999. *El sesgo participativo*. Madrid: Editorial CSIC.
- Navarro, Clemente J. 2008. «Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40: 81-102. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533671004>.
- Pogrebinschi, Thamy y Melisa Ross. 2019. «El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. Contribuciones y desafíos», *GIGAPP Estudios Working Papers*, 6 (129): 323-336.
- Rodríguez, Gorka y Rafael Ajangiz. 2007. «Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada», *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 181-197.
- Rowe, Gene, Roy Marsh y Lynn J. Frewer. 2004. «Evaluation of a deliberative conference», *Science, Technology and Human Values*, 29 (1): 88-121. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0162243903259194>.
- Sarasa, Sebastián y Jordi Guiu. 2001. «El Consejo Municipal de Bienestar Social en Barcelona», en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Seller, Enrique P. 2004. «La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario», *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, 12: 103-137. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/ALTERN2004.12.6>.
- Seller, Enrique P. 2008. «Mecanismos de participación ciudadana en los servicios sociales municipales. Las realidades de la Región de Murcia», *Cuadernos de Trabajo Social*, 21: 7-25. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0808110007A>.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations*. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Van Damme, Jan, Marleen Brans y Ellen Fobé. 2011. «Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A comparative study of education councils in Europe», *Haldus-kultuur-Administrative Culture*, 12 (2), 126-145. Disponible en: [http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/article\\_hkac.pdf](http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/article_hkac.pdf).

## ANEXO 1.

## CONJUNTO DE DATOS DISEÑO

Dimensión	VARIABLES	Indicadores y asignación de puntuaciones
<b>Inclusividad</b>	Autonomía cargos respecto a Administración	+1,25 si el presidente no fue designado por la Administración +1,25 si el vicepresidente no fue designado por la Administración
	Presencia sociedad civil en principales órganos	+0-1,25 <sup>14</sup> proporción presencia de la Sociedad Civil <sup>15</sup> en el plenario / +0-1,25 proporción presencia de la Sociedad Civil en el principal cuerpo ejecutivo <sup>16</sup>
<b>Juicio informado</b>	Presencia expertos en consejo	+0-2,5 proporción de expertos en plenario +0-2,5 proporción de expertos en ejecutivo <sup>17</sup>
<b>Control popular</b>	Capacidad control agenda	+1,25 si las políticas públicas son un objetivo declarado en normativa +1,25 si las autoridades están obligadas a consultar
	Capacidad control <i>outputs</i>	+1,25 si las recomendaciones son vinculantes +1,25 si existen mecanismos de seguimiento
<b>Transparencia</b>	Interna	+0,833 si la normativa contempla procedimientos de modificación de normas/estructura +0,833 si las reglas especifican canales de comunicación con autoridades
	Externa	+0'833 si los plenarios son públicos +0'833 si el consejo dispone de alguna red social
	Indicador Mixto	+ [0-0,833] publicidad de los productos del consejo <sup>18</sup> + [0-0,833] tipo de presencia en Internet <sup>19</sup> y contenidos actualizados

14. Recodificación por intervalos para asignar el rango de puntuaciones (0-2,5): [ $\leq 0,2800 = 0$ ;  $0,2801 - 0,3910 = 0'5$ ;  $0,3911 - 0,5020 = 1$ ;  $0,5021 - 0,6130 = 1'5$ ;  $0,6131 - 0,7240 = 2$ ;  $\Rightarrow 0,7241 = 2,5$ ].

15. [Representantes de asociaciones + representantes de sindicatos + representantes de organizaciones empresariales] / n.º total de miembros plenario.

16. [Representantes de asociaciones + representantes de sindicatos + representantes de organizaciones empresariales] / n.º total de miembros principal cuerpo ejecutivo]. En caso de presencia e información para ambas en sendos órganos, fue tomada en cuenta la media, previa a la asignación de los valores-puntuación. Para aproximadamente 1/3 de los casos sin cuerpo ejecutivo se tomó la información disponible, generalmente en el plenario.

17. Misma metodología aplicada que en notas anteriores. En este caso, de cara a obtener una mayor fiabilidad de la recodificación y asignación de puntuaciones (0-5), se dispuso de esta forma: [ $0'0000 - 0'0270 = 0$ ;  $0'0323 - 0'0536 = 1$ ;  $0'0588 - 0'1000 = 2$ ;  $0'1053 - 0'1379 = 3$ ;  $0'1400 - 0'1500 = 4$ ;  $> 0'1500 = 5$ ].

18. Disponibilidad o no online de las convocatorias de reuniones, actas e informes y recomendaciones emitidos.

19. Presencia online según que el sitio sea independiente, perteneciente a un dominio de una institución matriz, constituya una sección en otro sitio institucional o no exista.

Dimensión	Variables	Indicadores y asignación de puntuaciones
Eficiencia	Costes (recursos)	+1,25 si el consejo tiene un presupuesto independiente / +1,25 si el consejo tiene un equipo propio
	Beneficios cívicos	+ [0-2,5] producción de resultados <sup>20</sup>

Fuente: elaboración propia.

## ANEXO 2.

### CONJUNTO DE DATOS SATISFACCIÓN

Dimensión	Variables	Indicadores y asignación de puntuaciones <sup>21</sup>
Inclusividad	1. Debate bien estructurado por el presidente 2. Uno o más miembros dominan la discusión y se hace difícil participar 3. Composición del plenario políticamente diversa 4. ¿Principales <i>stakeholders</i> representados en el plenario?	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	5. Los miembros tienen derecho a expresar sus opiniones (voz) <sup>22</sup>	Nunca >> siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8; 1]
Juicio informado	1. La información es suficiente para tomar buenas decisiones 2. Información diversa e imparcial 3. La información es proporcionada cuando es solicitada 4. Los miembros alcanzan el consenso 5. La interacción lleva a comprender las posiciones de otros <sup>23</sup>	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1] Nunca > siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8; 1]

20. Informes anuales; Reportes ad-hoc; Propuestas; Informes de diagnóstico.

21. En el cuestionario fueron planteadas preguntas de escala de cuatro, cinco y seis categorías de respuesta. En aras de la claridad expositiva, detallamos todos los tipos posibles de respuestas, con la respectiva puntuación asignada:

- Muy en desacuerdo / en desacuerdo / algo en desacuerdo / ni de acuerdo ni en desacuerdo / algo de acuerdo / de acuerdo / muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
- Nunca / casi nunca / a veces / a menudo / casi siempre / siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8]
- En absoluto importante / no importante / ni importante ni no importante / bastante importante / absolutamente importante [0; 0'25; 0'50; 0'75; 1].

22. Para la combinación de las cinco variables (n=421, 5 ítems) A.Cronbach: 0,711.

23. A.Cronbach: 0,807.

Dimensión	Variables	Indicadores y asignación de puntuaciones <sup>21</sup>
<b>Control popular</b>	1. Recomendación por iniciativa del Consejo	
	2. La consulta guarda relación con los principales asuntos políticos	Nunca >> siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8; 1]
	3. Como efecto del consejo, el contenido de la política cambia	
	4. La recomendación ha sido tenida en cuenta	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	5. ¿Se dispone de mecanismos de seguimiento del impacto de las recomendaciones? <sup>24</sup>	Sí / no [1 / 0]
<b>Transparencia</b>	1. El proceso consultivo resulta claro	
	2. Proceso de toma de decisiones limpio y transparente	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	3. Los medios prestan atención a la materia de consulta	
	4. Debate público en torno a la recomendación	Nunca >> siempre [0; 0'2; 0'4; 0'6; 0'8]
	5. Los gobernantes utilizan la recomendación para legitimar sus decisiones <sup>25</sup>	
<b>Eficiencia</b>	1. Se celebran demasiadas reuniones	
	2. Recibo demasiadas solicitudes para participar en distintos procesos	
	3. Sentimiento fuerte de implicación en el proceso	Muy en desacuerdo >> muy de acuerdo [0; 0'166; 0'333; 0'5; 0'666; 0'833; 1]
	4. Cumplimiento de un deber cívico como factor para participar	
	5. Un factor muy importante para participar es el reconocimiento de la organización que se representa <sup>26</sup>	En absoluto importante >> absolutamente importante [0, 0'25; 0'50; 0'75; 1]

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 6 de mayo de 2021.

Aceptado para publicación: 13 de febrero de 2023.

24. A.Cronbach: 0,707.

25. A.Cronbach: 0,525.

26. A.Cronbach: 0,282.

**HÉCTOR FERNÁNDEZ LONGO**

h.fdezlongo@gmail.com

Licenciado en Derecho (Universidad de Oviedo), graduado en Sociología (UNED, Premio Extraordinario Fin de Grado) y en el Máster en Comunicación, Cultura, Sociedad y Política (UNED). Es beneficiario de un contrato FPU desde 2019 e integra su actividad en el grupo DEMOCRETS (IESA-CSIC). Su línea de investigación versa sobre la renovación y calidad de las instituciones democráticas, con especial énfasis en las formas de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos y los espacios participativos donde aquella se despliega. Ha colaborado en varios proyectos de investigación centrados en estos mecanismos, entre ellos dos de ámbito nacional: «Democracia asociativa: ¿autonomía responsable, sesgo participativo o círculo vicioso?» e «Ideologías e instituciones participativas, ¿qué relaciones?».



---

## *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*

Mercedes García Montero, Mélangy Barragán Manjón y Manuel Alcántara Sáez (dirs.).  
Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021, 514 pp.

La obra, a cuya reseña dedicamos las siguientes líneas, se suma a la reducida nómina de aquellas obras pioneras que, manteniendo el rigor de los procedimientos académicos y del análisis científico, realizan una aportación significativa a la generación de conocimiento sobre el asunto al que se dedican, con el reto y el valor añadido de efectuarlo de modo simultáneo a la propia evolución de la realidad política que estudian.

La literatura generada recientemente ha evidenciado la relevancia de analizar y evaluar el papel desempeñado por los parlamentos en los sistemas presidencialistas de América Latina, a pesar de las pautas en la centralización de poderes y el predominio de las facultades del poder ejecutivo, las pautas de polarización electoral o la influencia de las agendas internacionales de la región en las agendas nacionales y locales. La obra presenta, sobre la base de este escenario, un análisis comparativo sobre el papel de los Parlamentos en distintos países de América Latina, una región a cuyo estudio los directores de la obra han dedicado con éxito sus trayectorias académicas y científicas (ver, entre otras, Alcántara y García Montero, 2011; Alcántara *et al.*, 2005; Alcántara, 2018; Freire *et al.*, 2020; Barragán *et al.*, 2020).

El libro cohesiona la estructura de los diferentes capítulos, facilitando así la obtención de resultados comparativos y permitiendo detectar las tendencias diferenciadoras y convergentes en cuanto al rendimiento institucional de los Parlamentos ante la crisis sanitaria de la COVID-19 y su proyección sobre distintas áreas y dimensiones de la realidad social y política. Así, un capítulo introductorio presenta el objeto del libro, centrado en el estudio del rendimiento institucional de los organismos legislativos y su relación con los distintos Gobiernos (entre marzo de 2020 y abril de 2021), con la intención de abordar los desafíos atravesados por los Parlamentos a nivel organizativo y político. A continuación, más de veinte expertos analizan la experiencia en dieciocho países latinoamericanos en capítulos que se constituyen en estudios de caso, según la estructura política e institucional de cada país.

Cada capítulo de la obra se configura, así, como un estudio de caso relativo al papel que han desempeñado los Parlamentos en los países de América Latina incorporados en la obra: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El

Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Más allá de la libertad de estilo y del contenido aportado por los distintos autores, la lógica común de los capítulos sigue la siguiente estructura, con el propósito de garantizar resultados comparativos sobre los siguientes contenidos: diseño institucional de la cámara legislativa, el régimen de relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, el contexto político de cada caso de forma previa al impacto de la pandemia, el régimen de medidas adoptadas para adaptar el funcionamiento del Parlamento a la situación de emergencia sanitaria o el rendimiento del sistema en términos de control y fiscalización al ejecutivo. La obra cierra con un capítulo de conclusiones en el que se evidencia en qué medida la pandemia, como coyuntura de excepcionalidad constitucional, vendría a reforzar los poderes presidenciales, limitando las capacidades de los legislativos, especialmente en aquellos casos con bajos estándares de calidad democrática y en los que, además, el presidente cuenta con mayoría en el Parlamento. Los resultados del libro evidencian una pluralidad de escenarios derivados de la particular configuración institucional, política y socioeconómica de cada caso. Así, cada Parlamento habría respondido de modo distinto a las estructuras políticas, los procedimientos, procesos y actores que configuran los diferentes sistemas políticos.

Entre otros motivos, la trascendencia de la publicación reside en su aportación a la evaluación del impacto que la COVID-19 ha tenido no tanto sobre el funcionamiento de los Parlamentos y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, sino en el marco en que, a través del estudio de estas dimensiones institucionales, se analiza el propio funcionamiento de los sistemas políticos democráticos en que se han desarrollado los acontecimientos durante los dos últimos años. Así, de entre los principales valores atribuibles a la obra y que se proyectan en favor del desarrollo de la disciplina (ciencia política y de la Administración), conviene destacar: por un lado, la exhaustividad de contenidos y casos incorporados, posibilitando la obtención de resultados desde una perspectiva comparativa con una indudable aportación y trascendencia teórica; por otro, la actualidad de la obra y su carácter pionero, convirtiéndola en una potencial obra de referencia para estudios que sobre la misma temática y región internacional tengan la intención de avanzar en el análisis de los Parlamentos bajo situaciones de emergencia y excepcionalidad como las que la pandemia ha causado.

Desde el punto de vista formal, y como se ha expuesto más arriba, la estructura del libro permite obtener una perspectiva inicial sobre el estado de las democracias latinoamericanas antes y después de la pandemia. Para ello, se establecen los indicadores comunes y las variables que cada caso analizará, con el propósito de generar, como así se realiza efectivamente, un capítulo de conclusiones en el que se aúnan, resumen, sistematizan y generan los resultados comparativos, derivando en la que, quizás, sea una de las aportaciones más notables de la obra en términos de contribución teórica y conceptual.

En un contexto de globalización y de lo que el propio profesor Alcántara ha conceptualizado como un escenario de «democracias fatigadas» (Alcántara, 2019), el libro contribuye a avanzar en las investigaciones sobre el funcionamiento y el papel que los Parlamentos cumplen en los sistemas políticos democráticos, en la línea de

obras de referencia, no solo para la región de América Latina (Alemán y Tsebelis, 2016), sino desde una perspectiva comparada a nivel internacional (Arter, 2007; Leston-Bandeira; 2015; Benoît y Rozenberg, 2020; Norton, 2020;), incluyendo obras sobre el funcionamiento interno de los Parlamentos a través de sus comisiones, también desde una aproximación comparada (Siefken y Rommetvedt, 2022).

Por su aportación teórica y conceptual (que permite exportar sus resultados de análisis obtenidos mediante el estudio comparativo realizado) el libro proyecta un impacto científico y académico que posibilita la generación de hipótesis de trabajo que, sin duda, permitirán el diseño, la replicación y la realización de investigaciones empíricas en el futuro sobre las circunstancias disruptivas provocadas por la COVID-19. No obstante, más allá de este impacto científico, la obra tiene una trascendencia social en la medida en que identifica aquellos aspectos de los sistemas políticos de América Latina sobre los que centrar la atención para formular, de manera óptima y eficaz, propuestas destinadas al fortalecimiento de la capacidad institucional de la democracia.

Resulta evidente, por tanto, que la obra representa una aportación significativa a la generación de conocimiento sobre una materia de actualidad, pero de la que se derivarán efectos y consecuencias estructurales para los sistemas políticos a nivel global. El libro cuenta con una orientación práctica y empírica marcada por su estilo formal divulgativo, facilitando su acceso por parte de un extenso público, entre los cuales cabría destacar a cargos públicos (electos o de gobierno), empleados, gestores y directivos públicos, entes instrumentales, consultivos o descentralizados territorialmente, partidos políticos, consultores y asesores políticos, grupos de interés, entre otros.

El enfoque institucionalista de la obra (que obvia las relaciones con el poder judicial) no incorpora el análisis de las pautas de comportamiento político y electoral de la ciudadanía ante las circunstancias analizadas. Este enfoque hubiese permitido ponderar la expresión de la cultura política y el impacto de las opiniones y actitudes colectivas en el contexto de excepcionalidad estudiado, aunque los resultados y las generalizaciones ofrecidas en el libro representan una base sólida sobre la que, en futuras investigaciones, incorporar dimensiones relevantes tales como el comportamiento político y la cultura política de la participación, aspectos que en el análisis posterior de la pandemia se han evidenciado como aspectos relevantes que complementan los enfoques institucionalistas.

Considerando la extensa nómina de autores y autoras, pero teniendo en cuenta la trayectoria académica de los directores, como se indicaba al principio de esta recensión, este libro configura un marco empírico de trascendencia teórica y conceptual sobre el que, estamos seguros, se abrirán enriquecedoras propuestas de investigación futuras.

### *Referencias*

Alcántara, Manuel y Mercedes García Montero (eds.). 2011. *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

- Alcántara, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, Manuel. 2018. «La procelosa relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina», *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 1: 73-83.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis. 2016. *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198777861.001.0001>.
- Arter, David (ed.). 2007. *Comparing and Classifying Legislatures*. Londres: Routledge.
- Barragán, Mélyny, Cristina Rivas y Asbel Bohigues. 2021. «Proyecto de élites parlamentarias de América Latina: ¿cómo ha evolucionado el perfil de la representación?», *Revista Española de Sociología*, 29 (3): 613-633. Disponible en: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.38>.
- Benoît, Cyril y Olivier Rozenberg (eds.). 2020. *Handbook of Parliamentary Studies: Interdisciplinary Approaches to Legislatures*. Londres: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781789906516.00020>.
- Freire, André, Mélyny Barragán, Xavier Coller, Marco Lisi y Emmanouil Tsatsanis (eds.). 2020. *Political Representation in Southern Europe and Latin America: Crisis or Continuing Transformation following the Great Recession?* Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429400414>.
- Leston-Bandeira, Cristina (ed.). 2015. *Parliaments and Citizens*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315541198>.
- Norton, Philip. 2020. *The Impact of Legislatures A Quarter-Century of The Journal of Legislative Studies*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003033783>.
- Siefken, Sven T. y Hilmar Rommetvedt. 2022. *Parliamentary Committees in the Policy Process*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003106579>.

BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ  
Universidad de Valencia

---

## *Ideas políticas para un mundo en crisis: de la Ilustración al siglo XX*

Santiago Delgado y José-Francisco Jiménez-Díaz. Granada: Comares, 2021, 377 pp.

*Ideas políticas para un mundo en crisis: de la Ilustración al siglo XX*, es una obra colectiva editada por Santiago Delgado Fernández y José-Francisco Jiménez-Díaz. Ambos autores han querido recoger en este libro las reflexiones de un grupo de profesores expertos en la historia de las ideas políticas y la filosofía política de universidades de diversos países, con un predominio de investigadores europeos, aunque con presencia también latinoamericana. Esta diversidad, que enriquece en gran medida la obra, no ha impedido que los editores hayan conseguido elaborar un trabajo que genera una sensación de continuidad permanente para el lector, en la que se adaptan a la perfección distintas sensibilidades e interpretaciones de los textos políticos.

Sin embargo, la dificultad a la hora de aportar unidad a la obra no solo era un reto por la diversidad de autores, sino también por la amplitud del objeto de estudio. Como afirman los editores en las primeras páginas, esta obra pretende ser una continuidad de la obra publicada tres años antes, *Sobre política. Ideas políticas desde la polis a la Revolución inglesa* (2018), dirigida por el profesor Delgado y la profesora Manuela Ortega. En esta ocasión, se recogen las ideas políticas del periodo que abarca desde la Ilustración hasta la Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>, un periodo de profundo cambio político y de gran proliferación teórico-política e ideológica.

El enfoque de esta obra le da una consistencia sublime. El periodo escogido muestra los debates entre la pasión y la razón en política, exponiendo el pensamiento de la Ilustración y del Romanticismo. Esta combinación aporta una potencialidad que no tienen otras obras de historia de las ideas políticas que las han tratado en volúmenes separados (Curtis, 2008a, 2008b; Ball y Bellamy, 2013; Stedman y Claeys, 2021). Además, esta tensión entre Romanticismo e Ilustración se conecta con los demás temas del pensamiento político posterior: revolución, nacionalismo y autoritarismo, entre otros. Dicha vinculación no la encontramos en otras grandes recopilaciones de pensamiento político más recientes (Saralegui, 2022; Pérez, 2022), lo que justifica sobradamente la importancia de esta obra.

---

1. A diferencia de otras obras que han intentado abarcar por completo la historia del pensamiento político (Sabine, 2016)

Para conseguir la coherencia y sistematicidad por la que destaca esta obra los autores han hecho un doble esfuerzo epistemológico. En primer lugar, le han dado un carácter contextual<sup>2</sup> a los estudios particulares de cada capítulo, siguiendo un esquema común en cada uno de ellos (p. XIII). En segundo lugar, han incluido los diferentes autores estudiados en lo que Sheldon Wolin (2001) ha denominado «tradiciones de discurso», que consiste en situar a los autores en un conjunto mayor como es una tradición, lo que «permite la comunicación sobre la base de un lenguaje común» (Wolin, 2001: 32). Esta distribución en tradiciones se materializa en la agrupación de los capítulos en cuatro grandes bloques, como veremos más adelante.

De lo expuesto se desprende que estamos ante una obra que pretende «ser útil para un público interesado en iniciarse o profundizar en el complejo y enriquecedor mundo de las ideas políticas contemporáneas» (p. XVII). Unas ideas fundamentales para cualquier persona y para cualquier sociedad, ya que, como señalara John Rawls, la filosofía política adopta cuatro papeles fundamentales en nuestra vida: su capacidad de encontrar una base subyacente de acuerdo o de minimización de diferencias ante los conflictos, de ayudar a un pueblo a concebir sus instituciones políticas y sociales, de mostrar la racionalidad de la sociedad y su historia a lo largo del tiempo para calmar la frustración, y la más importante a nuestro juicio, la capacidad de «poner a prueba los límites de la posibilidad política practicable» (Rawls, 2017: 38). Esto último es lo que Rawls denomina como algo «realistamente utópico», la posibilidad de, al menos, «un orden político razonable» (*ibid.*: 39). Esa fue la fuerza y la capacidad que tuvieron muchos pensadores a lo largo de la historia: la fuerza de esas ideas políticas para un mundo en crisis, y de ahí la importancia de esta obra.

Reivindicada la oportunidad de esta publicación, procedemos a analizar su contenido. Se estructura en cuatro grandes bloques, que a su vez recogen diferentes tradiciones de discurso principalmente, aunque también autores e ideologías que por su propia relevancia para la historia de las ideas han merecido capítulos propios. El primer bloque versa sobre la Ilustración, y expone cuatro aproximaciones diferentes de la tradición ilustrada atendiendo, a su vez, a cuatro ámbitos territoriales distintos. La recopilación comienza con la Ilustración alemana, centrándose en Immanuel Kant y Friedrich Hegel, dos autores fundamentales en filosofía, y de especial relevancia en la filosofía política, tanto por su obra como por su influencia en pensadores posteriores. Seguidamente, el magnífico capítulo sobre la ilustración escocesa consigue ir más allá de la aproximación tradicional a autores como Adam Smith o David Hume, hasta abarcar un total de ocho pensadores que ocupan el siglo XVIII.

Posteriormente, entramos en «El pensamiento político ilustrado en España». Este capítulo recoge lo mejor de esta tradición en nuestro país e introduce al lector en una geografía ilustrada que, salvo en contadas ocasiones, no ha sido objeto de atención por obras de esta naturaleza, pese a la relevancia de autores como Gaspar Melchor de

---

2. Como relata Quentin Skinner, este enfoque pretende analizar el texto desde su contexto histórico y personal, y no solo mediante la literalidad de las obras (Bocardo, 2007: 112)

Jovellanos. Además, hace una excelente introducción a la propia tradición ilustrada en su apartado «Teoría e ideología de la Ilustración» (p. 55) que, a nuestro juicio, tan solo por esa capacidad introductoria debería haber abierto este bloque en vez del capítulo sobre Alemania. Este bloque finaliza con otra geografía ilustrada de gran influencia, la francesa, donde se hace un detallado repaso por la vida de Montesquieu, Voltaire y Rousseau para facilitar al lector el entendimiento del desarrollo de sus principales ideas.

Finalizar con el pensamiento francés permite generar esa continuidad que mencionamos, ya que el siguiente bloque se centra en los planteamientos conservadores y liberales tras la Revolución francesa. Las primeras páginas de este apartado se dedican a la explicación del pensamiento contrarrevolucionario de autores como Edmund Burke, Joseph de Maistre y Louis De Bonald. A continuación, el libro se centra en tres autores fundamentales del liberalismo, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville y Stuart Mill, que fueron capaces de leer su tiempo y construir un pensamiento que podríamos denominar —utilizando la expresión de Rawls— realísticamente *utópico*. El libro nos introduce en la construcción liberal de Constant, en los riesgos y virtudes de la democracia según Tocqueville y en el pensamiento social y político de Stuart Mill.

El tercer bloque, titulado «Visiones idealistas y progresistas tras las revoluciones burguesas», comienza con un capítulo acerca del socialismo utópico. De nuevo, el lector podrá apreciar el hilo conductor de la obra, ya que el anterior bloque finaliza con una comparación entre el pensamiento social de Stuart Mill y el pensamiento socialista. Como señalan los autores de este capítulo, el socialismo utópico está compuesto por «un grupo contradictorio y diverso de pensadores que vivieron y escribieron entre los siglos XVIII y XIX, cuestionando la sociedad burguesa, al tiempo que planteaban propuestas para su reforma» (p. 181). Esta amplitud obliga a los autores a centrarse en los pensadores más significativos; así, de la primera enumeración de más de trece autores, el análisis se centra solo en Henri Saint-Simon, Robert Owen y Charles Fourier.

Continúa este bloque con un capítulo sobre el anarquismo, donde se exponen las principales causas del auge de este movimiento, su declive y sustitución por el socialismo, el comunismo y el fascismo durante el periodo de entreguerras. Tras ello nos introduce en los elementos centrales de la teoría anarquista, analizando categorías fundamentales de la filosofía política como la naturaleza humana, la libertad, la igualdad o la revolución, entre otros (p. 208). Posteriormente, se analiza el pensamiento de algunos de sus principales teóricos: William Godwin, Pierre-Joseph Proudhon, Alexandrovitch Bakunin y Piotr Kropotkin, para seguidamente exponer su declive durante el siglo XX.

Este bloque termina con un análisis completo y enriquecido del pensamiento de Karl Marx y del marxismo fundacional. En este capítulo, el autor, además de introducir el pensamiento de Marx, su contexto vital y sus principales categorías políticas y económicas, aporta algo más al lector: trasciende el pensamiento de Marx en la segunda parte del capítulo e inicia una aproximación a lo que denomina «marxismo fundacional» (p. 255). En él muestra cómo los ideólogos del socialismo, buscando una doctrina capaz de aglutinar las diferentes corrientes, transforman parte del pensamiento de Marx para dar lugar a una suerte de doctrina o identidad que va más allá de las ideas políticas que la

misma contiene. De esta manera, el capítulo va a aportar algo más al lector que las clásicas lecturas sobre el pensamiento de Marx: revela cómo unas ideas políticas se transforman en doctrina para generar una identidad.

El cuarto bloque no se caracteriza por la sistematicidad de los anteriores, sino que se aproxima a diferentes ideologías y autores que no pueden faltar en una recopilación acerca de ideas políticas del periodo tratado. En este conglomerado encontramos un capítulo acerca de los nacionalismos a través de tres autores, Renan, Mazzini y Fichte; otro sobre el leninismo, en el que se desarrolla el pensamiento político de Lenin, enfocado hacia la acción y la organización política revolucionaria y no tanto sobre reflexiones acerca de categorías más comunes de la historia de las ideas. Posteriormente se incluye un capítulo acerca del movimiento sufragista, el cual no se centra en autoras concretas, aunque es cierto que las menciona, sino en la evolución del mismo movimiento, sus reivindicaciones e ideas desde los movimientos estadounidenses, británicos y español. A continuación, encontramos dos capítulos: uno acerca de «Las bases teóricas del fascismo y del nacionalsocialismo», y otro sobre la teoría de élites, donde se hará una revisión del pensamiento de sus principales autores, como son Pareto, Mosca y Michels. La obra concluye con una oportuna aportación donde se aborda el pensamiento de Carl Schmitt. A nuestro juicio, es de vital importancia su inclusión en la medida en que si se busca la continuidad a la que venimos refiriéndonos, este autor nos permite conectarnos directamente con los debates más actuales, al haber sido reivindicado por diversos autores de tradiciones sumamente distintas a la del propio Schmitt como Chantal Mouffe (2017), quien desde el republicanismo utiliza categorías como la de *antagonismo*, presente en el pensamiento de Schmitt.

En definitiva, podemos concluir que *Ideas políticas para un mundo en crisis: de la Ilustración al siglo XX*, es una excelente manera de aproximarse a la historia de la teoría política. Es cierto que, como toda obra que pretende abarcar la historia de las ideas políticas, adolece de carencias. Por ejemplo, hubiera sido interesante haber tratado la Revolución americana, debido a su vital importancia para el surgimiento de ideas políticas novedosas y para la tradición republicana. También hubiera sido interesante abarcar de manera más amplia el pensamiento de Kant, y no hacerlo solo desde y para el pensamiento ilustrado, incluyendo referencias a su concepción de la moral o al *imperativo categórico* que serán imprescindibles para el desarrollo intelectual de autores más contemporáneos como John Rawls. Estas carencias no impiden que la obra plasme de forma continuada y coherente las ideas políticas de un periodo tan amplio como el que abarca, estableciendo los cimientos de las ideas fundamentales del desarrollo teórico-político posterior. Es una obra que permitirá a su lector empezar o continuar en su adentramiento al pensamiento político del pasado, del pasado más remoto y de la actualidad.

### *Referencias*

Ball, Terence y Richard Bellamy. 2013. *Historia del pensamiento político en el siglo XX*. Madrid: Akal.



- Bocardo, Enrique. 2007. *El giro contextual: cinco ensayos de Quentin Skinner, y seis comentarios*. Madrid: Tecnos.
- Curtis, Michael. 2008a. *Great political theories. Volume 1: A comprehensive selection of the crucial ideas in Political Philosophy from the Greeks to the Enlightenment*. Nueva York: Harper Perennial.
- Curtis, Michael. 2008b. *Great political theories. Volume 2: A comprehensive selection of the crucial ideas in Political Philosophy from the French Revolution to Modern Times*. Nueva York: Harper Perennial.
- Mouffe, Chantal. 2018. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Pérez Zafrilla, Pedro J. 2022. *Historia de la filosofía política y social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rawls, John. 2017. *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Sabine, George. 2016. *Historia de la teoría política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Saralegui, Miguel. 2022. *Breve historia del pensamiento político moderno*. Madrid: Guillermo Escolar Editores.
- Stedman Jones, Gareth y Gregory Claeys. 2021. *Historia del pensamiento político del siglo XIX*. Madrid: Akal.
- Wolin, Sheldon S. 2001. *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.

CARLOS AGUILAR  
Universidad de Granada

---

*Tras las huellas del Leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo XXI*

José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín (eds.). Granada: Comares, 2021. 248 pp.

En las postrimerías del siglo xx, el Estado parecía atravesar una fase irreversible de repliegue y disolución (Van Creveld, 1999; Strange, 2001). A tal percepción contribuyó su crisis fiscal en los setenta (O'Connor, 1994), pero también la cruzada estatofóbica lanzada con éxito considerable por Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Esta iniciativa, originalmente circunscrita a la esfera anglosajona (Hood *et al.*, 1988) fue seguidamente emulada por líderes conservadores y liberales de los cinco continentes, eufóricos por el colapso del bloque comunista y concertados en una empresa colectiva —la transformación neoliberal del mundo— que aún hoy prosigue su desarrollo (Brown, 2015). Sin embargo, si el 11-S permitió la consolidación de un paradigma securitario que devolvió centralidad al Estado (Wilkinson, 2002; Byman, 2008; Nacos, 2016), y el «crack» de 2008 —con la consecuente conversión en deuda pública de la deuda privada— abundó en tal dinámica (Varoufakis, 2017), la pandemia de COVID-19 evidenció de manera dramática, y a escala planetaria, cuán importantes son las infraestructuras públicas para sostener la vida de las modernas comunidades humanas. A la luz de esta secuencia de acontecimientos, constituye una emergencia intelectual repensar al Estado y dimensionar su papel en la era contemporánea, para así reconstruir el tránsito desde las exequias celebradas por Kenichi Ohmae en *El fin del Estado-nación* (1997) hasta la *Nostalgia del soberano* (2020) advertida por Manuel Arias Maldonado.

A esta tarea se emplean con rigor y ambición los doce académicos reunidos en *Tras las huellas del Leviatán*, obra que complementa idóneamente a *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo* (2011), pues se compone de trabajos que cuando no actualizan o amplían aquellas aproximaciones desarrolladas en los albores del pasado decenio, invitan claramente a un diálogo con estas. Así ocurre, por ejemplo, con el texto de Vázquez (2011) respecto al firmado por Ángel Valencia, ya que uno y otro se preguntan —aunque desde diferentes premisas— por la relación entre Estado y democracia. En este sentido, ambos volúmenes conjuntamente considerados cubren un vacío existente en la literatura politológica, en la medida que constituyen el equivalente en castellano

—y desde el mundo hispanohablante— a referentes bibliográficos de primer orden escritos en lengua inglesa (Cudworth *et al.*, 2007; Hay *et al.*, 2022). Así, el libro aquí recensionado resuelve parcialmente el déficit generado por el pretendido retraimiento del Estado como objeto de estudio, cuyo impacto indiscutible en los planes de estudio de Ciencias Políticas en España (con la desaparición de Teoría del Estado o su conversión en asignatura optativa) no ha tenido correlato, empero, en una producción académica que no ha cesado de poner al Estado en el centro de sus disquisiciones (Fukuyama, 2004; Sorensen, 2004; Cooley y Spruyt, 2009; Pettit, 2023). Tal logro se ejecuta a lo largo de nueve capítulos que podríamos agrupar en tres bloques, con la excepción del sexto, dedicado al Estado en América Latina: del primero al tercero encontraremos los preocupados por lo que se conoce como «trilema de Rodrik» (Rodrik, 2012); cuarto y quinto giran en torno al concepto de *gobernanza*, y los tres últimos *aterrizan* la reflexión al plano de las políticas públicas.

En el primer capítulo, «Estado y democracia en el siglo XXI: ¿más Estado frente a democracias fatigadas y en cuarentena?», Ángel Valencia articula una reflexión a partir de la dupla conceptual *democracia fatigada/fatiga democrática*. Tal constructo, que ya venía habilitando una aproximación a las democracias contemporáneas antes del estallido pandémico de 2020, permanece tan vigente como los fenómenos comprendidos por dichos términos (crisis de representatividad, desconfianza en las instituciones, etc.). Sin embargo, señala Valencia, la COVID-19 ha supuesto además no solo «un refuerzo del papel del Estado» en clave de autoridad, sino que también ha espoleado un «anhelo del Estado, que justificaría [...] los liderazgos fuertes [...], populismos y democracias iliberales» (p. 5). En el segundo capítulo, «Entre sepultureros y apologetas: algunas teorías sobre el Estado-nación y su futuro en el marco de la escala de poderes de la globalización», Santiago Delgado y Antonio Robles se interrogan acerca del impacto de la globalización sobre el Estado nación y su soberanía. A tal fin proponen una revisión de los tres grandes enfoques desarrollados hasta hoy desde las ciencias sociales en el abordaje teórico de dicho asunto: el hiperglobalista, el escéptico y el transformacionista. En el capítulo tercero, «Poder y soberanía del Estado actual», Manuel Menéndez Alzamora explora la vigencia de las «*viejas* herramientas» conceptuales que sirvieron para «pensar un mundo» aún estructurado por el «orden westfaliano», precisamente tras rastrear a través de la historia las *huellas del Leviatán* y constatar que vivimos una época marcada por una «crisis del Estado [que] implica una crisis del poder soberano que lo alimenta» (p. 42).

El siguiente capítulo, «Una aproximación a la visión y misión del Estado y de la gobernanza democrática en el siglo XXI», a cargo de José Manuel Canales y Adela Romero, acredita un triple valor: como diagnóstico de los retos que enfrenta el Estado, como ejercicio de prospección respecto a los desafíos futuros y como guía orientativa para todas aquellas personas en puestos públicos de responsabilidad interesadas en contribuir con sus decisiones, desde hoy y durante las próximas décadas, a la edificación de una gobernanza democrática global. Así, a partir de un sólido tratamiento de literatura académica y documentación institucional, los coordinadores del libro no solo consiguen proveer una completísima panorámica sobre las tendencias que

moldean la praxis del poder en el presente, sino que además prescriben un curso de acción inspirado en la benthamiana «búsqueda de la felicidad», o en el más reciente «buen vivir» del neo-constitucionalismo latinoamericano reciente (p. 56). En el quinto capítulo, «Hacia una gobernanza postestatal en un contexto cultural barroco para el siglo XXI», André-Noël Roth Deubel sugiere una interpretación del momento actual del Estado a partir de categorías propias de la historia del arte, concretamente la idea de que existen «constantes históricas dominantes que se alternan entre clasicismo y barroquismo» (p. 84), concebida por Eugenio d'Ors en *Lo barroco* (2015).

En las casi sesenta páginas de «Comprendiendo al Estado en América Latina», Pablo Bulcourn y Nelson Cardozo nos presentan un documento que —por su ambición, exhaustividad y extensión— bien podría servir de apoyo para un curso o seminario de postgrado centrado en el propósito anticipado en el título del capítulo, pues además de proveer una «*sistemática del Estado*», los autores brindan una serie de «coordenadas para el estudio de las formaciones estatales latinoamericanas» (p. 102). Por otro lado, los distintos procesos de índole global escudriñados a lo largo del libro plantean para el Estado una serie de retos y desafíos cuyo abordaje habría de pasar, inevitablemente, por una reformulación de los modelos de gestión pública hasta ahora hegemónicos. De este tema se ocupa Cristina Zurbriggen en el capítulo séptimo, «Transformado el Estado, ¿hacia un nuevo paradigma de innovación pública?», exponiendo las características de dos perspectivas innovadoras de *policy-making*: el enfoque de diseño y el experimentalismo generativo.

Esta obra de naturaleza coral se cierra con dos contribuciones que concretan los debates sobre grandes conceptos desarrollados en los capítulos precedentes, poniendo en relación algunos de los fenómenos generales arriba descritos con dos *policy domains* específicos: la educación superior y las migraciones. En «Gobernanza, política y educación superior en América Latina: realidades, perspectivas y desafíos en la era post COVID», Vicente J. Benito analiza el modelo de gobernanza vigente en América Latina a partir del caso representado por la educación superior, incorporando a su reflexión los efectos producidos en tal ámbito por la COVID-19. Nieves Ortega, por su parte, en «¿Mesas separadas en la teoría migratoria? Una revisión bibliográfica de la sociología política de la migración internacional», ofrece una valiosa y utilísima síntesis de las principales teorías generadas desde la sociología política de la migración internacional, organizada en tres grandes apartados: teorías de la migración internacional/selección de migración, teorías y estudios sobre asimilación e integración, teorías de la asimilación segmentada y estudios desde el transnacionalismo.

Como se ha podido apreciar en los párrafos precedentes, *Tras las huellas del Leviatán* satisface sobradamente las expectativas que genera un libro de estas características. Así, no solo compendia textos de incuestionable valía para su lectura y discusión en aulas de grado o posgrado, sino que además provee un material actualizado y estimulante para el estudio y la reflexión de académicos y profesionales interesados en cualquiera de los temas abordados —central o tangencialmente— en alguno de sus capítulos. En este sentido, podría añadirse que su valor añadido es doble, pues los distintos trabajos ofrecen por separado un ejercicio de análisis especializado en

determinada temática pero, conjuntamente, a pesar de su disparidad (o precisamente por ello), sugieren de manera implícita una agenda de investigación sobre el Estado contemporáneo centrada en el impacto que sobre el mismo producen fenómenos tales como la financiarización de la economía, la digitalización de un creciente número de procesos sociales o la persistencia de las asimetrías interestatales a través de fórmulas neocoloniales. Hay quien razonablemente pudiera objetar que *Tras las huellas del Leviatán* adolece de sistematicidad, pues sus distintas partes no comparten extensión ni estructura, de tal suerte que recae sobre el lector casi toda la responsabilidad de componer una visión de conjunto. Pero, en todo caso, quien asuma en el futuro la tarea de seguir las *huellas del Leviatán* encontrará en el volumen aquí recensionado una herramienta eficaz y provechosa, un punto de partida ventajoso a partir del cual contribuir al conocimiento de la forma de organización política hegemónica en nuestra época.

### Referencias

- Arias Maldonado, Manuel. 2020. *Nostalgia del soberano*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Brown, Wendy. 2015. *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso: Barcelona.
- Byman, Daniel. 2008. *The five front war. The better way to fight global jihad*. New Jersey: Wiley.
- Cooley, Alexander y Hendrik Spruyt. 2009. *Contracting States: sovereign transfers in international relations*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400830657>.
- Cudworth, Erika, Timothy Hall y John McGovern. 2007. *The modern State. Theories and ideologies*. Edimburgo: Edinburgh University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780748629565>.
- Fukuyama, Francis. 2004. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Hay, Colin, Michael Lister y David Marsh. 2022. *The State: Theories and issues*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher, Andrew Dunsire y Lynne Thomson. 1988. «Rolling back the State: Thatcherism, fraserism and bureaucracy», *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 1 (3): 243-270. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1988.tb00065.x>.
- Nacos, Brigitte. 2016. *Terrorism and counterterrorism*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315641270>.
- Ohmae, Kenichi. 1997. *El fin del Estado-nación*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Ors, Eugenio d'. 2015. *Lo barroco*. Madrid: Tecnos.
- O'Connor, James. 1994. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Pettit, Philip. 2023. *The State*. Princeton: Princeton University Press.

- Rodrik, Dani. 2012. *La paradoja de la globalización: la democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sorensen, Georg. 2004. *The transformation of the State. Beyond the myth of retreat*. Nueva York: Palgrave, Macmillan.
- Strange, Susan. 2001. *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria.
- Van Creveld, M. 1999. *The rise and decline of the State*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511497599>.
- Varoufakis, Yanis. 2017. *Comportarse como adultos. Mi batalla contra el establishment europeo*. Barcelona: Deusto.
- Vázquez García, Rafael. 2011. «El Estado ante la sociedad civil. Nuevas teorías participativas de la democracia», en Rafael Vázquez García (ed.), *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*. Granada: Universidad de Granada.
- Wilkinson, Paul. 2002. *Terrorism versus democracy. The liberal State response*. Londres: Frank Cass.

FRANCISCO JAVIER LUQUE CASTILLO  
Universidad de Jaén